

LA DESAPARICIÓN DE PODERES ESTATALES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Mario MELGAR ADALID*

A mi amigo, José Luis Soberanes Fernández

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El origen histórico de la facultad del Senado sobre la declaración*. III. *La facultad del Senado en la Constitución de 1917*. IV. *La Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El punto crucial del federalismo es la relación que guardan entre sí los órganos coextensos (de la misma jerarquía) que lo integran, particularmente entre las entidades que conforman la Unión y el gobierno nacional. El gobierno federal y los estados están sujetos a la Constitución general y se instituyeron conforme a lo que se denomina “el pacto federal”. El Congreso de la Unión, por su parte, está constituido por dos cámaras, ambas con un origen popular directo, con facultades compartidas y con otras exclusivas. El Senado tiene un elemento federativo, mientras que la Cámara de Diputados un elemento popular. Entre las facultades exclusivas del Senado se encuentra la contenida en la fracción V del artículo 76 constitucional. Esta facultad del Senado forma parte del marco normativo conocido como “intervención federal”, que se sustenta en la cesión de soberanía que cada entidad federativa realiza para configurar el pacto federal y significa, como lo entienden diversos tratadistas, la legítima supremacía de la Federación y “su papel de guardián del sistema”.¹ El

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Hernández, María del Pilar, “Artículo 76”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. III, p. 324.

precepto determina que corresponde en forma exclusiva al Senado declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional.

Esta facultad con un contenido político absoluto fue utilizada en repetidas ocasiones en el siglo pasado, a partir de habersele conferido a la Cámara de Senadores, en la Constitución de 1917, la facultad para declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, habida cuenta de que han desaparecido los poderes estatales. El recuento histórico del ejercicio de esta facultad en este periodo así lo demuestra: durante la presidencia de Adolfo de la Huerta fueron en dieciséis ocasiones; durante las gestiones presidenciales del general Cárdenas, ocho; del general Plutarco Calles y de Emilio Portes Gil, siete; Álvaro Obregón, seis; Venustiano Carranza, cuatro; Manuel Camacho, tres; Luis Echeverría, dos; Abelardo Rodríguez, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, una vez. Se ha aplicado ocho veces en el estado de Morelos; seis en el estado de Guerrero; cinco en Tamaulipas y Jalisco; cuatro en Puebla, Guanajuato y Durango; tres en Veracruz, Nayarit, Sonora y Colima; dos en Campeche, Yucatán, Tabasco, Sinaloa, Chiapas y San Luis Potosí, y una en Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo.

Manuel González Oropeza preparó un cuadro sinóptico particularmente ilustrativo de los distintos episodios de la historia política de México en que se han dado los conflictos en la relación entre los estados y la Federación, en la cual es evidente la supremacía federal para dirimirlos.² Algunos de los episodios narrados por el investigador, a manera de ejemplos, ocurrieron en los primeros momentos de vida constitucional, particularmente en los años veinte del siglo pasado. En 1920, en el estado de Campeche se sostuvo que únicamente el presidente de la República podía saber si han desaparecido o no los poderes locales. A pesar del conflicto existente y con lo que establecía la Constitución de Campeche, el Senado designó un gobernador provisional, atendiendo a razones exclusivamente políticas.

De igual manera, esto sucedió en Yucatán, y por entrar en conflicto la Federación y con el Plan de Agua Prieta se designó también gobernador provisional. En Oaxaca, al decir de González Oropeza, la disyuntiva fue interesante:

...designación indebida de un gobernador provisional realizada por el Ejecutivo federal y su obligado desconocimiento por el Senado y, por otra parte, la convocatoria a elecciones promulgada por el gobernador ilegítimo de inmi-

² González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1987, pp. 237-251.

nente aplicación, con lo cual reconstruirían los poderes locales y la necesidad de designar un nuevo gobernador provisional que anule todos los actos del ilegítimo, incluyendo la convocatoria a elecciones, con el consecuente retraso en la reconstrucción de los poderes. Como la declaración de desaparición de poderes se emitió cuando efectivamente había un vacío de poder legítimo, se consideró procedente la medida senatorial.

También en 1929, en el estado de Morelos hubo un conflicto similar al de Oaxaca, en el que el Ejecutivo sustituto designó a un gobernador provisional en su afán por aplicar el Plan de los sonorenses y al margen de las atribuciones senatoriales. Los poderes Legislativo y Judicial habían desaparecido por el movimiento revolucionario.

En septiembre de 2014, con motivo del conflicto generado por la grave violación de derechos humanos y asesinatos en el municipio de Iguala, en el estado de Guerrero, el Partido Acción Nacional solicitó que el Senado analizara las causas para declarar la desaparición de poderes en esa entidad, petición sustentada en los términos del artículo 76, fracción V, de la Constitución federal.

Guerrero es una entidad que ha vivido numerosos episodios de intervención federal al amparo de la disposición constitucional contenida en la fracción del artículo en cuestión. En 1960 se dio un conflicto personal de dos funcionarios: el gobernador del estado y el presidente municipal de Acapulco, que derivó en una crisis con contenidos constitucionales. El general Raúl Caballero Aburto había generado malestar generalizado entre la población guerrerense. El presidente municipal de Acapulco, Jorge Joseph Piedra, sufrió el embate de la autoridad estatal, cuando el gobernador ordenó cerrar las cajas fuertes de la tesorería municipal. El pretexto para hacerlo fue que el congreso estatal acusó al alcalde de malversar los fondos públicos municipales. El presidente municipal, a su vez, acusó al gobernador de crímenes, despojos a la población y haber incurrido en una deuda pública inmanejable. Adicionalmente, este funcionario lo acusó de sobornar a los síndicos del ayuntamiento que presidía, a fin de que solicitaran su renuncia, y haberlo amenazado de muerte. El conflicto creció al grado que un numeroso contingente de 3,000 colonos asentados en el ejido de La Laja, encabezados por un líder popular, Alfredo López Cisneros, conocido como “el rey Lopitos”, atacó la casa de Jorge Joseph, mientras que en apoyo de Joseph, una manifestación de 2,000 personas recorrió las calles de Acapulco. Caballero modificó la estructura legal de la Universidad de Guerrero y destituyó al rector, lo que generó protestas y una huelga estudiantil a favor de la autonomía universitaria. Igualmente, se creó la Coalición de Organizaciones Populares, que estaba apoyada por la población de Chilpancingo. El clima

de violencia se mantuvo durante varios meses: existieron levantamientos populares en varias ciudades del estado de Guerrero y enfrentamientos en la ciudad de Chilpancingo entre la población y las fuerzas del orden, que concluyeron con la muerte de trece o más personas y decenas de heridos graves,³ además de dos soldados que perecieron en las refriegas.

Otro caso escandaloso de abuso de las facultades del Senado ocurrió con la desaparición de poderes decretada para destituir al gobernador Israel Noguera Otero. Por razones exclusivamente políticas se decretó que había llegado el caso de designar un gobernador sustituto debido a la desaparición de poderes. Años más adelante, durante la gestión del gobernador José Francisco Ruiz Massieu, en un conflicto local de carácter electoral, se planteó la desaparición de poderes nuevamente. El conflicto se había presentado entre partidarios del Partido de la Revolución Democrática, los cuales habían tomado algunos municipios inconformes con los resultados de los comicios. Después de intentar el enjuiciamiento político del gobernador, el PRD solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la desaparición de poderes en la entidad. Fue justamente el argumento de que es necesario para que el Senado declare que es el caso de designar un gobernador provisional cuando hayan desaparecido todos los poderes, lo que derrotó la pretensión perredista, pues no habían desaparecido los poderes: el congreso local funcionaba, incluso con representantes del PRD; el gobernador acababa de rendir su Informe de gobierno, y el Tribunal Superior de Justicia emitía sus resoluciones cotidianamente.⁴

La solicitud de licencia del gobernador Ángel Aguirre en 2014 determinó que se retirara una solicitud planteada por el Partido Acción Nacional para que se designara un gobernador sustituto en tanto habían desaparecido los poderes en la entidad. No obstante, fue evidente el desconcierto generalizado en la opinión pública sobre los alcances de esta facultad senatorial. Lo obsoleto que resulta plantear la desaparición de poderes cuando es evidente que no han desaparecido, conlleva a la improcedencia de tal facultad, salvo en el supuesto de un conflicto mayor que motive la ausencia, poco probable —excepto en una catástrofe natural o una invasión extranjera—,

³ Lucio Cabañas y Genaro Vázquez Rojas lanzaron la candidatura al gobierno de José María Suárez Téllez. Al iniciar 1963 se concentraron en Iguala. El gobierno temeroso supuso se apoderarían del palacio municipal; por ello, entró el ejército. El saldo fue de ocho muertos, veinticinco heridos y doscientos prisioneros, entre ellos el candidato a gobernador, que estuvo preso meses. Vázquez Rojas escapó y organizó la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ANCR), que secuestró al rector de la UAG, Jaime Castrejón. Lucio Cabañas perpetró el rapto del gobernador electo, Rubén Figueroa (padre).

⁴ Melgar Adalid, Mario, “Guerrero: desaparición de poderes o poderes para desaparecer”, *Unomásuno*, 11 de marzo de 1990.

de los tres poderes locales. Este supuesto es difícil que ocurra en la práctica, pues siempre podrá subsistir de cualquier hecatombe al menos uno de los poderes de un Estado. Es evidente que el sentido político de esta disposición constitucional choca con los principios esenciales del federalismo.

II. EL ORIGEN HISTÓRICO DE LA FACULTAD DEL SENADO SOBRE LA DECLARACIÓN

Desde el punto de vista teórico, los órganos federales están compelidos a auxiliar a los órganos locales que integran una federación. Uno de los casos en que puede darse este auxilio es a través de la “garantía federal”, en que los poderes de la Unión tienen la obligación constitucional de proteger a los estados de toda invasión o violencia exterior; otra forma sin contenido político son las participaciones en impuestos federales, que ocurre en México a través de un consolidado sistema de convenios de coordinación fiscal, conforme una Ley de Coordinación Fiscal. Una vía distinta en que se da esta ayuda es a través de la “restitución de poderes estatales”. La fórmula que contiene la Constitución mexicana deriva, con alguna variable, de una reforma a la Constitución de 1857, implantada en 1874, debido a que surgieron problemas políticos por la intención del gobernador de Yucatán y el congreso de ese estado para ampliar su mandato. Un problema similar surgió un año más adelante en Coahuila. Una vez restaurado el Senado y dada su vocación de órgano vigilante del federalismo, se reformó la Constitución para establecer esta facultad política del Senado, que en sus términos generales subsiste hasta nuestros días.

El presidente Benito Juárez trató infructuosamente de restablecer el Senado mediante una Ley de Convocatoria. En dicha ley consideró varios puntos, cuatro de los cuales ya estaban en la Constitución de 1824 y “los cinco están en las instituciones de Estados Unidos de América”. El primer punto se planteó:

...que el poder legislativo se deposite en dos cámaras. Es la opinión común que en una República federal sirven las dos cámaras para combinar en el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una cámara de diputados elegidos en número proporcional a la población, representa en elemento popular; y un senado compuesto de igual número de senadores por cada Estado representa el elemento federativo.⁵

⁵ “Circular de la Ley de Convocatoria, 14 de agosto de 1867”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1967*, México, Porrúa, 1967, p. 691.

La Convocatoria, que fue en realidad una consulta al pueblo, no tuvo el éxito que el gobierno republicano esperaba y tuvo que esperar a que años más adelante el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, en 1874, propusiera la restauración del Senado, lo que se logró el 13 de noviembre de ese año, generando la VIII Legislatura. Con la restauración del Senado se estableció la facultad de este órgano de declarar, “cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales legislativo y ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional”.⁶ Otra modalidad que tuvo esa reforma es que el nombramiento del gobernador provisional, una vez que hubieran desaparecido los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo haría el presidente de la República con aprobación del Senado.

III. LA FACULTAD DEL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En los debates de la Constitución de 1917 se suscitó uno referente a la iniciativa del diputado Pastrana Jaime al solicitar a la 2a. Comisión un informe sobre las razones para cambiar la redacción del artículo 76 en cuanto a la facultad del Senado para declarar la desaparición de poderes. El diputado Machorro Narváez señaló que la discusión sobre el tema ya se había presentado “desde el tiempo de la Constitución de 57”. Si bien la Constitución de 1857, unicameral en su versión original, no contempló la desaparición de poderes estatales a cargo de las autoridades federales, con motivo de las reformas constitucionales de 1874, que restauraron al Senado, se incorporó al texto la forma de designar a un gobernador provisional, cuya tarea sería convocar a elecciones para integrar los poderes que hubieran desaparecido y restaurar el orden constitucional estatal. Narváez mencionó, sin embargo, que el debate se había dado sobre si para determinar la desaparición bastaba la falta de uno de los poderes o si era necesario la desaparición de todos. La Comisión, según Narváez, llegó al convencimiento de que si faltaba solamente el Ejecutivo y subsistían el Legislativo y el Judicial, el primero nombraría al Ejecutivo faltante, con lo que resolvería el problema. La Comisión concluyó que para que se diera la desaparición de poderes sería necesario que faltaran los tres poderes.⁷

Para Jorge Carpizo, la facultad de declaración de desaparición de poderes en las entidades federativas es la fórmula del constituyente mexicano

⁶ “Adiciones y reformas a la Constitución de 1857, artículo 72, fracción V, de 13 de noviembre de 1874”, en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 698-704.

⁷ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. II, núm. 57, 15 de enero de 1917, p. 326.

para establecer la garantía de la forma republicana. Si bien la Constitución mexicana no tiene, como la estadounidense, esa garantía señalada expresamente, sí establece la facultad del Senado para formular la declaración, que es única en el derecho comparado de los sistemas federales. En términos del artículo IV, sección 4, de la Constitución de Estados Unidos: “Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno, y los protegerá contra las invasiones y, previa solicitud de la legislatura o del ejecutivo (cuando la legislatura no pueda reunirse), contra los disturbios internos”. Su origen es político; su contenido es político; su sentido es político, y su práctica en México ha sido política.

Tan es así que existe una relación exhaustiva y por demás ilustrativa de la manera cómo el sistema político mexicano se ha valido para retirar de sus encargos gubernamentales a gobernadores y en algunos casos a legislativos enteros. Varios episodios demuestran lo anterior, y sólo para señalar algún ejemplo tenemos a la remoción del Senado, en 1935, de gobernadores afectos al general Plutarco Elías Calles en Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango, al darse el rompimiento político entre el general Calles y el presidente Lázaro Cárdenas.⁸

El artículo 76 de la Constitución enumera las facultades del Senado. Este precepto señala en su fracción V que es facultad exclusiva del Senado: “declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado”. Éste es el texto íntegro de la fracción aludida:

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Conforme a Jorge Carpizo, la declaración que hace el Senado no se refiere a la desaparición de poderes, sino que actúa “como un autómatas, como una máquina fotográfica”. Su declaración es que ha llegado el mo-

⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 121 y 122.

mento de nombrar un gobernador provisional. Señala el reconocido tratadista, con razón, que con anterioridad a la declaración ya dejaron de existir los poderes en determinada entidad federativa.⁹ De otra manera, conferir al Senado la facultad de remover a los titulares de los poderes estatales constituiría un grave atentado a la soberanía estatal, que, a su vez, rompería con el orden federal. La declaración de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional no tiene ni puede tener efectos constitutivos, sino refleja de hechos incontrovertibles. El Senado constata que han desaparecido los poderes; revisa la “fotografía” a la que se refirió Jorge Carpizo, y estudia si es el caso de emitir la declaratoria, no de que han desaparecido los poderes, sino que en razón de esa circunstancia es que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional. En algunos casos, el Senado ha designado una comisión especial para verificar si han desaparecido los poderes. A esta investigación ocasionalmente se sumó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando con fundamento en la facultad que le confería el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, indagó si habían existido violaciones graves a las garantías individuales. Esto lo hizo en Tamaulipas en 1918, en Coahuila en 1925 y en Guanajuato en 1946.

No obstante, la ley vigente que reglamenta el artículo incurre en una imprecisión, al estimar que el Senado declara la separación de poderes, como veremos en el siguiente apartado. El nombramiento del gobernador a que se refiere la fracción antes citada lo hace el Senado a propuesta en terna del presidente de la República en un acto de colaboración entre poderes. El nombramiento se hace con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos del Senado es a través de la aprobación de la Comisión Permanente, también con votación calificada de dos terceras partes. Como resulta lógico en la dinámica democrática, el funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones a que convoque.

IV. LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN

La facultad contenida en la fracción V del artículo 76 constitucional lleva a una serie de supuestos para la determinación jurídica de algo difícil de precisar jurídicamente como es la desaparición de poderes. Escrito así en plural (poderes) supone que es necesario que desaparezcan los tres poderes y no solamente uno de ellos. Bastaría que el Congreso estatal siga reunido

⁹ *Ibidem*, p. 118.

y trabajando, o que el Poder Judicial del estado continuara con su labor de administración e impartición de justicia, para que fuera inoperante declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional. Por ello, la doctrina había insistido en la necesidad de una reglamentación de esta facultad para que se precisaran legalmente los supuestos de la desaparición jurídica de los tres poderes. El propio Carpizo refiere que en 1939 el Senado aprobó un proyecto de reglamento de la fracción V, así como de la fracción VI, del artículo 76. Este proyecto nunca fue aprobado por la Cámara de Diputados colegisladora.

Más adelante, en 1970 se llevó a la atención legislativa el proyecto mencionado y se dictaminó enviarlo al archivo. La razón aducida por la Cámara de Diputados es elocuente, al señalar que el contenido del proyecto “contiene más un fondo político que un problema esencialmente jurídico y que además de que resultaría imprudente aprisionar en un texto jurídico la complejidad política que implica la desaparición de poderes”. Además, la Cámara de Diputados continúa: “no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas debe declararse la desaparición de poderes de un Estado”.

Con estos antecedentes y con una larga fila de casos en que el Senado, atendiendo indicaciones del Ejecutivo, determinó declarar que había llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, defenestrando a un número amplio de gobernadores constitucionales, invariablemente por razones políticas, se expidió en 1978 la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.¹⁰

La Ley Reglamentaria amplió la facultad contenida en la Constitución, al señalar que corresponde a la Cámara de Senadores de manera exclusiva determinar que se ha configurado la desaparición de los tres poderes de un Estado y que le atañe hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional.¹¹ En términos de la Constitución, la facultad del Senado no consiste en determinar que se ha configurado la desaparición de poderes, sino que una vez desaparecidos éstos, declara que debe nombrarse un gobernador provisional. No es en razón de la determinación de la desaparición por lo que se emite la declaratoria, sino que el hecho es la inexistencia, la desaparición, la falta de los tres poderes, lo que lleva, en términos del texto constitucional, a que el Senado emita la declaración de que llegó el momento de nombrar un gobernador provisional.

¹⁰ Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978.

¹¹ *Ibidem*, artículo 1o.

La Ley establece los supuestos en que desaparecen los poderes, lo que se genera cuando los titulares de los poderes:

- 1) Quebranten los principios del régimen federal.
- 2) Abandonen el ejercicio de sus funciones, a menos que exista causa de fuerza mayor.
- 3) Exista imposibilidad física para ejercer las funciones inherentes a sus cargos o por conflictos causados por ellos mismos, los cuales afecten la vida del estado, impidiendo la vigencia del orden jurídico.
- 4) Prorroguen su permanencia en los cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados, y no hubieren celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.
- 5) Promuevan o adopten una forma de gobierno o base de organización política distinta a las que señala la Constitución general de la República.¹²

La Ley señala también el procedimiento para llevar a cabo el análisis de las condiciones imperantes en un estado para el ejercicio de la facultad del Senado a que se refiere la fracción V del artículo 76 constitucional. La petición al Senado puede ser formulada por senadores, diputados federales o ciudadanos de la entidad; no se menciona el número, pero se entiende que deben ser más de uno. Si el Senado lo estima procedente, la turnara a la Comisión que corresponda para dictamen, y la resolución deberá producirse en los cinco días siguientes al recibo de la petición.¹³ Toda vez que la Constitución establece que la declaratoria debe ser expedida por el Senado y no por la Comisión Permanente, en los recesos de aquél —consigna la ley— la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias, a fin de que el Senado conozca las peticiones de senadores, diputados federales o ciudadanos del estado en cuestión.

La Ley Reglamentaria de nueva cuenta va más allá del texto constitucional, pues establece que el Senado puede determinar que “han desaparecido los poderes constitucionales” y, entonces, “procederá a formular la declaratoria de que está en la caso de nombrar gobernador provisional para cuyo efecto solicitará al Presidente de la República la presentación de la terna a fin de que entre ellas se haga el nombramiento respectivo”. Nuevamente, la Ley vuelve a referir que el Senado puede declarar la desaparición de poderes al fijar las reglas para cuando la declaratoria de que ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional ocurra en los seis me-

¹² *Ibidem*, artículo 2o.

¹³ *Ibidem*, artículo 3o.

ses anteriores a las elecciones ordinarias de gobernador constitucional.¹⁴ La Ley fija un plazo máximo de tres días a partir de la solicitud del Senado.¹⁵ La Ley va todavía más allá al conferirle al Senado atribuciones que la Constitución general no le asigna. En el supuesto de que el presidente no envíe la terna “dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado”, éste hará la designación de entre la terna que su directiva someta a su consideración.¹⁶

Entre las obligaciones del gobernador provisional que reglamenta la Ley tenemos a la de convocar, en términos de la Constitución del estado y dentro de tres meses a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador, así como a la de los integrantes de la legislatura estatal, las que deberán realizarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria. Toda vez que el supuesto es que hayan desaparecido todos los poderes, el gobernador hará la designación provisional de los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del congreso estatal.¹⁷

Otra de las facultades conferidas por la Ley al Senado, que vulnera la soberanía estatal, es la que atribuye para revocar la designación del gobernador provisional, si es que incumple las disposiciones de la ley.¹⁸ En términos constitucionales, la única vía para que el Senado intervenga en el ejercicio de la garantía federal es que al desaparecer los poderes se declare que ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional. El legislador olvidó que vivimos en un régimen federal, en donde los gobernadores son constitucionalmente soberanos, sujetos a la Constitución general de la República y a la Constitución de su estado, y los órganos federales no pueden revocarles el encargo conferido.

En el supuesto de que la desaparición de poderes ocurra dentro de los seis meses anteriores a la celebración de elecciones ordinarias de gobernador constitucional, o ya exista gobernador electo, el gobernador provisional designado por el Senado concluirá el periodo que le corresponda.¹⁹ Esta misma regla operará para reponer a los congresos estatales desaparecidos, mediante la convocatoria que haga el gobernador provisional para la elección constitucional ordinaria, a menos de que ya hubiera una convocatoria a elecciones o existieran diputados electos.

¹⁴ *Ibidem*, artículo 14.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 5o.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 6o.

¹⁷ *Ibidem*, artículo 11, fracciones I y II.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 13.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 14.

La última disposición de la Ley Reglamentaria es aventurada, pues confiere a los secretarios de juzgado, en tanto se designa a los nuevos integrantes del Tribunal Superior de Justicia desaparecido, la facultad de resolver asuntos en los términos a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones I y III, de la Constitución general de la República, disposiciones que están relacionadas con asuntos judiciales vinculados a la libertad de las personas por la supuesta o presunta comisión de delitos. Si no existen magistrados, es sumamente difícil que existan los secretarios que los auxilian. En todo caso, esta tarea le correspondería a los consejos de judicatura, los cuales se han establecido en la mayoría de las entidades federativas, y en aquellos estados en que no existieran estos órganos de control, vigilancia y administración, los magistrados que no hubieran desaparecido podrían tomar las prevenciones extraordinarias para resolver los casos urgentes que supongan la inmediata liberación de inocentes o la consignación de delincuentes, particularmente si están ligados al crimen organizado.

Existe pendiente en la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 76, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. En términos generales, este proyecto incorpora la reglamentación de la fracción VI del artículo 76; agrega, entre el objeto de la Ley, la atribución del Senado para dirimir cuestiones políticas, lo cual es de dudosa constitucionalidad; modifica el nombre de “titulares de los poderes constitucionales” por el de “titulares y suplentes de la legislatura y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y jueces de primera instancia”; además, incorpora que el Senado deberá actuar a iniciativa de cualquiera de las legislaturas, en funciones de aquellas entidades en donde subsistan los poderes públicos locales, lo que es equívoco, pues para la procedencia del supuesto a que se refiere la fracción V del artículo en cuestión es necesario que hubieren desaparecido todos los poderes y no subsistan poderes públicos locales. Adicionalmente, la capacidad para dar a conocer al Senado sobre la desaparición de poderes la tiene “cualquier ciudadano”, de manera que la referencia anterior es repetitiva y ociosa.

En la iniciativa se plantea que sea exclusivamente el presidente de la República el que proponga la terna para llevar a cabo la designación del gobernador provisional y evite que el Senado haga la designación directamente a través de su directiva. En cuanto a la referencia sobre los requisitos para ocupar el cargo de gobernador provisional, se remite al artículo 116 constitucional, fracción I, inciso *b*, segundo párrafo. En la iniciativa de nue-

va ley reglamentaria no se contempla el caso de incumplimiento del gobernador provisional y se agrega un capítulo sobre la resolución de cuestiones políticas.²⁰

V. CONCLUSIONES

El supuesto de la desaparición de los tres poderes es requisito indispensable para que el Senado ejerza su atribución de señalar que ha llegado el caso de designar un gobernador provisional. Es sumamente difícil que este supuesto se presente en la vida política de un estado de la República. Podría darse el caso de que un estado se apartara de la forma republicana de gobierno; en tal supuesto, la desaparición de poderes sería automática, pues se rompería el principio jurídico fundamental y una de las decisiones políticas fundamentales. Con ello, el Senado podría ejercer su facultad al designar un gobernador provisional de entre la terna que le presentara el presidente de la República. La fracción V del artículo 76 constitucional confiere al Senado la facultad exclusiva de declarar que ha llegado el caso de designar un gobernador provisional; además, se trata de una decisión final que no admite recurso en contra. En 1926, los tres poderes desaparecieron en el estado de Nuevo León, y el Senado otorgó el reconocimiento de una legislatura independiente. En aquel caso, los tres poderes “desaparecidos” recurrieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano que determinó que carecía de jurisdicción por tratarse el reconocimiento de un acto político. Esto significa que la propia Suprema Corte confirma el sentido y contenido político del precepto.

El episodio reciente, derivado de la solicitud del Partido de Acción Nacional al Senado de la República con motivo de la desaparición y asesinato de estudiantes normalistas de Guerrero, mostró a la opinión pública la futilidad de dicha disposición. En el caso particular no ayudó a la solución de este grave conflicto, sino que por el contrario, hizo que se perdiera tiempo valioso en la atención que un asunto de tal envergadura merecía por parte del gobierno federal y del Congreso de la Unión, así como de las autoridades del gobierno de Guerrero, cuyo gobernador a la postre decidió pedir licencia, que es un eufemismo utilizado para evitar el trámite constitucional de plantear su renuncia, tal y como lo esperaba la opinión pública y lo aconsejaba la prudencia política.

²⁰ *Gaceta Parlamentaria*, 12 de octubre de 2006, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.