



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

SEGUNDA PARTE
LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO
DE TABASCO DE 1919 Y SUS REFORMAS.
TEORÍA Y PRÁCTICA POLÍTICA

I. CONTEXTO HISTÓRICO DEL PROCESO CONSTITUYENTE LOCAL

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco vigente fue publicada por bando solemne para conocimiento de la ciudadanía tabasqueña el 5 de abril de 1919. Desde entonces su texto ha sido objeto de múltiples adiciones y reformas. De éstas, las que han transformado el diseño institucional original de 1919, obedecen sobre todo a cambios en la Constitución federal que ordenan su réplica en las entidades federativas —como se observa en el apartado correspondiente a los órganos constitucionales autónomos y al sistema de partidos—.

La Constitución de 1919 es producto directo de la Revolución mexicana, que inició por impulso de Francisco I. Madero y tomó como bandera la reivindicación del sistema político democrático establecido en la Constitución de 1857. Por esta razón la Constitución federal de 1917, aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, se define a sí misma en su encabezado como “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”.⁵⁰

La Constitución estatal de 1919 fue aprobada por la XXVI Legislatura electa el 10 de marzo de 1919, que actúa como Poder Constituyente. Sus integrantes fueron: Francisco J. Santamaría; Rafael Martínez de Escobar; Federico Martínez de Escobar; Epafrodito Hernández Carrillo; Pedro Casanova; Benito Hernández; Guillermo Escoffié; Natividad de Dios Guarda; Alberto Nicolás Cámara; Fernando Aguirre Colorado; José Domingo Ramírez Garrido; Pedro Chapuz y; Pedro Jiménez Calleja.

⁵⁰ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 27 y ss.

Los miembros de la XXVI Legislatura fueron electos según las disposiciones de la Ley Orgánica Electoral del 23 de diciembre de 1918, pero se erigió en Congreso Constituyente con fundamento en el decreto número 13 emitido por el primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del despacho del Poder Ejecutivo de la República, Venustiano Carranza, el 22 de marzo de 1917 (ver anexo). En este decreto se ordena a los estados adecuar sus Constituciones locales a las nuevas disposiciones contenidas en la Constitución aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, que reforma a la Constitución de 1857. Asimismo el citado decreto buscaba también obviar el complejo procedimiento de reforma constitucional establecido en los textos locales, que los hacía sumamente lentos. Típicamente los procedimientos de las constituciones estatales del siglo XIX, Tabasco incluido, proveían que una legislatura aprobara una propuesta de reforma constitucional estatal, pero que fuese la siguiente legislatura la competente para aprobar dicha propuesta de reforma. Ello bajo el entendido que en la elección entre ambas legislaturas —que era indirecta— los ciudadanos que actuaban como delegados electorales de todos los demás expresamente ordenaran a los candidatos a diputados locales el sentido en el que éstos debían votar la reforma constitucional aprobada por la legislatura saliente. La legislación electoral completaba el diseño de reforma contenida en la Constitución local, pues en esta se contenía la fórmula de la elección intermedia que hacía posible dicho procedimiento: los ciudadanos elegían delegados electorales; a éstos se les instruía a quién habrían de votar, y en un ejercicio ascendente los delegados electorales de cada municipio y partido se reunían finalmente en la capital del estado para elegir a los diputados que llevaban la instrucción de votar a favor o en contra de una reforma constitucional.

Debido precisamente a la complejidad del procedimiento de reforma constitucional local descrito, Carranza decide habilitar a sus aliados en los estados a través del citado decreto número 13 para utilizar un procedimiento alternativo que no reposaba en

una elección popular indirecta sino directa, y que no requería la elección y anuencia de dos legislaturas consecutivas para adaptar las Constituciones estatales a las nuevas disposiciones recogidas por la recién aprobada Constitución federal de 1917.

El decreto número 13 en la parte que interesa destacar disponía:

Considerando

[...]

Que las elecciones próximas para Poderes de los Estados deben ya sujetarse a lo que sobre el particular dispone la Constitución General de la República en debido acatamiento de lo que previene en su artículo 1º. Transitorio; por lo que, a la vez que hay que modificar la parte vigente del artículo 7º. del Plan de Guadalupe, deben dictarse provisionalmente las disposiciones encaminadas a poner las leyes locales en consonancia con los preceptos de la Constitución General por lo que toca a las elecciones para Poderes de los mismos Estados, pues de otra manera sería imposible que aquellos preceptos tuviesen su pleno cumplimiento desde luego, como lo previenen de una manera expresa.

Que para que la Constitución Federal sea también cumplida en otras muchas de sus disposiciones que deberán ser de observancia obligatoria desde el día primero de mayo del corriente año, es preciso que se reformen cuanto antes las Constituciones de los Estados, en consonancia con aquéllas, lo que ciertamente no podrá hacerse si hubiera que seguir los trámites lentos que la mayor parte de dichas Constituciones establecen al efecto; para lo que hay necesidad de dar a las Legislaturas de los Estados que resulten de las próximas elecciones, el carácter de Constituyentes además del que les es propio como ordinarias.

...

Por todo lo expuesto, he tenido a bien decretar:

....

Artículo 5o. Las Legislaturas de los Estados que resulten de las elecciones próximas, tendrán además del carácter de Constitucionales, el de Constituyentes, para sólo el efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución

General de la República en la parte que les concierna, y así se expresará en la convocatoria correspondiente.⁵¹

Como es sabido, el Plan de Guadalupe en su artículo 7o. al cual se refiere el citado decreto presidencial, señalaba:

El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Carlos Greene promulga como gobernador de Tabasco la Constitución de 1919, y refrenda el acto político como secretario general de Gobierno, José Domingo Ramírez Garrido.⁵²

El decreto número 13 expedido por Venustiano Carranza no señala un nuevo procedimiento de reforma para las Constituciones de los estados de la República. Pero el hecho de que todas ellas hayan adoptado uno similar —que recoge y permanece actualmente vigente en la Constitución de Tabasco (artículo 155 de la Constitución original de 1919, que corresponde al 83 de la Constitución vigente)— sugiere que dicho procedimiento fue confeccionado directamente por el primer jefe de la Revolución, Venustiano Carranza. Tal interpretación histórica toma apoyo también en que los líderes coahuilenses Francisco I. Madero y posteriormente Venustiano Carranza, tenían confianza en que el liderazgo político de México lo habría de asumir la clase media de la provincia mexicana, que dominaba en los procesos electorales de los municipios, y que terminaría por sustituir a la rancia oligarquía local de Porfiriato. Ello explica que el nuevo procedimiento de re-

⁵¹ Secretaría de Gobernación, *Recopilación de leyes y decretos expedidos de enero a abril de 1917*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, s/f., pp. 45-48.

⁵² Peralta Burelo, Francisco, *Tabasco y sus constituciones*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1991, t. I, p. 231.

forma de la Constitución de Tabasco, como la de sus homólogas en los demás estados, haya otorgado competencia para decidir en esta materia a los ayuntamientos. El artículo 155 de la Constitución de 1919, en su versión original, disponía:

Artículo 155. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a formar parte de la misma, se requiere que el Congreso del estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerde las referidas reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. El Congreso hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Pero resulta de la mayor importancia advertir el hecho de que la teoría política por la que cobra sentido la letra de la Constitución de 1919 —el sistema político democrático representativo establecido en la Constitución de Tabasco, la organización de la división de poderes, y la centralidad que el ser humano tiene en la Constitución tabasqueña, que lo concibe como origen y fin del poder público local—, fue el legado intelectual de los forjadores de la Constitución de 1857, que registró Francisco Zarco magistralmente.⁵³ Horacio Labastida observa que “en el dictámen del proyecto de la Constitución —suscrito el 16 de junio de 1856 por Ponciano Arriaga, Mariano Yañez y León Guzmán, conformes con el texto, y por Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José María Cortés y Esparza, José María Mata, e Isidoro Olvera, disidentes en algunos puntos— se hizo una enérgica defensa del estado de derecho como estandarte contra el autoritarismo presidencial y se afirmó que la civilización de los pueblos es incompatible con la ausencia de un orden jurídico, orden que establecerá el Congreso mediante la institucionalización re-

⁵³ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época* (facsimil de la edición mexicana de 1857), México, Cámara de Diputados, 1990.

publicana de la soberanía nacional, del principio de legalidad y el respeto a los derechos humanos, de elecciones democráticas y de la equilibrada división de poderes; de esta manera la marcha del país sería conforme a la voluntad del pueblo. Para garantizar la representatividad de las autoridades se cambió el sistema electoral en relación con el previsto en 1824, cuya técnica había dejado la responsabilidad de seleccionar al presidente a las legislaturas locales; ahora esta función recaería en el voto universal y la elección indirecta de diputados, presidente y ministros de la Corte”.⁵⁴

La legitimidad de los revolucionarios de la etapa de 1910 a 1913 se asentaba en el documento de 1857, y en lo que los Constituyentes de ese momento constitucional de México concibieron y establecieron como el sistema político por el cual se habría de gobernar la Federación y cada una de sus partes integrantes, los estados. Prueba de ello es que, como lo hiciera el Congreso federal con respecto a la Constitución de 1857, el actual Congreso de Tabasco ha conservado el orden de sus legislaturas a partir de la norma constitucional local que replicó a aquélla, y sobre la cual se eligió la primera legislatura de la Cámara de Diputados de Tabasco.

La citada Constitución federal de 1857 recibió influencias del extranjero, entre ellas de Inglaterra, de España, de Francia, y de la República norteamericana, así como del intercambio entre los países de Hispanoamérica. Pero de ellas fue la influencia norteamericana la más poderosa pues el arquetipo político establecido en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en la Constitución federal de 1824 considerada conjuntamente con el Acta de Reformas de 1847 —con clara influencia norteamericana— sirvió a la Comisión que preparó el proyecto de la Constitución de 1857.⁵⁵

⁵⁴ Labastida, Horacio, “Historia política de la Constitución de 1857”, en Patricia Galena (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 256.

⁵⁵ Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 61-63.

Cabe destacar sin embargo un hecho que hasta ahora no ha sido suficientemente investigado por la academia mexicana: que para el año 1857 los Constituyentes federales y estatales mexicanos no sólo tuvieron ante sí la Constitución federal estadounidense, sino también la rica experiencia del constitucionalismo estatal norteamericano —que en muchos aspectos difería del esquema constitucional federal de dicho país,⁵⁶ como por ejemplo, en la forma de designar a los ministros de la Corte, o en los procedimientos de reforma constitucional. De las Constituciones estatales norteamericanas toma inspiración la Constitución federal mexicana de 1857 y la estatal tabasqueña del mismo año y su sucesora de 1883 para establecer —entre otras instituciones— la elección popular de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, aunque adaptado al sistema electoral indirecto preferido en México;⁵⁷ también del constitucionalismo estatal estadounidense se adapta el procedimiento de reforma constitucional donde una legislatura propone cambios a la Constitución, pero es la siguiente la que tiene la potestad de aprobar las enmiendas⁵⁸ —procedimiento que se debe a la idea de la separación entre poder constituyente que siempre es el pueblo, y del Poder Legislativo como poder constituido—.

El derecho constitucional estatal estadounidense había tenido un gran desarrollo en el poco más de medio siglo de andadura, lo que —conjuntamente con el desarrollo de las comunicaciones— hacía que para mediados del siglo XIX la migración de las ideas constitucionales se acelerara si se compara con la situación en la que laboraron los constituyentes mexicanos y tabasqueños de 1824. La clase económicamente acomodada de Tabasco, que por ello tenía acceso a una educación superior, recibía noticia del desarrollo del derecho constitucional de la capital de la República mexicana, del estado de Yucatán y de los Estados Unidos. Debe

⁵⁶ Tarr, Alan G., *Comprendiendo las constituciones estatales*, trad. de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 9-41.

⁵⁷ Constitución de 1883, artículo 94.

⁵⁸ Constitución de 1883, artículo 115.

recordarse que económica y políticamente Tabasco estuvo intermitentemente ligado a Yucatán en el siglo XIX, donde se enseñaba derecho. Ello explica que el título profesional de algunos juristas tabasqueños, como Quintín Sauri, fuese acreditado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán⁵⁹ —estado que había alcanzado gran sofisticación en su pensamiento político, y que lo conduce a concebir el juicio de amparo—. Pero a la vez Tabasco abrevaba directamente de los Estados Unidos. Derivado del importante intercambio comercial de la madera que salía por mar de Tabasco con destino al puerto de Nueva Orleans, en Tabasco se tenía conocimiento del constitucionalismo estatal estadounidense, y especialmente el de Nueva Orleans, lo que se refleja en los textos constitucionales tabasqueños —huella particularmente clara en la Constitución estatal de 1883—.

En adición a ello debe tenerse en cuenta que para mediados del siglo XIX había circulado profusamente entre las personas ilustradas de México la obra de Alexis de Tocqueville *La democracia en América*, que describía con detalle el sistema político de los estados de la unión federal norteamericana.⁶⁰

Para concluir este apartado es de señalar una cuestión igualmente importante para la historia de las ideas políticas de Tabasco: de la teoría política de la Constitución federal de 1857 se apartó el Constituyente federal de 1917 tan sólo en algunos aspectos concernientes con el sistema presidencial, inspirándose para ello en el pensamiento del jurista chiapaneco Emilio Rabasa⁶¹ —cuya concepción de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se plasmó en la Constitución de 1917 por impulso de Venustiano Carranza—. Sin embargo, este modelo presidencial federal que deliberadamente desequilibraba los poderes en beneficio del Ejecutivo, no penetró la teoría del constitucionalismo tabasqueño

⁵⁹ Archivo privado, Daniel A. Barceló Rojas.

⁶⁰ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial federal mexicano*, México, UNAM, 1968, p. 23.

⁶¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2008, p. 812.

de principios del siglo XX que en estas páginas se comenta, pues la Constitución de 1919 en su versión original mantuvo un Poder Legislativo con controles fuertes sobre el Ejecutivo.

II. CONSENSOS ESENCIALES. DERECHOS FUNDAMENTALES Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La Constitución estatal de Tabasco de 1919 va a recoger obligatoriamente los principios políticos establecidos en la Constitución federal de 1857 reformada en 1917. La norma suprema federal aprobada en Querétaro recoge las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, que, como sugiere Diego Valadés, se pueden diferenciar de una parte en los “consensos esenciales” y de otra en los “consensos operacionales” que han ido sedimentado como capas geológicas provenientes de los procesos históricos nacionales de la Independencia, la Reforma y la Revolución⁶². Los consensos esenciales son las decisiones de filosofía política del pueblo mexicano por las cuales luchó cruentamente. Uno de ellos es el que expresa el valor superior otorgado al ser humano en una sociedad considerada de individuos con igual dignidad que gozan de un conjunto de derechos inalienables, y que por su valor de seres iguales en dignidad solo pueden organizarse mediante el único sistema político que permite que unos gobiernen y otros obedezcan pero con respeto al consentimiento de los gobernados: la democracia. Bajo este entendido la Constitución estatal de Tabasco en vigor va a recoger en su texto el concepto de los derechos individuales y sociales de las personas (artículos 2o., 4o. y 4o. bis) e indicar que el sistema político de los tabasqueños es el democrático (artículo 9o.). En seguimiento a la Constitución federal la Constitución del estado organiza y diseña la democracia local como una democracia de tipo representativo (artículo 10o.).

Heredera del pensamiento político de los Constituyentes de 1857, la democracia representativa acogida en la Constitución tabasqueña vigente alude a un sistema político construido sobre la

⁶² Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa, 2006, pp. 409-411.

idea de la igualdad de todos los miembros de la comunidad política (artículo 4o.). El principio de igualdad se proyecta tanto en (A) el diseño institucional de la democracia tabasqueña como en (B) el ideal de la acción pública de la democracia.⁶³

(A) El diseño institucional de la democracia representativa tabasqueña debe garantizar en primer lugar que los ciudadanos participan en un plano de igualdad en la formación de la voluntad política de la comunidad —decisión que se toma a través de sus representantes populares y que adquiere el nombre de “ley”—; igualmente el diseño de la democracia representativa tabasqueña debe garantizar que los ciudadanos participan igualitariamente en la designación del funcionario público a quien se le encomienda la ejecución de la “ley”, el gobernador del estado. En segundo lugar y como complemento necesario del punto anterior, el diseño de la democracia representativa de Tabasco va a garantizar también a los ciudadanos la potestad de participar en la evaluación y control del ejercicio del poder público que realizan en su nombre los funcionarios electos, supervisión y evaluación que los ciudadanos llevan a cabo en forma directa ejerciendo sus derechos políticos, o bien a través de sus representantes populares reunidos en la Legislatura (artículo 9o.).

Pero como se apuntó líneas arriba, el argumento igualitario de la democracia representativa tabasqueña no concluye allí sino que prosigue hasta abarcar el ideal de la acción pública. (B) En el sistema democrático tabasqueño todos los miembros de la sociedad tienen igual derecho a participar en los beneficios de la “ley”, esto es, existe un derecho igual de cada miembro de la comunidad política de Tabasco de beneficiarse de la toma de las decisiones políticas y de la acción pública puesto que la “ley” debe siempre estar orientada por el interés de todos o interés general.⁶⁴

⁶³ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 101 y ss.

⁶⁴ García Pelayo, Manuel, “Derecho constitucional comparado”, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, vol. I., pp. 343-394.

Ahora bien, la Constitución local reconoce al lado del arquetipo de la democracia representativa el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como instrumentos de democracia directa (artículo 8o. bis). Tales instrumentos no son medios idóneos para descargar la acción cotidiana de un gobierno, sino que actúan como herramientas de control de los gobernados sobre sus gobernantes. En otras palabras, son correctivos de la democracia representativa por lo que su inclusión no modifica la caracterización de la democracia tabasqueña como una democracia de tipo representativo.

Por lo que respecta a los derechos fundamentales, la Constitución local vigente es bastante magra (artículos 4o., 4o. bis, 7o. y 8o. bis) si se le compara con sus antecesoras del siglo XIX. Y este adjetivo resulta incluso generoso si se observa que la Constitución estatal de 1919 no ha adaptado uno de los grandes desarrollos de la humanidad ocurridos en la segunda mitad del siglo XX: la emergencia del derecho internacional de los derechos humanos.⁶⁵ Prueba de ello es que a la fecha que se celebra el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución, los constituyentes tabasqueños no han trasladado aún a la Constitución del estado el rico elenco de derechos establecido en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, a pesar de que este instrumento establece expresamente en su artículo 28 la obligación del constituyente permanente de Tabasco y a su poder legislativo ordinario de trasponer dicha carta de derechos al ordenamiento jurídico local. Así pues, a la fecha del bicentenario de la Independencia, la Constitución local de Tabasco descansa en materia de derechos en una redundante cláusula de remisión

⁶⁵ Carpizo, Jorge. “La globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención”, en Carpizo, Jorge (comp.), *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 172-175. También véase Pedroza de la Llave, Susana Talía, y García Huante, Omar, *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.

a los derechos que la Constitución federal le reconoce a todos los mexicanos (artículo 4o.).

III. CONSENSOS OPERACIONALES. LA SEPARACIÓN DE PODERES Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE TABASCO

Corresponde en este apartado hacer los comentarios sobre los “consensos operacionales”. Los consensos operacionales se refieren al acuerdo nacional proyectado a la Constitución de Tabasco concerniente con el mejor diseño de las instituciones a través de las cuales se va a gobernar en nombre del pueblo de Tabasco. Los consensos operacionales se encuentran establecidos en la Constitución federal y forzosamente requieren ser adoptados en el texto constitucional del estado de Tabasco. La Constitución de Tabasco siguiendo la imperativa expresión de la Constitución federal contenida en el artículo 116, organiza un gobierno dividido en tres poderes —el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículo 11)— y opta por construir un “sistema presidencial”. La Constitución federal no indica expresamente en el artículo 116 u en otro precepto que los estados deban adoptar un “sistema presidencial”. Sin embargo la norma suprema federal sí señala los rasgos distintivos de esta forma de gobierno que requieren ser adaptados en los textos de las Constituciones de los estados.⁶⁶ Entre tales notas distintivas del sistema presidencial destacan la elección popular directa por separado del jefe del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo, así como la imposibilidad del Poder Legislativo de remover al gobernador durante su periodo de gobierno por cualquier cargo que no sea el de faltas graves a la Constitución federal o del estado y mediante juicio político.⁶⁷

⁶⁶ Barceló Rojas, Daniel, “La organización política de los estados en la Constitución de 1917”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.) *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 69 y ss.

⁶⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 263.

El sistema presidencial tabasqueño descansa en la figura del gobernador como el actor público de mayor importancia. Ello deriva de que, por disposición constitucional, es el único servidor público local electo por todos los electores de Tabasco; también por la entidad de las competencias que la Constitución local le confiere para dirigir el impulso de la acción pública: (1) mediante su potestad de iniciativa de ley y presupuesto —que debe atar a un (2) Plan Estatal de Desarrollo que a él se le encomienda elaborar y coordinar en su implementación—. Siguiendo el modelo federal, en el siglo XIX el poder público preeminente en el diseño constitucional de Tabasco fue el Poder Legislativo —esquema que se mantuvo hasta la Constitución de 1919 en su versión original—. Pero en el siglo XX las continuas reformas a este último texto fortalecerían al jefe del Poder Ejecutivo, no sólo por la sugerencia de Emilio Rabasa —recogida por Venustiano Carranza— de desequilibrar a favor del Ejecutivo la balanza teorizada por Montesquieu; también por el hecho de que los derechos sociales necesariamente requieren para su goce de una gran infraestructura burocrática, que en el siglo XX va a crecer, y que recae en forma natural en el marco de responsabilidades del Jefe del Poder Ejecutivo del estado.

El Poder Ejecutivo del estado de Tabasco se encuentra previsto en el título IV de la Constitución local, y se desarrolla a detalle en la Ley Orgánica de la Administración Pública. El Poder Ejecutivo se integra de la siguiente manera: un gobernador (artículo 42), que es electo directamente por el pueblo para un periodo de seis años (artículo 43). El gabinete del gobernador compuesto por los secretarios de despacho y directores de entidades paraestatales que son nombrados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo (artículos 52, 51 fracción II); un procurador de justicia que es propuesto por el gobernador al Congreso del estado para su ratificación pero removido libremente solo por el gobernador y; un consejero jurídico del gobernador. Finalmente, el Poder Ejecutivo del estado de Tabasco se integra por los funcionarios que

prestan sus servicios en la administración pública centralizada y paraestatal (artículos 7o. fracción III y 51 fracción II).

El gobernador del estado de Tabasco tiene asignadas en la Constitución local los siguientes deberes: (A) el deber de defender y respetar la Constitución del estado; (B) el deber de dirigir la acción pública para cubrir las necesidades de la población, y; (C) el deber de aplicar o gestionar las leyes aprobadas por el Congreso del estado. Para cumplir con cada uno de estos deberes, la Constitución local expresamente le atribuye un conjunto de potestades jurídicas.

A. El primer deber del gobernador es defender la Constitución del estado. Para ello la Constitución local le otorga al jefe del Poder Ejecutivo la potestad de veto. Este es un control constitucional contra el Poder Legislativo que ejerce el gobernador en caso de que dicho Poder Legislativo viole la Constitución aprobando una ley contraria a la misma (artículo 35).⁶⁸ También se le otorga al gobernador dos instrumentos establecidos en la Constitución federal a través de los cuales puede defender la Constitución local por acciones perpetradas por el Poder Legislativo del estado: la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional —instrumentos procesales que tienen el mismo objetivo que el veto, defender la Constitución del estado (artículo 105 de la Constitución federal).⁶⁹ Correlativamente el gobernador debe respetar la Constitución local y solemnemente protestar cumplir con la misma (artículo 46). El instrumento del Congreso del estado reconocido por la Constitución local original de 1919 para reaccionar contra la violación grave de la Constitución del estado por parte del gobernador era el juicio político —que tenía como sanción la separación de su cargo (artículo 131 versión original

⁶⁸ Barceló Rojas, Daniel A., “La influencia del constitucionalismo estatal estadounidense en la formación del control político de constitucionalidad mexicano”, en Patricia Galeana (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo XXI-Senado de la República, 2010, pp. 71 y ss.

⁶⁹ Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 209 y ss.

de 1919)—. Pero una reforma a la constitución local introducida en 1996 suprimió esta posibilidad (artículo 68).

B. El segundo deber del gobernador del estado de Tabasco es dirigir la acción pública para proveer la satisfacción de las necesidades de la población. El deber de dirigir la acción pública la realiza mediante tres potestades que la Constitución local expresamente le reconoce, a saber: (1) El deber de elaborar y coordinar un Plan Estatal de Desarrollo que comprende seis años de su periodo constitucional (artículo 76), así como un programa anual de gobierno orientado por el indicado Plan de seis años (artículo 51, fracción XIV). (2) La potestad de elaborar la proyección de los gastos públicos (artículo 51, fracción XV). Y (3), mediante la potestad del jefe del Ejecutivo de iniciar leyes ante el congreso del estado para cada sector de las actividades humanas contemplado en el plan estatal de desarrollo (artículo 33, fracción I).

C. El tercer deber del gobernador es “ejecutar” las leyes aprobadas por el Congreso del estado. A tal efecto la Constitución local le otorga al jefe del Ejecutivo la potestad de elaborar las normas reglamentarias necesarias, así como llevar a cabo todos los actos jurídicos y materiales con el fin de hacer cumplir las leyes.

En el elenco de leyes a ejecutar por el gobernador resulta de especial importancia la ejecución de las leyes penales a través de los agentes del Ministerio Público. Al respecto es de señalar que tanto el procurador de justicia del estado como los agentes del Ministerio Público que de él dependen, eran en el constitucionalismo tabasqueño del siglo XIX integrantes del Poder Judicial. Es en el siglo XX que el Ministerio Público pasa a formar parte del Poder Ejecutivo del estado, primero en la Constitución de 1914 y posteriormente en la Constitución de 1919.

Ahora bien, la separación de poderes asigna ciertas responsabilidades a un Poder y otras a otro Poder. La separación de poderes ha sido considerada desde el siglo XIX en el pensamiento occidental del que Tabasco forma parte, como técnica de libertad a la vez que el medio para obtener mejores decisiones políticas. Bajo este doble entendimiento, la Constitución local incorpora

en su texto instrumentos para que el Congreso del estado lleve a cabo la supervisión o evaluación de la inteligencia de las políticas públicas del Ejecutivo, así como para la debida gestión de dichas políticas públicas encomendadas a las diversas unidades administrativas que integran el Poder Ejecutivo. También prevé instrumentos congresuales para contribuir a la rectificación de la acción pública cuando no se están produciendo los resultados sociales esperados. Los instrumentos del congreso para la supervisión constante del Ejecutivo, son: la solicitud de información, los puntos de acuerdo, las comparecencias de los altos funcionarios, las interpelaciones y, la formación de comisiones de investigación. Pero antes de utilizar estos instrumentos, uno muy importante reconocido en el constitucionalismo mexicano es la ratificación por el Congreso de los nombramientos que hace el gobernador de su gabinete —que en Tabasco sólo aplica por disposición de la constitución local para el nombramiento del procurador de justicia del estado—.

Los instrumentos del Congreso de Tabasco para conminar al gobernador a rectificar la dirección de la acción pública son varios. Los de reacción inmediata son: (a) conminar formalmente al gobernador mediante un punto de acuerdo legislativo (artículo 36, fracción XLIII) a cesar a uno de sus consejeros porque la política pública de tal o cual secretaría, es equivocada; esta potestad congresual deriva de la lógica de la figura del “refrendo” que se explica más adelante (artículos 53 y 54); (b) advertir al gobernador que en caso de que no se rectifique la acción pública de un sector de la administración, no aprobará el presupuesto de los programas cuestionados por el Poder Legislativo en los términos solicitados por el jefe del Poder Ejecutivo al presentar éste el presupuesto de egresos (artículo 36, fracción XXXI); (c) reformar la ley correspondiente para obligar al Ejecutivo a modificar su actuación (art. 36, fracc. I). El instrumento mediato para rectificar la dirección política del jefe del Ejecutivo en manos del Poder Legislativo es desde luego la siguiente elección general. Las oposiciones en el Congreso deben señalar los yerros del gobernador

y sus colaboradores. En este orden de ideas la comunicación con los ciudadanos por parte de la Cámara de Diputados relacionada con su tarea de control del gobierno, debe ir orientada a influir en el electorado tabasqueño, quien es el que tiene la última palabra sobre la inteligencia de las medidas emprendidas por el gobernador y su partido político consideradas en conjunto.

Como apunté, el Poder Legislativo debe supervisar el deber del gobernador de ejecutar o gestionar debidamente las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados del estado (artículo 51, fracción I), y de ser el caso presionar para que rectifique una gestión negligente o corrupta de las leyes. Para ello se utilizan los mismos instrumentos del Poder Legislativo ya señalados en el punto anterior.

Ahora bien, la Constitución estatal como se ha señalado establece mecanismos para que los gobernados controlen la actividad del Poder Ejecutivo a través de sus representantes populares. Pero la Constitución tabasqueña también establece instrumentos para que los gobernados constaten directamente que efectivamente el gobernador y sus colaboradores descargan adecuadamente sus deberes constitucionales. La teoría de la democracia representativa que subyace a la Constitución estatal de 1919 reposa en la idea de que los gobernados mediante el ejercicio de sus derechos políticos, vigilarán permanentemente la labor del Ejecutivo y en su caso le señalarán sus yerros para que rectifique; complementariamente, al saber el ciudadano cómo se ejerce el poder público que ha delegado en el Ejecutivo, le permite reconocer también los aciertos del Ejecutivo en su labor de gobierno.

A tal efecto la Constitución local le reconoce a los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública (artículo 4o. bis). Sólo teniendo acceso franco a la información pública el ciudadano puede descargar sus deberes de vigilancia y control sobre sus gobernantes, entre ellos, el de votar en manera informada para premiar o castigar la labor de gobierno (artículo 7o. fracción I), o para descargar la obligación de todo ciudadano de denunciar el desvío del poder por parte de funcionarios públicos arbitrarios y venales del Poder Ejecutivo para que se les finquen las responsabi-

lidades políticas y jurídicas que en su caso correspondan (artículo 67 fracción III). Es por ello que Héctor Fix-Fierro sostiene que los derechos fundamentales lo son en dos sentidos. En primer lugar porque unos derechos sirven como instrumento para ejercer otros, en este caso el derecho de acceso a la información pública es instrumento necesario para ejercer de manera informada el derecho a votar y ser votado o para denunciar un acto fuera de la ley de un funcionario público. En segundo lugar los derechos fundamentales son tales en tanto que todo el edificio del poder público se ha construido para que los ciudadanos los puedan disfrutar plenamente, esto es, los derechos son fundamento del poder público.⁷⁰

La asunción de responsabilidad de los funcionarios públicos por los actos de gobierno o por sus omisiones, es absolutamente esencial en una democracia representativa.⁷¹ Como indeleble legado del pensamiento político de la brillante generación de 1857, la democracia representativa tabasqueña va a nacer bajo la idea de una relación de tipo fiduciario entre los representantes y sus representados. Aquellos serán servidores de éstos. Su diseño institucional se construye de manera tal que los gobernados delegan *por anticipado* el ejercicio del poder a los gobernantes por un tiempo predeterminado, *pero sujeto a condiciones* sobre los fines y límites del poder público, y a un control permanente sobre los gobernantes para comprobar que el poder se ejerce con espíritu republicano, de conformidad con las condiciones apuntadas en el contrato social, y orientado por el interés general. Este conjunto de condiciones establecidas por los gobernados, así como los controles sobre los gobernantes se van a establecer por escrito en un documento denominado *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*.⁷² Dicho contrato social escrito que recibe

⁷⁰ Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 26-31.

⁷¹ Spiro, Herbert J, *Responsability in Government: Theory and Practice*, Nueva York, Van Nostrand Reynhold Co., 1969, pp. 83-105.

⁷² Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, 2a. ed., México, Ariel, 1980, pp. 21-92.

el nombre de “Constitución” establecerá el fin del poder público bajo la idea de la igualdad tanto en la formación de la decisión política y la acción colectiva, como de quienes se deben beneficiar de dicha decisión y acción colectiva: todos. Las decisiones políticas y la acción colectiva de los poderes constituidos por el pueblo tabasqueño deben estar orientadas por el interés general. Si los representantes que gobiernan en nombre del pueblo tabasqueño no lo hicieren así y por tanto traicionan su confianza, el pueblo de Tabasco se los debe demandar mediante los instrumentos de exigencia de responsabilidad política y jurídica que la Constitución local establece.

A efecto de lo señalado en el párrafo anterior, la Constitución local de Tabasco ha constituido un régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, que distingue entre “responsabilidad política” y “responsabilidad jurídica”. La responsabilidad política se entiende como la violación grave de la Constitución local y las leyes que de ella emanan, así como actos que redunden en perjuicio grave del interés general. En otras palabras, es la violación a la confianza delegada por los ciudadanos en sus gobernantes (artículo 67, fracción I). La responsabilidad política se exige ante el congreso del estado y ante los electores. Como se ha visto, el supuesto para la misma está expresado en términos generales y abstractos. Por su parte la responsabilidad jurídica se refiere a aquella que nace por la violación a la ley. Esta se exige ante los tribunales del Poder Judicial del Estado, y el supuesto desencadenante de la misma —a diferencia de lo que sucede en la responsabilidad política— está considerado al detalle en la ley. La responsabilidad jurídica de los funcionarios puede ser penal, civil y administrativa.

La responsabilidad política tiene grados diversos, como amonestaciones públicas o privadas al funcionario público responsable del gabinete, y como sanción última el cese en el cargo público que ostenta —que puede conllevar también la inhabilitación para ocupar en el futuro otros cargos públicos—. La responsabilidad jurídica también tiene grados. La penal puede llegar a tener en

su más alto grado de severidad penas privativas de la libertad; la administrativa el cese de derechos atribuidos a los funcionarios públicos, entre ellos el más grave es perder la plaza como funcionario público; la responsabilidad civil se refiere a la obligación de pagar con el patrimonio personal los daños causados dolosamente o por negligencia inexcusable a un particular en concreto o a la administración pública —y también tiene grados de severidad—.

De acuerdo a la Constitución de Tabasco los altos funcionarios del Poder Ejecutivo que conforman el gabinete, el gobernador incluido, son sujetos de responsabilidad política y jurídica pues orientan la acción pública —de ahí su responsabilidad política— y aplican las leyes y presupuestos por lo cual son responsables jurídicamente. Los demás miembros de la administración pública que desde el nivel de subsecretario de despacho no tienen potestades de dirección política y por tanto no tienen obligación de refrendar las órdenes del gobernador —funcionarios de segundo y tercer nivel en la estructura burocrática— sólo son sujetos de responsabilidad jurídica.

La responsabilidad política y jurídica en el sistema presidencial tabasqueño técnicamente se materializa a través de la figura del refrendo por medio de la cual los miembros del gabinete del gobernador asumen las consecuencias del mal gobierno. El gobernador no puede ser cesado de su encargo —incluso si es un pésimo gobernante— pero sí sus secretarios de despacho y directores de la administración pública descentralizada.

Como atinadamente sugiere José Francisco Ruiz Massieu, el refrendo es una figura que los tabasqueños importamos de las monarquías constitucionales europeas vía la española, y que la Constitución de Tabasco recoge en sus artículos 53 y 54.⁷³ La lógica del refrendo heredado de las monarquías constitucionales europeas es muy simple: los representantes del pueblo no pueden despe-

⁷³ Ruiz Massieu, José Francisco, “El refrendo en la evolución constitucional de México: un recuento dogmático”, en Oscar Rangel Gadea (coord.) *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1986, pp. 19 y ss.

dir o remover al monarca —que es un cargo vitalicio y hereditario— pero sí pueden remover de sus cargos a sus ministros. Esta misma lógica se acogió en el sistema presidencial tabasqueño: los representantes del pueblo no pueden por disposición constitucional remover al gobernador por ser un mal administrador público; pero sí pueden en cambio persuadir al gobernador —ejerciendo presión política— para que cese a un alto funcionario de su gabinete en tres supuestos diferentes, pero que también pueden llegar a presentarse juntos: (1) porque la política pública de su secretaría es equivocada, (2) porque el secretario de despacho es incompetente, o (3) porque el secretario de despacho es corrupto.

El refrendo contemplado en la Constitución tabasqueña obliga a que el secretario de despacho firme los actos del gobernador concernidos con el sector administrativo que le ha sido confiado. La aposición de la firma en el refrendo tiene el efecto de responsabilizar de la medida adoptada al secretario de despacho en su doble calidad de (1) consejero del gobernador en la materia y (2) ejecutor de la política pública encomendada a su despacho. Si al tiempo la política pública no brinda los resultados esperados, el cambio de secretario indica el cambio de la política pública. Como ya se dijo, otro supuesto diferente es cuando la política pública es correcta, pero el cese del secretario ocurre o bien por negligencia inexcusable de gestión administrativa, o bien por actos de corrupción del titular de la secretaría.

Cabe explicar ahora porqué en nuestro sistema presidencial local tabasqueño, al igual que en el federal mexicano, no se puede remover al gobernador por mal gobierno —como sucede teóricamente en los sistemas parlamentarios—. ⁷⁴ En efecto, contrario a lo que sucede en el sistema parlamentario, el gobernador o jefe del gobierno en el sistema presidencial es inamovible por mala administración. La explicación es que ésta rigidez fue el costo a pagar para establecer un tipo de control constitucional que no

⁷⁴ Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, COLEX, 2001, p. 45-78.

existe en el sistema parlamentario: el control político de constitucionalidad de las leyes, el veto.

Resulta obligado recurrir a la historia del cómo se construye el veto y el propio sistema presidencial para poder entender la disposición que hace inamovible a un jefe del Ejecutivo en Tabasco, a pesar de que éste sea un pésimo administrador público —extremo que a primera vista parece una incongruencia en el contexto de una democracia representativa—. Brevemente nos referimos a dicha historia basado en el estudio clásico de Charles Thach *La creación de la presidencia 1775-1789. Un estudio en historia constitucional*. La historia de cómo se construye el sistema presidencial ocurre en los estados de la Confederación norteamericana, y termina por influir en el sistema presidencial configurado posteriormente en 1787 en la Constitución de Filadelfia.⁷⁵ De ésta toman inspiración nuestros constituyentes para construir el sistema presidencial mexicano tanto en el ámbito federal como en el de los estados.

En 1776 los estados americanos se organizan políticamente estableciendo Constituciones escritas con separación de poderes entre un Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial. Pero esa separación no se correspondía con la realidad ya que el Poder Legislativo elegía al gobernador, y lo podía destituir del cargo. También elegía al “consejo del gobernador” que era un cuerpo de funcionarios encargados de controlar al gobernador. Estas medidas de control intenso del Legislativo sobre el Ejecutivo en el diseño institucional se explican porque los americanos estaban reaccionando a la figura del “gobernador real”, quien había ejercido hasta 1776 en cada colonia el Poder Ejecutivo como delegado de la Corona. El gobernador real encarnaba para los americanos la tiranía británica, y por tanto había que someter a dicho Ejecutivo a la voluntad de los representantes del pueblo —a quienes por contraste el pueblo le otorgaba una enorme confianza—.

⁷⁵ Thach, Charles, *The Creation of the Presidency, 1775-1789, A Study in Constitutional History*, 2a. ed., Baltimore, John Hopkins University Press, 1969, p. 28.

Lo que sucedió entre 1776 y 1787 en los estados americanos es que, facilitado por este diseño institucional que le otorgaba todo el poder público al Poder Legislativo, en varios estados se formaron tiranías legislativas que orientaban la potestad de aprobar leyes en beneficio propio de los legisladores. Estos violaban flagrantemente la letra de la Constitución escrita, y no había remedio en mano de los gobernados para reaccionar contra tales abusos del poder de legislar y corregir tan irritantes violaciones a la confianza pública.

Pero es entonces —entre 1776 que empiezan las hostilidades por la independencia de los estados americanos contra Inglaterra y 1787 en que se firma la Constitución de Filadelfia— que el sistema presidencial se empezaría a formar en los estados de la Confederación de los Estados Unidos de América, como medio de establecer un control político de los ciudadanos contra el Poder Legislativo.

La idea de este control político de constitucionalidad era que el presidente se opusiera al Congreso en nombre del pueblo para defender la Constitución; que interpusiera observaciones a las leyes que entendiera que eran inconstitucionales; que interpusiera, en una palabra, el veto.

Para que el veto operara era absolutamente necesario dos cosas: (1) que el presidente tuviera legitimidad democrática directa, que no fuese nombrado por el Congreso sino por el pueblo; y (2) que el presidente no pudiese ser removido por el Congreso, ni siquiera por el cargo de mala administración. El único supuesto para remover desde el Congreso al Presidente, es que fuese él el que violase gravemente la Constitución. Y es por esta razón que el sistema presidencial de nuestros días va a diferenciarse del parlamentario en cuanto que en el sistema presidencial, a diferencia del parlamentario, no se puede cesar al presidente por mala administración.

En aquellos días también se consideró necesario suprimir el consejo del gobernador cuyos integrantes, como señalamos, eran nombrados por el Poder Legislativo y fungían por tanto como un instrumento de control político del Poder Legislativo sobre

el Poder Ejecutivo. El gabinete pasó a ser un cuerpo de funcionarios nombrados por el presidente, que requería la ratificación del Poder Legislativo para constatar las prendas profesionales y éticas del nombramiento presidencial —pero no para controlarle en nombre del Congreso—.

De estas experiencias de los estados tomarían nota los constituyentes de Filadelfia para diseñar el arquetipo presidencial nacional. En 1787 cuando se aprueba la Constitución de Filadelfia, no existía el control judicial de las leyes —que como se sabe nace por interpretación judicial en el caso *Marbury vs. Madison* hasta 1803. Pero ello no quiere decir que no existiese un control de constitucionalidad, sino que éste era, como he dicho, de tipo político, operado por medio de proceso político y ante órganos políticos: el congreso y el electorado.

La historia del sistema presidencial nos muestra porqué no se puede destituir al jefe del Ejecutivo en el sistema presidencial incluso cuando es un mal gobernante o administrador. Pero esta misma historia de las ideas políticas nos muestra que el sistema presidencial de América Latina previó una válvula de escape para castigar la mala administración, no en la persona del presidente, pero sí en la de sus colaboradores inmediatos a través de la figura del referendo y la moción de censura que puede ser vinculante o no vinculante.⁷⁶ En el caso de la Constitución vigente de Tabasco se ha optado porque la censura congresual no tenga efecto vinculante sobre el gobernador del estado, pero cabe aclarar que la Constitución de Tabasco de 1919 en su versión original sí disponía el “voto de censura” vinculante contra el secretario general de gobierno (artículo 92).⁷⁷

El Poder Legislativo. El artículo 12 de la Constitución del estado crea el Poder Legislativo del estado, lo organiza, le señala sus competencias, y le establece ciertos límites que se complementan con otros recogidos en diversos preceptos constitucionales, especial-

⁷⁶ Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, UNAM-El Colegio Nacional, 2008, pp. 69-133.

⁷⁷ Peralta Burelo, *Tabasco y...*, *cit.*, t. I, p. 92.

mente los referidos a los derechos fundamentales de las personas. Dispone el citado artículo de la Constitución local que el poder legislativo de Tabasco se deposita en la “Cámara de Diputados. Ésta se integra por treinta y cinco representantes populares, de los cuales veintiuno son electos por el principio de mayoría relativa y catorce por el principio de representación proporcional. Según indica el citado precepto, los diputados locales se eligen cada tres años pero no pueden ser reelectos por prohibición expresa de la Constitución federal que recoge la local en su artículo 16.

El concepto constitucional genérico “Poder Legislativo” establecido en el artículo 12 de la Constitución de 1919 que se le confiere al Congreso del estado de Tabasco, y que es objeto de desarrollo en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como en el Reglamento Interior del Congreso del Estado, se encuentran las siguientes potestades específicas: (1) elaborar y aprobar las leyes; (2) aprobar el presupuesto de gastos públicos del estado y; (3) supervisar y evaluar permanentemente la administración pública a cargo del Poder Ejecutivo y en su caso sugerir la corrección de la acción pública.

1. Elaborar y aprobar leyes

La Constitución de Tabasco atribuye competencia a la Cámara de Diputados para iniciar leyes (artículo 33) y para aprobar las iniciativas de ley que se le presenten, ya provengan de su propio seno o que emanen del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, de los Ayuntamientos, o de iniciativas ciudadanas (artículos 33 y 36, fracción I).

El sistema democrático representativo mexicano ha establecido la ley federal o estatal como única expresión reconocida de decisión política de los ciudadanos de la República, y la “reserva de ley” como técnica de seguridad para evitar que los poderes públicos actúen sin autorización de los representantes del pueblo. La técnica de la reserva de ley indica que todo acto de autoridad local que afecte el goce de los derechos de los gobernados debe estar sustentado en una ley votada por los representantes del pueblo de

Tabasco; esta técnica ha sido acogida expresamente en la Constitución federal en el artículo 14, segundo párrafo, y en el artículo 16, y es de observancia obligatoria en Tabasco aun cuando la Constitución local no reproduce el texto de los citados artículos de la norma federal.

Si acudimos a las memorias del Constituyente de 1857 de Francisco Zarco, si repasamos la obra clásica de Werner Jaeger *Paideia*,⁷⁸ o si acudimos al meritorio trabajo de Moses Finley *El nacimiento de la política*,⁷⁹ podemos concluir que el sustento ideológico de la ley —impregnado de la idea de igualdad— apenas ha variado en 26 siglos: todos los miembros de la comunidad política, ricos y pobres, formamos la ley, y en tanto que yo participo en dicha decisión adquiero la obligación de cumplirla y hacerla cumplir al igual que todos mis conciudadanos. La ley es considerada justa porque todos, ricos y pobres, proyectamos en ella el sentido de justicia de nuestra comunidad. La ley conserva su legitimidad porque se aplica igual a todos; la igualdad ante la ley en el momento de su aplicación es una garantía para todos porque un rico puede superar la fuerza de los pobres —que son más en número que los ricos— e inversamente un pobre se puede defender de un rico que la vida sitúa en condición desigual de fuerza o influencia. La ley debe buscar el interés general y no el de una clase social: una ley no es legítima si sólo produce beneficios para los ricos, y tampoco es legítima si sólo produce beneficios para los pobres.⁸⁰ La ley debe evaluarse periódicamente por sus resultados: una ley puede ser poco inteligente o puede ser pobremente gestionada; en ambos casos la ley se desvía del interés general y consecuentemente se debe corregir el yerro.⁸¹

⁷⁸ Jaeger, Werner, *Paideia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁷⁹ Finley, Moses, *El nacimiento de la política*, trad. de Teresa Sampere, Barcelona, Crítica, 1986.

⁸⁰ Carpizo, Jorge, *Concepto de..., cit.*, p. 105.

⁸¹ Valadés, Diego, “Relación y controles recíprocos entre órganos del poder”, en su *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 65-79.

La “reserva de ley” conecta con otro concepto de derecho público igualmente contenido en el citado artículo 14 y en el artículo 16: el “principio de legalidad”. Este principio es complemento necesario de la reserva de ley. La doctrina identifica bajo el concepto de “principio de legalidad” la obligación de los aplicadores de la ley —los poderes Ejecutivo y Judicial del estado— de ajustarse estrictamente a la misma.⁸² Es decir, el proceso integral de la vida de la ley pasa por su *formación* en el Poder Legislativo estatal y prosigue en el momento de su *aplicación* por otros agentes del pueblo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como por los órganos constitucionales autónomos del estado de Tabasco.⁸³

Sujeto al principio de legalidad, el Poder Ejecutivo del estado para aplicar las leyes que aprueba el Congreso local debe elaborar reglamentos y reglas de operación fieles a la voluntad del legislador según consta en los registros de los trabajos en comisiones y en el debate en pleno; la emisión de circulares interpretativas y el sistema de recursos administrativos permite al jefe del Ejecutivo imponer uniformidad en la aplicación de la ley a sus subalternos con el objeto de que la intención del legislador sea respetada. La administración pública crea su propio control interno.⁸⁴ Pero aun así el Congreso del estado debe velar permanentemente porque la intención expresada en las leyes sea honrada por el Poder Ejecutivo, advirtiendo de ser el caso al jefe de dicho Poder sobre desviaciones a la intención del legislador; de no ser escuchadas las recomendaciones del Poder Legislativo, éste puede reformar la ley para que el Ejecutivo no tenga margen de interpretación por supuesta obscuridad del sentido de la ley.

También es exigencia del citado principio de legalidad que los actos administrativos ejecutados con fundamento en las normas

⁸² Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales...*, cit., pp. 81-137. Otra obra de referencia obligada sobre el principio de legalidad es García De Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1995.

⁸³ Carpizo, Jorge, *Concepto de...*, cit., p. 103.

⁸⁴ Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 54-57.

de la administración deben evitar la arbitrariedad al aplicarse a los particulares. El Poder Judicial debe velar que la aplicación de la ley encomendada al Poder Ejecutivo no sea arbitraria al ser requerido para ello por un particular que impugna un acto administrativo con fundamento en su derecho a la administración de justicia. Al administrar justicia a un particular el tribunal corrige en su caso la interpretación de la ley que hace el Ejecutivo. Esta es la tarea encomendada por la Constitución al Poder Judicial, y que en Tabasco ha venido desempeñando un tribunal especializado denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La indicada obligación de atender la ley y la intención del legislador que emanan de la reserva de ley y de su necesario complemento que es el principio de legalidad que vincula al Poder Ejecutivo, es exigible también para los jueces del Poder Judicial del estado de Tabasco. Los jueces al aplicar las leyes en los casos concretos lo deben hacer respetando la intención del legislador según se expresa en la norma aprobada por el Congreso. Si ésta es oscura, deben buscar en los registros parlamentarios, particularmente en los dictámenes de las comisiones para fijar con la mayor fidelidad la intención del legislador.

2. Aprobar la ley de ingresos y egresos

La Constitución de Tabasco le confiere a la Cámara de Diputados la potestad de aprobar los ingresos y el presupuesto de egresos del estado (artículo 36, fracciones I y VII). Esta potestad es perfectamente congruente con el esquema del estado de derecho. Como dijimos en el apartado anterior, toda afectación de un derecho requiere, por disposición de la Constitución federal, la intermediación de los representantes populares —técnica conocida como reserva de ley—. Los impuestos señalados a los contribuyentes son afectaciones a su patrimonio, a su propiedad, de ahí que necesariamente estas afectaciones deban ser aprobadas por los representantes populares.

Por lo que respecta a los egresos, la explicación viene dada por el hecho de que la distribución de los gastos públicos también afecta los derechos de los gobernados. Al otorgar más dinero para el goce de un derecho necesariamente implica menos dinero en el goce de otro derecho. Un ejemplo puede aclarar el argumento: si la Cámara de Diputados a propuesta del gobernador decide otorgar mayor prioridad a los gastos en comunicación social o a los partidos políticos, tal prioridad en los gastos va a repercutir en la cantidad de recursos que se le asigna al poder judicial del estado y las policías para garantizar al derecho de propiedad e integridad de las personas.

3. La supervisión y control de la administración a cargo del Poder Ejecutivo

La Constitución de Tabasco le confiere a la Cámara de Diputados diversos instrumentos para supervisar, evaluar y en su caso corregir la administración a cargo del Poder Ejecutivo (artículos 25, 26, 36, fracciones XLI, XLIII).

El control del gobierno o de la administración en la teoría del sistema presidencial tabasqueño se entiende como una función aneja a la función de legislar, función que adquirió mayor relevancia a partir de la primera mitad del siglo XX para evaluar el tipo de legislación que emergió con el Estado social de derecho, tales como salud, educación o trabajo. Las leyes del Estado social son leyes dirigidas a las administraciones públicas para su implementación y deben ser controladas necesariamente desde otro Poder.

A este respecto es pertinente mirar al sistema presidencial más longevo de nuestro continente, el norteamericano. El control del gobierno en los Estados Unidos emergió en forma natural como necesario complemento de la potestad de legislar y la potestad de asignar el presupuesto de gastos del Estado.⁸⁵ La Constitución de los

⁸⁵ Fischer, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4a. ed., Kansas, University Press of Kansas, 1997, pp. 103-106.

Estados Unidos a la fecha no señala expresamente una “potestad de control del gobierno” del Poder Legislativo, pero esto es usual en su sistema —como puede ejemplificarse con la *judicial review of legislation*—. En ninguna parte de la Constitución norteamericana se dice que los jueces tienen la potestad de anular leyes aprobadas por el Congreso que consideren contrarias a la Constitución, pero quién podría cuestionar que tal potestad existe; lo que sucede es que los norteamericanos asignaron esta competencia a los jueces por vía de la interpretación de su Constitución. Lo mismo sucede con la competencia de control del gobierno que ha sido el producto de la interpretación que los propios legisladores han hecho de sus competencias de legislar y asignar el presupuesto —interpretación que ha sido ratificada por la Corte en ocasión de conflictos con el Poder Ejecutivo—. El argumento es que no se puede reformar una ley existente, o legislar para dar tratamiento a un nuevo problema social, o asignar el presupuesto en forma inteligente, si el legislador no cuenta con la información pertinente de quien en el Poder Ejecutivo se encuentra gestionando las leyes que inciden —o son incapaces de incidir— en ese problema social. Así pues, si seguimos el ejemplo estadounidense como lo hiciera en su momento el Constituyente de 1857, el control del gobierno resulta estar lógicamente atado a la función de legislar.

Ahora bien, la Constitución de Tabasco le ordena a la Cámara de Diputados cumplir con ciertos deberes que no están comprendidos en la función restrictiva de “Poder Legislativo” que se comenta en los párrafos precedentes. Un primer deber es servir de Poder Revisor de la Constitución local para proyectar la evolución del orden jurídico a partir de su norma superior en el ámbito local. La Constitución señala que puede ser adicionada o reformada por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes y con la anuencia de la mayoría de los ayuntamientos (artículo 83).

Un segundo deber asignado al Poder Legislativo es el de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Para hacer cumplir la Constitución se le asigna la potestad de designar por sí mismo o con

el concurso del Poder Ejecutivo a los funcionarios de Estado. Los funcionarios de Estado son aquellos que conforman los cuerpos directivos de los órganos constitucionales y de los órganos constitucionales autónomos. Los funcionarios de Estado se distinguen de los funcionarios del gobierno o la administración. Los primeros sólo están sometidos a la Constitución local y las leyes que de ella emanan, mientras que los segundos además deben obediencia al jefe del gobierno o Poder Ejecutivo, y a mandamientos ideológicos de las formaciones partidistas a las que pertenecen.

Atado al deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución del Poder Legislativo, uno muy importante es que la Cámara de Diputados debe defender la Constitución local contra sus agresores (artículo 36 fracción XIV). A tal efecto la Constitución local reconoce como instrumentos de control político de constitucionalidad el juicio político contra los miembros de los tres poderes, de los órganos de relevancia constitucional, de los órganos constitucionales autónomos y de los ayuntamientos. La Constitución federal también le otorga legitimidad al Poder Legislativo del estado para promover ante la Suprema Corte controversias o acciones de inconstitucionalidad para oponerse a la violación del texto constitucional local.⁸⁶

El Poder Judicial del estado de Tabasco

La Constitución local atribuye el poder judicial al Tribunal Superior de Justicia, a los Juzgados de Primera Instancia, en Juzgados de Paz y en Juzgados para Adolescentes (artículo 55). La función judicial consiste en la potestad de dirimir conflictos de los particulares entre sí, de los particulares con el poder público o, de los poderes públicos entre sí.⁸⁷

⁸⁶ Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa...*, cit., p 233.

⁸⁷ Orozco Henríquez, Jesús J., "La división de poderes y el organismo judicial en las entidades federativas", en Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (coords.) *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 213 y ss.

Dentro del Poder Judicial, el tribunal de mayor importancia es el Tribunal Superior de Justicia. Su potestad principal es el control de legalidad mediante la anulación de las resoluciones de los tribunales y juzgados del estado por errores en el procedimiento o en el fondo de las sentencias. Típicamente se constituye por tanto como un tribunal de casación en materia civil y penal inspirado en la tradición española del siglo XIX; y se atribuye a los tribunales del Poder judicial de la Federación la potestad de revisarlos en última instancia mediante el amparo casación.⁸⁸ Formalmente el Tribunal Superior de Justicia cuenta además con la potestad de dirimir controversias que se susciten entre los ayuntamientos y el Poder Ejecutivo o Legislativo del estado.

De otra parte, la Constitución local crea el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tabasco. Este órgano es encargado de la administración, vigilancia y disciplina dentro del Poder Judicial del estado —con la sola excepción del Tribunal Superior de Justicia (artículo 55) —.

El Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de administrar las condiciones laborales de los jueces. Pero tras esta competencia que a primera vista pareciera ser inocua, subyace el más importante deber de este órgano: velar por las garantías constitucionales que a los jueces del Poder Judicial le atribuyen las constituciones federal y local, las leyes locales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos para mantener la independencia e imparcialidad de los jueces del estado al dirimir conflictos judiciales.⁸⁹ La independencia de los jueces del estado debe ser proveída por este órgano tanto hacia fuera del Poder Judicial como hacia dentro del mismo. En este orden de ideas, el Consejo de la Judicatura es el órgano que aplica el régimen disciplinario de los jueces, y por tanto son los que —entre otras cosas— pueden suspender la inmunidad procesal penal de los jueces para que sean

⁸⁸ Cabrera, *El Poder Judicial federal mexicano*, cit., pp. 81-82.

⁸⁹ García Ramírez, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, 3a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 63-97.

juzgados en caso de que incurran en responsabilidad jurídica por desviación de la potestad jurisdiccional. Sólo a este órgano compete la potestad de suspender y aun separar de su cargo a un juez. Por lo que respecta a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la exigencia de responsabilidad política de los mismos se encuentra atribuida a la Cámara de Diputados del estado, por lo que son éstos los que pueden suspender la inmunidad procesal de los mismos y/o en su caso remover a un magistrado de su cargo mediante juicio político.

Además de los señalados líneas arriba, existen otros tribunales creados por la Constitución local y/o por leyes locales que también desarrollan una función jurisdiccional —pero que no se encuentran organizados dentro del Poder Judicial del Estado de Tabasco, sino como “tribunales especializados”—. Entre ellos se cuenta al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y el Tribunal Electoral (artículo 63 bis).

El Tribunal de Conciliación y Arbitraje se encuentra regulado en título quinto de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco (artículo 102). Su competencia principal es dirimir conflictos entre los trabajadores que prestan sus servicios en los poderes públicos del estado, y entre dichos trabajadores y las autoridades de sus sindicatos.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco tiene como competencia principal dirimir los conflictos de los gobernados con las autoridades estatales o municipales por violar éstas sus derechos en el ejercicio de la función administrativa que se les encomienda. Tiene por tanto también la facultad para imponer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que causen dichas autoridades a los derechos de los gobernados con motivo de su actividad administrativa irregular (artículo 71). También tiene asignada la protección de los derechos de los gobernados frente a las potestades fiscales de las autoridades estatales y municipales. Su organización y competencias se encuentran reguladas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.

Por último el tercer tribunal especializado en Tabasco es el Tribunal Electoral. Este conoce y resuelve como última instancia local las impugnaciones concernientes con las elecciones para diputados locales, gobernador, presidentes municipales y regidores de los ayuntamientos, así como las referidas a actos y resoluciones de la autoridad electoral o de los partidos políticos que violen los derechos político electorales de los ciudadanos. También conoce de impugnaciones surgidas en la organización y celebración de los procesos de referéndums, plebiscitos e iniciativas ciudadanas para reformar el orden jurídico local. Finalmente a este tribunal se le atribuye la competencia de control de constitucionalidad de las leyes en materia electoral (artículo 63 bis).⁹⁰

Habiendo hecho los comentarios sobre la organización de los poderes públicos del estado de Tabasco, y por la imposibilidad de espacio para dar cuenta de cada una de las adiciones y reformas a la Constitución del estado ocurridas en el siglo XX y primera década del XXI en materia de separación de poderes, se presenta a continuación un comentario de los rasgos más importantes que se modificaron de un siglo al siguiente en el constitucionalismo tabasqueño.

Por cuanto a la organización del poder, si se compara la Constitución de 1919 en su versión original con sus predecesoras del siglo XIX, se nota un hilo conductor en cuanto a la forma de relacionarse los poderes Ejecutivo y Legislativo; la Constitución de 1919 promulgada el 5 de abril de 1919 mantenía un esquema de equilibrio de poderes, en el que el Legislativo conservaba competencias muy potentes de control sobre el Ejecutivo —al que incluso podía remover mediante juicio político—. Pero las reformas posteriores a dicha Constitución acercaron cada vez más el modelo presidencial estatal tabasqueño, al modelo federal implantado por Carranza en la Constitución federal de 1917. En este último se configuró desde la Constitución un claro desequilibrio entre poderes en beneficio del jefe del ejecutivo y en detrimento del Po-

⁹⁰ Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, pp. 33-49.

der Legislativo, que pierde potestades. Es decir, deliberadamente se configura un sistema de división de poderes donde el Ejecutivo tiene una clara preeminencia sobre el Poder Legislativo.⁹¹ El modelo presidencial federal que Venustiano Carranza propone al Constituyente de 1917⁹² viene influido por Emilio Rabasa, quien en su obra *La Constitución y la dictadura*, sugiere que la inestabilidad política del siglo XIX se debió a los poderes excesivos concentrados en el Poder Legislativo, por medio de los cuales éste asediaba constantemente al presidente y a sus ministros.⁹³

Otro cambio importante entre las constituciones del siglo XIX y la Constitución de 1919 es que se va a suprimir la elección indirecta en primer grado para elegir los representantes populares y al gobernador del estado y a partir de su promulgación las elecciones serán directas hasta nuestros días. Ello sigue lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución federal de 1917, la que había elevado a rango constitucional esta nueva modalidad de las elecciones populares introducida en el país, mediante las Reformas a la Ley Electoral de 1911 que el presidente Francisco I. Madero promulgó el 22 de mayo de 1912.⁹⁴ A este respecto es de destacar también que los partidos políticos no serían considerados expresamente en la Constitución y por tanto seguirían siendo objeto del derecho privado como organizaciones de ciudadanos hasta bien entrado el siglo XX cuando se constitucionalizan los partidos políticos, y el derecho legislado que los regula se convierte en derecho público y de interés general.

⁹¹ Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en (VVAA), *El sistema presidencial mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp. 19-70.

⁹² Carranza, Venustiano, “Mensaje del primer jefe ante el Constituyente 1916”, en Tena Ramírez, Felipe (ed.), *Leyes Fundamentales de México*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 758.

⁹³ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 10a.ed., México, Porrúa, 2006.

⁹⁴ García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México, p. 215.

Un tercer cambio de gran trascendencia es la prohibición de la reelección del ejecutivo estatal y de los municipios, en seguimiento al artículo 4o. del Plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que a la letra dice: “Además de la Constitución y las leyes vigentes, se declara ley suprema de la República, el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los Estados y presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas”. Tal principio revolucionario sería recogido por los artículos 83 y 115 de la Constitución federal de 1917, y por el artículo 72 de la Constitución original de 1919 del estado de Tabasco con respecto al gobernador.

Un cuarto cambio en el diseño de las instituciones públicas es el de la ubicación orgánica del Ministerio Público. En las Constituciones del siglo XIX el Ministerio Público estaría situado dentro de la estructura del Poder Judicial, pero en el siglo XX pasaría a formar parte del Poder Ejecutivo.

Un quinto cambio de la mayor trascendencia que se observa en la Constitución de 1919 con respecto a sus antecesoras del siglo XIX, será desde luego la incorporación con rango constitucional de la libertad o autonomía de los municipios, y por tanto la supresión de las autoridades intermedias subordinadas al poder central que se habían erigido en el régimen del general Porfirio Díaz. Durante el Porfiriato la práctica de la administración central del presidente Díaz había descansado no sólo en los gobernadores como delegados territoriales del presidente, sino que se había extendido a todos los rincones del país a través de los “jefes políticos”. Estos funcionarios eran autoridades no electas sino designadas por el gobernador, que se encontraban sin embargo en un escalón jerárquico superior a las autoridades municipales que sí tenían legitimación democrática directa de sus ciudadanos. A través de los jefes políticos se controlaban los ingresos y las erogaciones de los municipios, así como la importante participación de dichas autoridades en las elecciones para elegir diputados al Congreso de la Unión y al presidente de la República según las leyes

electorales que desarrollaban los preceptos de la Constitución de 1857; de ahí su importancia para perpetrar los fraudes electorales por medio de los cuales elección tras elección se perpetuaba en el poder la nomenclatura porfirista tanto en el ámbito estatal como en el federal.⁹⁵

Contra este panorama se entiende que primero mediante decreto emitido por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, que se cuenta como una de las llamadas “leyes preconstitucionales” emitidas entre 1911 y 1915,⁹⁶ y posteriormente la Constitución federal de 1917 aprobada en Querétaro, vendría a imponer como obligación a los estados fincar como base de su organización política y territorial a los municipios, señalando que éstos habrían de ser “libres”, esto es, no sujetos a autoridades intermedias, a los prefectos. Precisamente una de las prioridades políticas del primer jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, para dismantelar la organización centralista del porfiriato, fue elevar a rango constitucional la secular institución del municipio, y suprimir su dependencia de los “jefes políticos”. Con ello el modelo federal mexicano va a introducir una modificación más con respecto al modelo estadounidense del que originalmente se inspiraron los constituyentes del siglo XIX, ya que en este último no se reconoce la figura de los municipios en la Constitución federal.⁹⁷

IV. EL MUNICIPIO LIBRE Y SU FORMA DE GOBIERNO

Una de las grandes modificaciones del constitucionalismo mexicano del siglo XIX en su paso al siglo XX fue la elevación

⁹⁵ Madero, Francisco I., “Plan de San Luis”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, cit., p. 732.

⁹⁶ Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 (municipio libre), del 26 de diciembre de 1914. *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 4a. ed., México, Segob, 2009, pp. 589-591.

⁹⁷ Tarr, *Comprendiendo las constituciones estatales*, cit., pp. 28-30.

del municipio a rango constitucional. El municipio había estado presente en la historia institucional de México desde la época colonial como una forma de hacer más flexible el centralismo imperial. Al independizarse México y optar por el modelo federal inspirado en el estadounidense —que no reconoce sino dos niveles de gobierno, el federal y el estatal— había dejado de lado al municipio. La Constitución de 1857 tampoco contempló al municipio y serían las constituciones estatales las que se ocuparían de los mismos;⁹⁸ éstas dividían la geografía de los estados en “partidos, los que a su vez se componían de municipalidades.

Al asumir en 1876 Porfirio Díaz la jefatura del poder político en México, se apoya fuertemente en este ámbito de gobierno para centralizar el poder. Su instrumento fue el reforzamiento de las “jefaturas políticas” que tenían antecedente en la Constitución liberal de Cádiz y que habían sido acogidas por algunas Constituciones de los estados, entre ellas la tabasqueña de 1857;⁹⁹ la figura del “jefe político” fue posteriormente adoptada en la Constitución de Tabasco de 1883, en la cual se refuerza su carácter dependiente del gobernador —como se puede observar en lo dispuesto en el artículo 80—: “En cada partido habrá un jefe político que residirá en la cabecera; será nombrado por el Ejecutivo, a quien estará sujeto como su agente, y durará en sus funciones dos años”.

Contra esta figura reaccionarían los líderes coahuilenses de la Revolución mexicana, Francisco I. Madero y Venustiano Carranza.¹⁰⁰ Este último propondría su supresión en el proyecto de la Constitución de 1917 al tiempo que propone el reconocimiento constitucional del municipio con el adjetivo de “libre” para reafir-

⁹⁸ González Oropeza, Manuel, *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri del Congreso del Estado de Guerrero, 2010, pp. 21-33.

⁹⁹ Constitución de Tabasco de 1857, artículo 56.

¹⁰⁰ Falcón, Romana, “La desaparición de jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista”, *Historia Mexicana*, XXXVII: 3, 1988, pp. 423 y ss. Véase también Mecham, Lloyd, “The Jefe Político in Mexico”, en *Southwestern Social Sciences Quarterly*, núm. 13, junio 1932-1933.

mar su estatus. La organización municipal propuesta por Carranza es aprobada y se convierte en el artículo 115 de la Constitución federal, en el cual se ordena a los estados ajustar sus Constituciones para adoptar como base de su organización política y división territorial al municipio.¹⁰¹

En seguimiento a tal mandamiento, el estado de Tabasco adopta expresamente en la Constitución local para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa, y popular teniendo como base de su organización política y administrativa al Municipio libre (artículo 10o.). La constitucionalización del municipio tuvo como efecto directo que todo el territorio del país se dividiera y formalmente se ubicara bajo la esfera de un gobierno municipal. También es de destacar que ello influyó en que, salvo en el caso de los municipios con fuerte presencia de población indígena, la organización municipal siguiera un esquema con rasgos bastante uniformes en todo el país a pesar del margen de configuración local que les está reservado a las Constituciones y leyes de los estados.

Después de aprobada la Constitución federal, la organización municipal sirvió como primer paso para reconocer el derecho al sufragio de las mujeres, y posteriormente —durante el gobierno del presidente José López Portillo— para asentar el pluralismo político en todo el país mediante la introducción del sistema de representación proporcional para elegir al cuerpo colegiado del gobierno municipal, el Ayuntamiento. El ámbito municipal volvió a ser objeto de cambios importantes en el periodo constitucional del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Durante su gestión la organización municipal recibe un decidido impulso al través de la introducción de adiciones muy importantes al artículo 115 de la Constitución federal que le conferían un marco propio de competencias, así como fuentes propias de financiamiento para los municipios, que no podrían ser desconocidas por las Constituciones de los estados.¹⁰²

¹⁰¹ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 111 y ss.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 32 y ss.

Sobre el arquetipo municipal esbozado por la Constitución federal en su artículo 115 y sus reformas, la Constitución de Tabasco reconoce actualmente diecisiete municipios, a saber: Balancán, Cárdenas, Centla, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Emiliano Zapata (llamado Montecristo en la versión original de 1919), Huianguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Jonuta, Macuspana, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa, Teapa, y Tenosique (artículo 3o.).

Por disposición de la Constitución estatal el gobierno de los municipios recae en el Ayuntamiento. Este órgano de gobierno está compuesto por el presidente municipal, por un número variable de regidores según la población del municipio, y por un síndico de hacienda. El presidente municipal es electo por el pueblo directamente por el principio de mayoría relativa, y los regidores lo son por medio del sistema de representación proporcional. El desarrollo al detalle de los preceptos de la Constitución local sobre el municipio se encuentran contenidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco.

Cabe destacar que por disposición tanto de la Constitución federal como de la Constitución del estado de Tabasco, los Ayuntamientos son cuerpos de gobierno que tienen potestades materialmente legislativas al lado de potestades formal y materialmente ejecutivas. Por ello puede decirse que la forma de gobierno municipal en la cual el poder de legislar y el poder de ejecutar no están tajantemente separados, se acerca más a los sistemas parlamentarios que a los sistemas presidenciales.

Las decisiones materialmente legislativas del municipio necesariamente se deben tomar en el seno del Ayuntamiento, en sesión de cabildo, y según jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es obligatorio que dichas decisiones materialmente legislativas se tomen por mayoría de votos de los representantes populares que integran el Ayuntamiento.

Las potestades ejecutivas del Ayuntamiento recaen en el presidente municipal quien las ejerce con apoyo en una estructura burocrática, que —según la complejidad administrativa e importancia económica del Municipio— puede organizarse en admi-

nistración pública municipal centralizada y administración pública municipal descentralizada. Al frente de las dependencias de la administración pública municipal se encuentra un director, pero también es posible que las competencias administrativas recaigan en uno de los regidores.¹⁰³

De conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco y con ordenanzas municipales internas, la geografía administrativa del municipio se divide territorialmente en delegaciones municipales. Estas a su vez se dividen en secciones. Los vecinos de cada delegación eligen periódicamente en forma directa a un presidente, que tiene la encomienda de ser el representante de los ciudadanos ante el órgano de gobierno del municipio, y el gestor de su demarcación ante las unidades administrativas que prestan los servicios públicos. Su labor, que no es de tiempo completo, fue originalmente considerada un deber ciudadano, honorífico, sin retribución. Sin embargo es de destacar que su carácter ciudadano se ha desvirtuado porque se les ha incluido en la onerosa nómina de los ayuntamientos, como parte de las estrategias electorales del partido en el gobierno en turno en cada municipio, para acrecer sus activistas durante los periodos electorales.

A la fecha de la celebración del centenario de la Revolución mexicana, los funcionarios de los ayuntamientos de Tabasco no son reclutados por medio de exámenes públicos de oposición y con criterio del mérito, como dispone el artículo 23 C de la Convención Americana de Derechos Humanos. Su contratación obedece al esquema clientelar de los partidos políticos o de personajes importantes de la política estatal —esquema deliberadamente tolerado por la vieja Ley de los Servidores Públicos al Servicio del

¹⁰³ Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP-Banobras, 1993, pp. 67 y ss. Sobre organización municipal y gestión pública, véase también Zapata Perogordo, Alejandro y Meade Herbert, Oliver, *Organización y gestión municipal*, México, Senado de la República-Porrúa, 2008.

estado—. Ello incide fuertemente en el grado de profesionalización de la administración pública municipal y consecuentemente en su desempeño.

V. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DESDE EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

La Constitución de Tabasco de 1919 en su versión original organiza formalmente los poderes públicos siguiendo el principio de la división de poderes entre un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial. Pero por efecto de sucesivas reformas y adiciones a la Constitución original de 1919, actualmente el arquetipo institucional de los poderes públicos del estado de Tabasco es más extenso y complejo. Para efectos de claridad, siguiendo una clasificación académica, estos pueden clasificarse en órganos constitucionales, órganos de relevancia constitucional y en órganos constitucionales autónomos.

Los órganos constitucionales son los tres poderes clásicos que ya hemos comentado: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Los órganos de relevancia constitucional son órganos que formalmente están dentro de la esfera de uno de los tres poderes clásicos, pero cuyas actividades ordinarias tienen efectos de tal magnitud sobre el sistema político y los derechos de los gobernados, que resulta indispensable proveerles de un status especial como medida de garantía para preservar la integridad del sistema político y los derechos de los gobernados. Y precisamente para proteger la función que desarrollan, se han establecido estos órganos con rango constitucional para evitar que el legislador ordinario reduzca sus competencias hasta anularlo mediante una ley ordinaria, o que lo subordine por la vía del estrangulamiento presupuestal.

Los órganos de relevancia constitucional de Tabasco son el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, sectorizado dentro del

Poder Legislativo, que tiene encomendada la revisión y fiscalización de las cuentas del erario de los poderes públicos del estado y de los municipios y, complementariamente, promover en su caso la exigencia de responsabilidad jurídica que se deriven del ejercicio de su atribución de supervisión (artículo 36, fracción XIII; artículo 40). La Procuraduría General de Justicia del estado, que se sitúa dentro de la esfera del Poder Ejecutivo y de la cual dependen los agentes del Ministerio Público encargados de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal (artículo 52). Finalmente el Consejo de la Judicatura es el tercer órgano de relevancia constitucional, el cual se ubica orgánicamente dentro del Poder Judicial del estado y tiene la encomienda de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial (artículo 55).

Por último abordamos el comentario sobre los órganos constitucionales autónomos reconocidos en la Constitución tabasqueña. Al respecto cabe hacer mención que el desarrollo en el derecho positivo de los órganos constitucionales autónomos ha sido un desarrollo del derecho constitucional occidental, no privativo de nuestro país, que en México se ha manifestado sobre todo en el siglo XX. El diseño de los órganos constitucionales autónomos que se sale del esquema clásico de tres poderes de Montesquieu obedece a la necesidad de sustraer de la competencia política funciones necesarias del Estado mexicano que deben llevarse a cabo con neutralidad ideológica y de intereses de partidos políticos. De ahí que se conceda una autonomía a ciertos órganos con respecto a los poderes públicos que constitucionalmente se mueven por preferencias ideológicas y ciclos cortos de gobierno: los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los órganos constitucionales son pues autónomos de estos Poderes, y están sólo subordinados a la Constitución y a las leyes, a las que deben ajustar sus acciones.¹⁰⁴

Los órganos constitucionales autónomos del estado de Tabasco son el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabas-

¹⁰⁴ Caballero Ochoa, José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, año 2000, pp. 153 y ss.

co, el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. El primero lo es por disposición expresa tanto de la Constitución federal (artículo 116, fracción IV inciso C) como de la constitución del estado de Tabasco (artículo 9o., apartado C, base I). El Instituto Tabasqueño de Acceso de Transparencia y Acceso a la Información Pública obtiene su autonomía del texto constitucional federal (art. 6o., fracción. IV) y de la ley local que lo desarrolla (art. 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco) . Por su parte el carácter de órgano autónomo lo recibe la Universidad pública del estado sobre base constitucional federal (artículo 3o., fracción VII) y su Ley Orgánica. Cabe señalar que casi todos los demás estados de la República cuentan con un órgano constitucional autónomo adicional, la Comisión de los Derechos Humanos, pero en el estado de Tabasco esta Comisión está organizada como una dependencia más del jefe del Poder Ejecutivo utilizando la figura de derecho administrativo de “órgano descentralizado”. Tal diseño institucional desde luego anula su potencia para promover el respeto a los derechos fundamentales violados por el gobernador y sus funcionarios.

De la evolución del esquema institucional de Tabasco es de destacar que con la salvedad del Consejo de la Judicatura de Tabasco y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los cambios a la Constitución del estado de 1919 concernientes con los citados órganos de relevancia constitucional y los órganos constitucionales autónomos, han provenido de reformas a la Constitución federal de 1917 que luego deben ser forzosamente incorporados en los estados. Es así que por disposición establecida en el artículo 102, B, de la Constitución federal (*Diario Oficial de la Federación* 28 de enero de 1992) se creó en el estado de Tabasco una comisión estatal de los derechos humanos; Por disposición del artículo 41 reformado de la Constitución federal (*Diario Oficial de la Federación* 21 de agosto de 1996), se creó localmente un instituto estatal electoral y un tribunal electoral autónomo del Poder Judicial, y; finalmente por adición al artículo 6o. de la Constitución federal

(*Diario Oficial de la Federación* 20 de julio de 2007; 13 de noviembre de 2007) cobraría vida el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

VI. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DESDE EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN TABASCO

Al lado de los órganos constitucionales autónomos, uno de los desarrollos del orden jurídico tabasqueño más importantes del siglo XX fue sin duda el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y la posición que han alcanzado como vehículos para el acceso al poder público y para el ejercicio de una oposición institucionalizada sobre el Poder Ejecutivo en el ámbito estatal y municipal.¹⁰⁵

En la última década del siglo XX y en la primera década del siglo XXI Tabasco ha desarrollado un sistema de partidos dominado por dos formaciones políticas. En el estado compiten por el poder político con posibilidades reales de ganar los cargos más importantes en disputa *Diario Oficial de la Federación* —la jefatura del Poder Ejecutivo y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados— el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Pero el primero ha conservado ininterrumpidamente la jefatura del Poder Ejecutivo por 81 años desde su fundación en 1929 hasta la fecha.

El tercer partido en importancia en el estado, es el Partido Acción Nacional (PAN), pero muy por detrás en fuerza electoral del PRI y del PRD. El PAN ha logrado ya ganar algunas presidencias municipales, y diputaciones locales por el principio de mayoría —lo que no le ha sido posible en solitario al Partido del Trabajo (PT), al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al Partido Convergencia (PC), y al Partido Nueva Alianza (PANAL) que son

¹⁰⁵ Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge. *Derecho Constitucional*. México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 65-69.

los que conforman el elenco de partidos con representación en la Cámara de Diputados y en los Ayuntamientos de los municipios del estado en el presente año 2010—.

El actual bipartidismo tabasqueño fue precedido por un sistema de partido de Estado. Este se había consolidado con toda claridad en Tabasco hacia fines de la mitad del siglo pasado, como proyección del partido nacional creado desde la ciudad de México que se empieza a perfilar bajo el gobierno del general Plutarco Elías Calles y que adquiere sus rasgos finales durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas del Río —periodo de la construcción del sistema político nacional que localmente coincide con el acceso al poder local de Tomás Garrido Canabal de la mano del General Elías Calles y con su defenestración por el puño del General Cárdenas del Río—.¹⁰⁶ Aun cuando no en forma inmediata, desde ese momento y a diferencia de lo que sucede en otros estados en donde se desarrolla una oposición en el ámbito municipal tolerada desde Los Pinos, en Tabasco no se experimenta un fenómeno parecido. Para 1977 el PRI había ocupado ininterrumpidamente en Tabasco la jefatura del Poder Ejecutivo y sistemáticamente había obtenido también todas las posiciones en la legislatura del estado y de los diecisiete ayuntamientos del estado. Tal situación va a variar con la “reforma política” impulsada por el presidente José López Portillo, que al modificar el sistema electoral facilita la emergencia de una representación política plural. Pero como habremos de comentar, en ello también ha influido en forma determinante las historias personales de un puñado de políticos tabasqueños con presencia e influencia en el tablero político nacional.

En 1977 el presidente de la República José López Portillo (PRI, 1976-1982) promueve la reforma a la Constitución federal para implantar el sistema electoral mixto. Dicho sistema electoral mixto consistía en la introducción del principio de la representación

¹⁰⁶ Martínez Assad, Carlos, *Breve historia de Tabasco*, México, Fondo de Cultura Económica-Colmex, 1996, pp. 123-180.

proporcional para la integración de las elecciones para representantes populares federales así como de las legislaturas de los estados y de los ayuntamientos de todos los municipios del país, sistema que se combinaría con el sistema de mayoría reconocido en la Constitución desde 1917.¹⁰⁷ La introducción de la representación proporcional en la integración obligatoria de las legislaturas de los estados y en los ayuntamientos del país facilitó enormemente la construcción de un sistema pluripartidista. Tabasco no fue la excepción. La representación proporcional poco a poco se manifestó en la conformación de la legislatura del estado, que gradualmente dejó de ser monocolor, y en la integración de los ayuntamientos. La operación local de este importante cambio constitucional y de práctica política le correspondió al gobernador Leandro Rovirosa Wade (PRI, 1976-1982) y al gobernador Enrique González Pedrero (PRI, 1982-1988), auxiliados por sus secretarios de gobierno, respectivamente, Salvador Neme Castillo y José Eduardo Beltrán.

El pluralismo político ganaría espacio conforme se fueron modificando también en el estado de Tabasco las normas e instituciones electorales para que ya no fuese el congreso del estado —dominado unánimemente como ya se dijo por el PRI— el que calificara las elecciones de sus miembros y del gobernador del estado. También coadyuvó en forma importante al proceso de formación del pluralismo político el financiamiento público a los partidos políticos de oposición para que pudieran competir con menos desventajas con el partido que había dominado la escena política durante varias décadas.

La transformación de las normas e instituciones electorales tabasqueñas y del esquema de financiación de los partidos políticos se debe a cambios graduales introducidos en la Constitución federal¹⁰⁸ que culminan en la reforma a la Constitución federal de

¹⁰⁷ Carpizo, Jorge. “La reforma política de 1977”, *Anuario Jurídico*, 1980, VI, pp. 50 y ss. También véase, Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

¹⁰⁸ *Diario Oficial de la Federación* 6/12/1977; 6/4/1990; 3/9/1993; 19/4/1994.

1996.¹⁰⁹ En las negociaciones nacionales que introdujeron estos cambios y en la confección constitucional y legal de los mismos se destacó la figura del político tabasqueño, Arturo Núñez Jiménez. Además de fungir él mismo como negociador principal de la Secretaría de Gobernación en representación del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, Núñez Jiménez aportó su experiencia como ex director del Instituto Federal Electoral y su sólida formación teórica en cuestiones electorales —que había proyectado en su obra *El nuevo sistema electoral mexicano* editado por el Fondo de Cultura Económica—. Como presidente nacional del PRD, pero sobre todo por el activismo político que desarrolló antes de llegar a este cargo de representación, otro tabasqueño, Andrés Manuel López Obrador, fue igualmente un actor indiscutible de tales negociaciones. A él se debe en colaboración con otros personajes de oposición, haber condensado —en una labor de años que inicia en 1988— el malestar ciudadano con el subdesarrollo político de México, y haberlo transformado en una fuerza ciudadana dirigida a someter a la nomenclatura autoritaria a una permanente presión política para transformar el sistema político del país. Por un efecto de cascada, todo lo señalado trajo consigo trascendentes repercusiones en las instituciones y el derecho electoral de Tabasco, para que en forma más eficaz se evitara el fraude electoral que había sido una práctica habitual a lo largo del siglo XX. La Constitución federal reformada en agosto de 1996 en su artículo 41 ordenaría que la Constitución tabasqueña adoptase un instituto estatal electoral autónomo y proveyera un sistema local de medios de impugnación jurisdiccional que tendría una última instancia de apelación en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sobre las nuevas bases constitucionales estatales ordenadas por la norma suprema federal en la que participaron Arturo Núñez Jiménez y Andrés Manuel López Obrador desde campos diferentes y con diferentes funciones, la oposición en Tabasco gradualmente

¹⁰⁹ *Diario Oficial de la Federación* 22/08/1996.

ganaría un importante espacio de representación política y consecuentemente poder de transformación de la realidad de Tabasco por vía de la confección de leyes, del presupuesto del estado y de control político sobre el gobierno —cuestiones hasta entonces inexistentes en el sistema político local—. Incluso, en algún momento, las oposiciones durante la LVIII Legislatura tendrían la fuerza suficiente para reformar la Constitución del estado, pues además de ganar la mayoría absoluta en el congreso del estado obtuvieron triunfos electorales en la mayoría de los municipios.¹¹⁰

En forma concomitante al desarrollo gradual de las nuevas normas e instituciones electorales de Tabasco, se venía dando también en forma progresiva un proceso de construcción de bases sociales y liderazgos de oposición. El disparador material de la construcción de la oposición en Tabasco, se puede filiar en el llamado “Pacto Ribereño”. Este fue un movimiento social de reivindicación de campesinos e indígenas de Tabasco cuyas tierras y aguas habían sido gravemente dañadas por Petróleos Mexicanos (Pemex). En mi opinión dicho movimiento adquirió mayor fuerza política colectiva por el tratamiento institucional que se le otorgó —sugerencia que requiere una breve explicación—. En las democracias constitucionales los conflictos entre el poder público y un gobernado —como era el caso de las mencionadas afectaciones de Pemex— se resuelven por medio de los tribunales de justicia, lo que tiende a atomizar la reivindicación de derechos agraviados, esto es, mediante un juicio individual se reivindican caso a caso los derechos afrentados y se le asigna a cada agraviado el monto en dinero predeterminado en la ley de responsabilidad civil. El afectado que de esta forma ha accedido a la justicia, vuelve a casa. Pero en el Tabasco de la década de los ochenta en lugar de crear un tribunal de justicia medioambiental u otorgar competencias en esta materia al Poder Judicial del estado, se optó por crear, por acuerdo del jefe del Poder Ejecutivo, una comisión dependiente del gobernador del estado para dar tratamiento a los

¹¹⁰ www.iet.gob.mx

conflictos sociales derivados de la contaminación de Petróleos Mexicanos, lo que implicaba identificar y fijar las indemnizaciones a los afectados: la *Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado de Tabasco*.¹¹¹ Al tiempo ésta se convertiría en la *Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social* por mandato de ley.¹¹² La vía institucional elegida para enfrentar el problema de la contaminación ambiental de Pemex creó un fuerte incentivo para que los afectados crearan sus propios liderazgos y se mantuviesen unidos como único medio eficaz para obtener resultados en sus demandas por reivindicar derechos vulnerados.

La decisión de respuesta institucional local se combinó además con una decisión política tomada en la ciudad de México, que no tenía relación alguna con el tema de la contaminación del suelo tabasqueño, pero que proveyó la vía para que en el futuro tales agravios tuviesen una válvula alternativa de escape, la representación política institucionalizada. El “pacto ribereño” coincidió en el tiempo con las nuevas reglas electorales de la “reforma política” nacional impulsada por el presidente José López Portillo, que establecían la representación proporcional. El presidente López Portillo buscaba que los grupos políticos de izquierda que habían optado por la vía de las armas —por la guerra de guerrillas— obtuvieran voz y voto en el esquema de representación política del país. A este efecto el presidente López Portillo promovió la implantación del sistema electoral mixto introduciendo la representación proporcional, en la cual se fijaba un umbral electoral bajo para que éstos grupos radicales se convirtieran en partidos políticos y pudieran obtener representación política en el Congreso de la Unión a pesar incluso de la arrolladora maquinaria electoral del PRI. Este esquema establecido en la Constitución federal se

¹¹¹ Acuerdo del jefe del Poder Ejecutivo que crea la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado de Tabasco, *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 11 de agosto de 1984.

¹¹² *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 28 de abril de 1995.

trasladó obligatoriamente a los estados. De esta manera, al fijar umbrales electorales bajos para obtener representación política en el Congreso del estado, una fuerza políticamente minoritaria —un movimiento social, como el “pacto ribereño”— podía llegar a tener representación en la legislatura del estado, y eso propició en Tabasco que el movimiento de reivindicación de la contaminación petrolera se institucionalizara por la vía de los partidos políticos y la representación en el Congreso del estado. Este es el fermento social local del PRD, que se fusionaría a la reivindicación de apertura democrática sentida en todo el país y compartida por el pueblo de Tabasco, impulsada por el Frente Democrático Nacional —que también serviría como coagulante del movimiento liberal que al tiempo se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática de Tabasco—.

El personaje que al tiempo canaliza éste y otros brotes de desasosiego y activismo político es Andrés Manuel López Obrador. Licenciado en Ciencias Políticas de la UNAM, López Obrador había fungido como director del Instituto Nacional Indigenista en Tabasco durante el periodo constitucional del gobernador Leandro Rovirosa Wade, actividad oficial que al tiempo le permite sentar las bases de la organización social de su movimiento de transformación política. Posteriormente López Obrador llega a ser presidente del Comité Directivo estatal del PRI bajo el gobierno de signo progresista de Enrique González Pedrero. Pero las desavenencias con el círculo más próximo del jefe del Poder Ejecutivo eventualmente le llevan a renunciar a esta posición y al Partido Revolucionario Institucional. El hecho de haber sido un líder social auténtico que ocupó cargos públicos y políticos como la presidencia estatal del PRI, desde los cuales creo redes ciudadanas, hicieron de Andrés Manuel López Obrador el candidato natural para articular en Tabasco el movimiento nacional de transformación política liderado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo. Estos había renunciado al PRI y creado el Frente Democrático Nacional que al tiempo llegaría a transformarse en el Partido de la Revolución Democrática, en el

que se funden un número de partidos políticos de izquierda y de movimientos sociales activos.¹¹³

La principal oposición en Tabasco, el Partido de la Revolución Democrática, llegaría en el año 2003 a tener una clara mayoría en el congreso del estado durante el gobierno de Manuel Andrade Díaz (PRI, 2001-2006), produciéndose por primera vez en la historia local reciente el fenómeno del “gobierno dividido”. Este fenómeno se entiende como aquella situación en la cual un miembro de un partido político ocupa la jefatura del Poder Ejecutivo, pero los miembros de otro partido obtienen mayoría absoluta en la legislatura, esto es, la mitad más uno de los integrantes del Poder Legislativo.¹¹⁴ Más importante aún es que el PRD obtiene por primera vez la posibilidad de cambiar el sistema político autoritario por uno democrático, ya que en las elecciones locales de 2003 había alcanzado los números suficientes para reformar las leyes del estado, y con el concurso de otra fuerza política, incluso la Constitución del estado. Sin embargo, como se explicará más adelante, El PRD no supo hacer valer sus números como poder revisor de la Constitución, omisión histórica que explica la permanencia hasta el día de hoy del sistema político autoritario imperante en el estado de Tabasco en el año de celebración del centenario de la revolución democrática iniciada por Francisco I. Madero.

Ahora bien, en contraste con lo que sucede en el ámbito federal y en otros estados de la República, en Tabasco se ha construido un sistema de partidos que por reglas electorales es formalmente pluripartidista, pero que la práctica ha convertido en un sistema bipartidista dominado por el PRI y el PRD.¹¹⁵

¹¹³ López Obrador, Andrés Manuel, *Tabasco, víctima del fraude electoral*. México, Nuestro Tiempo, 1990, pp. 35 y 36.

¹¹⁴ Lujambio, Alonso, *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en los estados de la federación mexicana*, México, UAM-Instituto Federal Electoral, 1996, p. 9.

¹¹⁵ Báez, Carlos, *et. al.*, “México”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, pp. 419 y ss.

Al momento que se celebra el bicentenario el PAN es el partido en el gobierno a nivel nacional, y lo ha sido desde 2000 cuando ganó la presidencia de la República Vicente Fox Quesada. A pesar de tal hecho que podría facilitar una mayor aceptación y crecimiento del partido gobernante en Tabasco —como ha sucedido en todos los estados que colindan con el mismo— el PAN no pasa de ser una fuerza política menor en Tabasco. Se han dado explicaciones de tipo sociológico a la escasa implantación del partido conservador en Tabasco, que suele aglutinar en otros estados de la República a los ciudadanos de formación cristiana. Ciertamente la religión en el pueblo del estado de Tabasco no tiene la importancia que sí tiene en otros estados, por ejemplo en Guanajuato o Jalisco, dos importantes bastiones del Partido Acción Nacional. Tal diferencia cultural puede obedecer en primer término al aislamiento físico del estado de Tabasco hasta la primera mitad del siglo XX, y en alguna medida también a la política anticlerical de Tomás Garrido Canabal desarrollada en el segundo cuarto del mismo siglo. Pero estas no son las variables de mayor peso explicativo para la conformación del sistema de partidos casi cincuenta años después de ocurridas. En 2010 Tabasco está perfectamente comunicado por tierra y aire y por los medios electrónicos de última generación. Por su parte las Iglesias, entre ellas la católica, han ganado reconocimiento en la Constitución federal para operar abiertamente, por lo que una política anticlerical desde los poderes públicos locales como la implementada por Tomás Garrido Canabal no ha sido siquiera intentada.

Una explicación alternativa de la inconsecuencia del PAN tabasqueño en esta primera década del siglo XXI es que han sido sobre todo eventos de política *nacional* que han generado animadversiones personales entre políticos de la ciudad de México y de Villahermosa, lo que ha tenido un claro efecto en la formación de un bipartidismo PRI-PRD en Tabasco, y que explica el pobre crecimiento del PAN tabasqueño en la primera década del siglo XXI. En primer lugar en ello influyó la forma en que llegó al poder el presidente Carlos Salinas de Gortari (PRI, 1988-

1994), a quien se cuestiona su triunfo electoral ante Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Este último personaje tenía como aliado en Tabasco a Andrés Manuel López Obrador, lo que convertiría al PRD tabasqueño en adversario declarado del jefe nato del PRI nacional, el presidente de la República. A ello también contribuyó significativamente la clara enemistad entre Andrés Manuel López Obrador y Diego Fernández de Ceballos —personaje este último que emergió como el líder político de mayor influencia del Partido Acción Nacional durante los periodos presidenciales de los dos últimos presidentes del PRI, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)—.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari el PRD crece a nivel nacional, y también crece en Tabasco gobernado en ese momento por Salvador Neme Castillo. Desde el tablero político nacional, en su propósito de contener el crecimiento de la oposición de izquierda en el país liderada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el presidente Salinas de Gortari sustituye por las vías metaconstitucionales descritas por Jorge Carpizo¹¹⁶ al gobernador Salvador Neme Castillo, y ubica en su lugar a Manuel Gurría Ordoñez —hombre ligado al salinismo por vía del jefe de una importante fuerza nacional dentro del PRI, el profesor Carlos Hank González—. En este arreglo se incluye al senador Roberto Madrazo Pintado, amigo personal del presidente Salinas de Gortari, y primo y aliado político de Manuel Gurría Ordoñez que acompaña a éste último como Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en Tabasco. Desde esta posición Madrazo Pintado tratará de contener al PRD a la vez que le servirá para construir su propia llegada a la Quinta Grijalva como gobernador del estado de Tabasco (1994-2000).

Bajo el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI, 1994-2000) es gobernador del estado el licenciado Roberto Madrazo Pintado. Durante este periodo el PRD creció facilitado por la modificación de las nuevas normas e instituciones electora-

¹¹⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., p. 198.

les introducidas en la Constitución federal de las que antes se ha hablado. También por el hecho de que Zedillo Ponce de León no había forjado su carrera pública en el PRI sino en las áreas tecnocráticas del gobierno federal —lo que explica tanto su independencia con respecto a éste partido político, como su franca disposición a entablar comunicación con los partidos de oposición y sus dirigentes para transformar el sistema político autoritario—. ¹¹⁷

A la llegada al poder a la primera magistratura del país del Partido Acción Nacional, con Vicente Fox Quesada como candidato, se presentarían nuevos elementos que coadyuvarían a generar las condiciones que explican el actual bipartidismo en Tabasco —situación que se repetiría seis años después al sucederle en el cargo Felipe Calderón Hinojosa (PAN, 2006-2010). La historia es la siguiente—.

Con el decidido apoyo político del primer jefe de gobierno de la alternancia en el Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Andrés Manuel López Obrador resulta electo jefe de gobierno del Distrito Federal en el periodo comprendido entre 2000

¹¹⁷ En este contexto se explican los acontecimientos políticos de 1995, que derivan de las elecciones de noviembre de 1994 por las cuales Roberto Madrazo Pintado se convierte en gobernador del estado —elecciones calificadas de fraudulentas por su contendiente principal, Andrés Manuel López Obrador—. Este último presenta una denuncia ante la Procuraduría General de la República ofreciendo pruebas documentales de los gastos exorbitantes que rebasaban claramente los topes de campaña establecidos en la Constitución y ley local electoral. Ante la presión política, en 1995 el presidente de la República, en uso de sus poderes metaconstitucionales, solicita al gobernador Madrazo Pintado separarse de su cargo para aceptar una “invitación” a colaborar en la administración pública federal. Pero en lugar de ello Madrazo Pintado organiza un movimiento en Villahermosa y resiste exitosamente la voluntad del presidente de acceder a un arreglo extrajudicial con el líder de la oposición en Tabasco, que pasaba por la separación del cargo de Roberto Madrazo Pintado. *Semanario de información y análisis Proceso*, núm. 951, 23 de enero de 1995. Véase también, Eisenstadt, Todd, “Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority? Gubernatorial Elections in Tabasco”, en Wayne Cornelius y Jane Hindley (eds.) *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Relations, 1999.

y 2006. Tanto por razones ideológicas, como por estrategia de partido y personal para construir su candidatura a la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador desde el gobierno de la ciudad de México se convierte en un fuerte crítico de la gestión administrativa y política del presidente de la República, Vicente Fox Quesada. Eso lleva al presidente Fox a unir armas en Tabasco con el PRI, aunque a nivel nacional vilipendiara constantemente a este partido político en línea de continuidad con su tono de campaña electoral —que no dejó de lado una vez electo presidente de la República y durante toda su gestión—,¹¹⁸ durante la cual incluso coordinó las acciones para entablar juicio político a Andrés Manuel López Obrador.¹¹⁹

Con el presidente Felipe Calderón Hinojosa, las cosas siguen la ruta ya trazada por Fox con respecto al PRD local porque se vuelven a reproducir las animadversiones personales entre el nuevo jefe nacional del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa, y el líder moral del PRD en Tabasco, Andrés Manuel López Obrador. Calderón Hinojosa gana la presidencia de la República a Andrés Manuel López Obrador en una cuestionada elección que lleva a éste último a desconocer la legalidad de la misma y a señalarle como presidente ilegítimo.¹²⁰ El escenario electoral nacional hace nuevamente aliados al PRI y al PAN en Tabasco a pesar de sus intermitentes encuentros y desencuentros en la arena federal.

A diferencia del sistema parlamentario donde los liderazgos de oposición se encuentran en el parlamento desde donde cuestionan al jefe del gobierno, el sistema presidencial no propicia un espacio institucional desde el cual ejercer formalmente la oposición. Por ello, desde el punto de vista estrictamente institucional,

¹¹⁸ Lajous, Alejandra, *Vicente Fox, el presidente que no supo gobernar*, México, Océano, 2007, pp. 181-198.

¹¹⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 116, mayo-agosto de 2006, pp. 371 y ss.

¹²⁰ Crespo, José Antonio, 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Debate, 2008, pp. 17-31.

se explica que en 1994 al perder la elección de gobernador del estado ante Roberto Madrazo Pintado, tanto Juan José Rodríguez Prats como Andrés Manuel López Obrador se hayan visto forzados a refugiarse en la ciudad de México y ejercer desde allí el liderazgo de la oposición en Tabasco de sus respectivos partidos políticos. Después de haber competido Rodríguez Prats por la gubernatura de Tabasco por el PAN contra Roberto Madrazo Pintado (PRI) y Andrés Manuel López Obrador (PRD), se convierte en la voz más importante de su partido en Tabasco por el efecto combinado de sus relaciones políticas en la capital de la República y en el estado —donde había fungido como Secretario General de Gobierno con el jefe del Ejecutivo Manuel Gurría Ordoñez— así como por su dotes como orador parlamentario. Ello le ha valido para situarse como el líder de facto del PAN en Tabasco durante los gobiernos de Manuel Andrade Díaz y Andrés Granier Melo.

Para hacer oposición en Tabasco, los partidos políticos nacionales Acción Nacional y de la Revolución Democrática debían además de asegurar espacios para sus liderazgos, proveer de financiamiento e incentivos para sus clientelas desde fuera del estado.

Cabe señalar que al despuntar el siglo XXI las exigencias de la elección presidencial en la que el PAN tenía fincadas grandes expectativas con Fox como candidato, llevó a un esfuerzo decidido de fortalecer al PAN en Tabasco para apoyo de la campaña presidencial. Eventualmente este esfuerzo local deliberadamente decaería a partir de 2000. En el contexto de la lucha por la presidencia de la República, Rodríguez Prats llevó a las filas de su partido a prometedores políticos de una nueva generación como Juan Cáceres de la Fuente y José Antonio de la Vega. Este último fue candidato a gobernador del estado en 2000 y posteriormente diputado local (2006-2009). En este último cargo, De la Vega Asmitia, desafiando la línea nacional de su partido que ordenaba la alianza de facto con el gobernador del estado Andrés Granier Melo (PRI), fungió como auténtica oposición al gobernador del estado denunciando desviaciones del poder y concretamente de recursos públicos para fines privados —como la auto asignación

de los “bonos de fatiga” entre los altos cargos públicos del Poder Ejecutivo de Tabasco, o la canalización de cuantiosas cantidades de dinero a los medios de comunicación que sistemáticamente hacían apología de la obra de gobierno—. Su activismo parlamentario le llevó de manera natural a hacer alianza con el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, entonces liderado por su contemporáneo Adán Augusto López Hernández. Y si bien su actuación pública de oposición al gobierno era perfectamente racional desde la perspectiva local, y le granjeaba el reconocimiento de la ciudadanía, tal racionalidad no resultaba prioritaria desde la lente nacional dominada para entonces por el presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, enemigo personal del líder moral del PRD tabasqueño Andrés Manuel López Obrador. Prueba de ello es que De la Vega Asmitia no recibe el apoyo de su partido para proseguir su carrera política, y anteriormente por la misma razón, no fue designado como jefe de grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura de Tabasco, prefiriendo la dirigencia de su partido por Karina González Balcazar, a pesar del hecho notorio que ésta no tenía una biografía pública mínimamente comparable con la de De la Vega Asmitia. Por razones diferentes, otro cuadro sobresaliente del PAN en Tabasco, Gerardo Priego Tapia, diputado federal en la LX Legislatura (2006-2009), recibe el mismo trato de la dirigencia nacional de su partido. Este había denunciado la permanencia de las prácticas de corrupción institucionalizada que tanto en tiempos del PRI como en los nuevos gobiernos del PAN habían permanecido inalteradas en la Cámara de Diputados —lo que Priego Tapia consideró la traición de los dirigentes de su partido a la promesa ciudadana de ejercer el poder con transparencia y rendir cuentas del mismo—. Priego Tapia devuelve dinero público que indebidamente iba a parar al bolsillo de los legisladores, según explicó pública y ampliamente. Por hacer lo que un representante popular local y federal tabasqueño debían hacer en un proceso de cambio político como el ordenado por el pueblo de México y de Tabasco en 2000, el PAN desde la ciudad de México

sacrificó a De la Vega Asmitia y Priego Tapia, dos de sus mejores cuadros en Tabasco con los que podría emprender un crecimiento más dinámico en el futuro cuando concluya su gobierno Felipe Calderón Hinojosa y cese el rencor hacia el líder histórico del PRD tabasqueño —circunstancia que ha inhibido la potencia del PAN como auténtico partido de oposición en Tabasco y, por tanto, su crecimiento—.

Por cuanto a la situación del PRI en el sistema de partidos de Tabasco, la historia es de clara dependencia de la construcción de un partido de Estado en el ámbito nacional en un primer momento¹²¹ —que se prolonga hasta 1977, cuando la modificación a las reglas electorales gradualmente lo transforman en un partido hegemónico—.

El PRI de Tabasco nace y crece desde la ciudad de México orientado por los delegados territoriales del Comité Ejecutivo Nacional con quienes se ven obligados a negociar y coadyuvar los gobernadores de los estados emanados de ese partido político.¹²² Al consolidarse el partido de Estado, se consolida igualmente la práctica de imponer a los candidatos a gobernador del estado desde la capital de la República, pues como señalara Jorge Carpizo “el presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores”.¹²³ El último candidato a gobernador impuesto por el CEN del PRI desde el centro político de la República, fue Roberto Madrazo Pintado. Cabe señalar sin embargo que el mecanismo del “dedazo” no ha sido aún sustituido en forma definitiva pues no existe en el estado una ley de partidos político, por lo que siguen siendo las normas internas de los partidos las que han fijado la disputa por las candidaturas desde

¹²¹ Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1991.

¹²² Almada, Carlos, *La administración estatal en México*, México, INAP, 1982, pp. 103 y 104.

¹²³ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 197.

2000 a la fecha en que se celebra el bicentenario. La práctica política no ha abonado la democratización interna dentro del PRI. Al concluir su periodo Roberto Madrazo logra imponer a su sucesor, Manuel Andrade Díaz. Desde entonces es el gobernador saliente el que pretende imponer a su sucesor —no siempre exitosamente—. Como se dijo, Roberto Madrazo Pintado logró con éxito imponer a su sucesor. Sin embargo su sucesor no pudo situar en el cargo al candidato de su elección, Floricel Medina Pereznieto, candidato que tenía la simpatía de Roberto Madrazo Pintado. Es así que llega como candidato del PRI Andrés Granier Melo, quien fuerza la nomenclatura neomadracista¹²⁴ a una consulta popular que le es claramente favorable. Ello se explica por el agotamiento de la ciudadanía tabasqueña con el neomadracismo que había gobernado Tabasco desde la caída de Salvador Neme Castillo. Los años en el poder desgastaron el prestigio de su líder y sus aliados —lo que se refleja claramente en su contundente derrota en Tabasco en 2006 en el marco de las elecciones a la presidencia de la República, donde Roberto Madrazo Pintado compite como candidato de su partido contra su paisano Andrés Manuel López Obrador que lo hace bajo la bandera del PRD. En dicha elección federal Arturo Núñez Jiménez lidera la fórmula de senadores del PRD, y conjuntamente con su compañera de fórmula Rosalinda López Hernández, vencen con una abrumadora mayoría a los

¹²⁴ Nota del autor: el concepto “neomadracismo” es meramente convencional. Pretende distinguir de una parte entre el *movimiento político* del carismático líder tabasqueño Carlos Alberto Madrazo Becerra —que como presidente nacional del PRI pretendió impulsar su democratización interna—, del grupo político que, bajo el liderazgo de su hijo Roberto Madrazo Pintado gobernó Tabasco interrumpidamente entre 1992 y 2006, grupo al que se identifica como “neomadracista” en este libro. Madrazo Becerra hizo aportaciones importantes a las ideas políticas de México. Sobre la aportación de Carlos Alberto Madrazo Becerra al desarrollo político de México, véase Vasconcelos, Darío, *Madrazo, voz postrera de la Revolución. Discursos y comentarios*, México, Costa-Amic editores, 1971. Sobre el “neomadracismo”, consúltese la obra Domínguez Nárez, Freddy, *Legitimidad y gobernabilidad en el autoritarismo*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2004.

candidatos del neomadracismo Francisco Herrera y Jorge Abdó Francis. Herrera se convertiría en Senador de la República de primera minoría, mientras que Jorge Abdó Francis sería nombrado como primer presidente del recién creado Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El PRI de Tabasco es a la fecha un partido político que goza de un grado significativo de disciplina interna. Ello se explica porque cuentan con el incentivo de poder repartir cargos públicos en el estado y un número importante de municipios, y porque tienen el apoyo de un Comité Ejecutivo Nacional que desde la ciudad de México es capaz de contener las fuerzas centrífugas que en cada elección federal y local se hacen presentes. Al momento en que se escriben estas líneas, la fuerza del CEN del PRI en Tabasco mana del hecho de la posibilidad de que el PRI nuevamente gane la presidencia de la República en 2012, lo que abriría más espacios políticos y cargos públicos para ser administrados entre los militantes del PRI que mantengan la disciplina.

Pero localmente este partido, al igual que el PRD, su principal opositor, no han resuelto aún en forma satisfactoria para la ciudadanía y para su cohesión interna la forma de procesar la selección de su candidato a gobernador. Por primera vez en la historia del PRI en el estado se celebraron elecciones primarias para elegir candidato a gobernador, el 2 de abril de 2000. En ella compiten Arturo Núñez Jiménez y Manuel Andrade Díaz. Estas primeras elecciones primarias se caracterizaron por la inequidad en la contienda electoral ya que el candidato oficial, Manuel Andrade Díaz, contaba con el apoyo de los recursos del presupuesto del estado para la compra masiva de votos; no obstante la inequidad en la competencia intrapartidista, la elección fue bastante cerrada y según analistas de medios locales independientes, se tuvo que recurrir en adición al fraude electoral mediante el cual finalmente el gobernador saliente Roberto Madrazo Pintado logra imponer como candidato a Manuel Andrade Díaz.

Seis años después tiene lugar el segundo proceso de selección de candidato del PRI a gobernador del estado. En 2006 compiten

Floriciel Medina Pereznieto y Andrés Granier Melo. La diferencia de simpatía entre uno y otro es tan clara, que ello inhibe recurrir al fraude electoral intrapartidista, resultando triunfador de dicho proceso Andrés Granier Melo.

La Constitución vigente de Tabasco ordena que los partidos sean democráticos en sus procesos internos de decisión, así como en el manejo de sus recursos económicos provenientes del erario. Tal encomienda no ha sido honrada a la fecha por el PRI y el PRD, partidos políticos que como se ha dicho dominan la arena política local y que cuentan con la mayoría suficiente para aprobar una ley de partidos políticos. Y aun cuando resulta una paradoja, de sus estudios comparados Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg señalan que es posible que un sistema político sea democrático a pesar de que no lo sean los partidos políticos en sus procedimientos internos.¹²⁵ Sin embargo por lo que respecta a Tabasco, la ausencia de democracia no se manifiesta sólo en el interior de los partidos sino en todo el sistema político, que —como señala el profesor de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Freddy Domínguez Náres— ha permanecido siendo autoritario siguiendo la lógica de la organización política de la segunda mitad del siglo XX.¹²⁶ Autores como Diego Valadés sugieren que incluso se han agudizado los rasgos autoritarios del sistema político estatal en esta primera década del siglo XXI.

A este respecto es de destacar que los liderazgos formales y de facto de ambos partidos políticos en Tabasco no han mostrado interés alguno en acompañar el rico debate sobre la reforma del sistema político que, en este año del bicentenario, ha cobrado gran dinamismo en la capital del país por impulso de la LX y LXI Legislatura del Senado de la República, que incluso había aprobado tres

¹²⁵ Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia, “Introducción”, en *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, UNAM-Instituto Interuniversitario de Iberoamérica-TEDF, 2009, pp. 19 y ss.

¹²⁶ Domínguez Náres, Freddy, *Legitimidad y gobernabilidad en el autoritarismo*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2004, pp. 23 y ss.

años antes la *Ley para la reforma del Estado*.¹²⁷ Tal debate nacional es de enorme trascendencia para el desarrollo político de Tabasco. Cambios al sistema político negociados en la ciudad de México que se introduzcan a la Constitución federal en el contexto de la reforma del Estado, pueden nuevamente incidir en el desarrollo subsiguiente del sistema de partidos políticos de Tabasco.¹²⁸ De aprobarse las propuestas presentadas como iniciativa de reforma a la Constitución del presidente Felipe Calderón Hinojosa, así como las presentadas por el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, podrían introducir un fuerte incentivo al desarrollo de un sistema de partidos en el ámbito nacional dominado por el PRI y el PAN con exclusión del PRD y de los demás partidos minoritarios con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión¹²⁹. En este hipotético contexto el diseño local y municipal para preservar el pluralismo político cobraría enorme importancia. Pero la ausencia de reflexión de los dirigentes políticos tabasqueños en el ámbito local sobre el futuro desarrollo del sistema político del estado, parece indicar que el sistema local de partidos políticos proseguirá formándose no por una propuesta compartida de desarrollo político en el mediano y largo plazo, sino a golpe de historias personales de políticos tabasqueños con presencia nacional, como en buena medida ha sucedido hasta ahora.

¹²⁷ *Ley para la reforma del Estado, Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2007.

¹²⁸ Barceló Rojas, Daniel A. (coord.), *La reforma del Estado. Propuesta del IJJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, México, biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, el proyecto también fue publicado por el Senado de la República, en el suplemento especial de su Revista *Pluralidad y Consenso*, diciembre 2009-enero 2010.

¹²⁹ Barceló Rojas, Daniel A., "Contraste de la iniciativa de reforma política del presidente contra la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM"; Crespo, José Antonio, "Régimen político y mayorías gobernantes", Valadés, Diego, "Consideraciones sobre la reforma del Estado y la iniciativa presidencial"; Woldenberg, José, "Integración del Congreso", *Reforma política-Seminario de análisis*, México, Senado de la República, 2010.

VII. LAS CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE TABASCO DE 1919 Y SUS REFORMAS. DISEÑO INSTITUCIONAL Y PRÁCTICA POLÍTICA DEL AUTORITARISMO

La Constitución de 1857 indicaba que el sistema político por el cual los mexicanos debían gobernarse era el democrático. Porfirio Díaz sin embargo gobernó al margen de la Constitución. Por ello en 1910 Francisco I. Madero demanda de Porfirio Díaz y su nomenclatura el respeto a la Constitución de 1857, y a los principios democráticos acogidas por la norma suprema. Este fue el motivo por el que inicia la Revolución mexicana, que posteriormente incorporaría también demandas de tipo social.¹³⁰

La Constitución de 1857 configuraba una democracia representativa cuya forma de gobierno estaba basada en un esquema de reparto de competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde éste último conservaba vigorosas potestades de control sobre el Ejecutivo e instrumentos de exigencia de responsabilidades políticas sobre los altos funcionarios del gobierno.¹³¹ En línea de continuidad con el Constituyente del 57, a quien admiraba rendidamente, la labor de Madero fue proponer mejoras a dicho esquema, destacándose la introducción del voto directo de los ciudadanos para elegir a sus representantes populares; Venustiano Carranza fue el encargado de llevar a fin el esfuerzo de Madero tras ser éste asesinado junto con el demócrata oriundo de Tabasco, José María Pino Suárez.¹³²

La huella del Constituyente de 1857 y del ánimo liberal de Francisco I. Madero es clara en el diseño de las instituciones de la Constitución tabasqueña de 1919 en su versión original. Sin embargo, algunas de las reformas y adiciones que la Constitución original de Tabasco de 1919 ha experimentado durante el siglo XX y pri-

¹³⁰ Ulloa, Berta, "La lucha armada (1910-1920)", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 757 y ss.

¹³¹ Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 56 y ss.

¹³² Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas, cit.*, pp. 77-104.

mera década del XXI, la han apartado claramente de ese camino señalado hace 100 años por don Francisco I. Madero —en el que se reivindicaba la obra política de la generación del 57—. Debe señalarse que de éstas, sólo algunas de las reformas regresivas introducidas a la Constitución local original han venido formalmente ordenadas por la Constitución federal —como la prohibición de la reelección de los legisladores y el incremento del periodo constitucional de los representantes populares de dos a tres años—. En su mayor parte la involución constitucional en el ámbito local se debe a las propias fuerzas políticas del estado que, por una parte, han reformado preceptos de la Constitución local contrariando el recto entendimiento de una auténtica democracia representativa, y de otra parte, han interpretado los preceptos constitucionales locales forzando significados incompatibles con la naturaleza del derecho constitucional.

Quizá el ejemplo más ilustrativo de la primera afirmación sea que en la versión original de la Constitución de Tabasco de 1919, el gobernador debía ser sujeto de juicio político por “violación expresa de la Constitución General, y del Estado, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común” (artículo 131). Hoy en cambio al gobernador no le puede enderezar juicio político el Congreso del estado bajo ningún supuesto de quebrantamiento del orden local o de la confianza pública por grave que sea, pues la Constitución local señala que “El Gobernador del Estado, para los efectos de este Título (séptimo, Responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado), sólo será responsable en los términos del artículo 110, segundo párrafo de la Constitución federal” ante las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 66). La impunidad de la que actualmente goza el gobernador se ha ido extendiendo aún más mediante sucesivas reformas al texto original de 1919. En la versión original de la Constitución de 1919 ningún secretario era protegido por el fuero constitucional por el hurto del tesoro público o la violación de derechos individuales —de hecho solo el Secretario General de Gobierno gozaba de fuero, pero restringido al detalle por la propia Constitución,

pues dicho funcionario “Será responsable por autorizar los actos del Gobernador que sean contrarios a lo prevenido en la Constitución y Leyes federales, o a la presente Constitución y leyes que de ella emanen” (artículo 91)—. En contraste la Constitución de Tabasco del 2010 construye un escudo de impunidad para todos los secretarios de despacho, a quienes expresamente provee de inmunidad procesal penal por actos de corrupción gubernativa o delitos electorales (artículo 69).

Pero no sólo la corrupción tenía remedio en la versión original de la Constitución tabasqueña de 1919, también había forma de reaccionar para corregir los desatinos por mala gestión del gobierno. La Constitución de 1919 en su versión original obligaba a que “Los acuerdos, órdenes y disposiciones que dicte el gobernador, así como los documentos que suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, deberán ser autorizados por el Secretario (General de Gobierno), sin este requisito no serán obedecidos” (artículo 89); tal mandamiento adquiriría plena eficacia al disponer la Constitución local que “El secretario general de Gobierno dimitirá inmediatamente cuando el Congreso resuelva por las dos terceras partes de sus miembros dar un ”voto de censura” a sus actos” (artículo 92). La lógica sistémica de estos preceptos es que el secretario general de Gobierno fungiese como jefe de gabinete, poniendo remedio a la mala actuación de cualquier secretario de despacho incompetente o corrupto, pues de lo contrario él sería el que pagara las consecuencias de la mala administración ante el Congreso del estado.

Ahora bien, como he indicado antes, el texto constitucional ha involucionado también de la mano de la práctica política en Tabasco. La Constitución local se interpreta degradando sus conceptos en abierta traición al ideal democrático maderista y a la generación de 1857.