

II. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA FACULTAD DECLARATIVA DE DESAPARICIÓN DE PODERES

1. *Marco teórico de la intervención federal*

La función declarativa de desaparición de poderes se encuentra inserta en el concepto de la intervención federal, es decir, en la intervención establecida para los órganos federales en los preceptos de la Constitución general, con relación a los graves trastornos que puedan afectar a las entidades federativas, a fin de subsanarlos. Ante los múltiples y variados supuestos que en la práctica se dan, el sistema federal adminicula constitucionalmente una gama de medidas de intervención federal, con el objeto de restablecer el orden que todo conflicto quebranta.

Precisamente, en virtud de la abundancia de supuestos que pueden ameritar la intervención federal, las normas constitucionales se han moldeado a sus características, con el propósito de que la Federación preste eficaz auxilio a los estados miembros y, a la vez, logre legitimar como una decisión jurídico-política de la nación federal —de ahí su jerarquía constitucional— las medidas y procedimientos de su intervención.

De tal manera, las medidas de intervención federal han sido afinadas y aumentadas según la realidad histórica de cada estado federal, por lo que en ocasiones dichas medidas van a la zaga de la cambiante realidad. Resultado de dicho reacomodo es que, debido a la voluntariosa aplicación de alguna de las medidas de la intervención federal, se le mal interprete y trastoque para solucionar supuestos de trastornos interiores no previstos constitucionalmente, deformando, en consecuencia, todo el sistema de intervención federal.

En nuestra opinión, éste es el caso de la facultad declarativa de desaparición de poderes. Medida de intervención, quizá la de más reciente instauración a pesar de su centenario establecimiento, se ideó únicamente como una medida para solucionar el vacío de poder ocurrido en los estados federados, pero se ha aplicado en forma extensiva, como remedio efectivo para solucionar la corrupción de los gobernantes estatales, para dirimir algunas cuestiones electorales o, en el peor de los casos, para servir de correctivo en las relaciones personales e institucionales, no cordiales, entre los gobernantes locales y federales.

86 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Al reconsiderar la verdadera naturaleza y justificación de la facultad declarativa de desaparición de poderes debe entenderse como parte integrante de nuestro sistema de intervención federal, mismo que contiene igualmente otras medidas, idóneas para ciertos supuestos que cabe considerar coherentemente para que su aplicación sea susceptible de legitimarse.

Por otra parte, es necesario puntualizar que si bien la aplicación de la facultad declarativa mencionada deja mucho que desear y ha constituido graves atentados al federalismo en México, no por ello se concluye su derogación, pues más que un avance sería un retroceso en la evolución constitucional de nuestro país. Significaría repetir la nefasta práctica de permitir las “cuestiones locales” que finalmente conduciría a la nulificación del sistema federal. El error, pues, está en su interpretación y ejercicio, mas no en la facultad misma.

Como una medida de la intervención federal, su ejercicio está especialmente cuestionado por las dificultades inherentes al sistema federal. Así en la conciliación de intereses de las esferas locales y federales, la búsqueda de un ajuste entre ambas se efectúa a través del juego de dos principios: el de intervención federal y el de autonomía estadual.

La intervención federal ha sido justificada en atención a una de las finalidades del federalismo: la autoconservación de todas las entidades políticas que se unen permanentemente,¹ en el sistema federal articulado en México, tal caracterización concuerda con su realidad histórica, recuérdense como ejemplos, el peligro que representó la Santa Alianza en los orígenes de nuestra Independencia, así como la amenazante intervención americana, que obligaron a adoptar en el ideario político, la unión indisoluble de los estados miembros para enfrentar todos en uno, a través del gobierno federal, las incursiones violentas del extranjero.

Para este efecto, las entidades federadas otorgan, mediante la sanción de una Constitución general, los atributos necesarios para trasladar la soberanía a un ente político llamado Federación, el cual debe velar por la existencia política de cada uno de sus miembros.² Dicha cesión no debe ser ni excesiva ni precaria, pues los extremos anularían el sistema federal, pero significa un cambio de *status* político en los estados miembros que la realizan, de tal manera que los estados, en lugar de soberanos, son autónomos o autárquicos, con plena independencia en su gobierno interior, aunque con carencia de atributos para ser considerados soberanos.

¹ Cfr., Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Nacional, 1970, pp. 421-424.

² Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 356.

nos, tanto para las relaciones internacionales como para el orden estatal interno.

El punto de interés se centra en el aspecto del orden interno, pues los estados federados no pueden ser considerados como soberanos, debido, fundamentalmente, a tres razones: a) porque carecen de la llamada autonomía constitucional que se traduce en la necesaria adecuación de su constitución local a los preceptos de la Constitución general, lo cual trae como consecuencia que sólo se reservan una facultad de legislación autónoma,³ b) debido a que la unión de estados, en la cual se subordinaron, es permanente e indisoluble, pues de lo contrario la Federación, con los conflictos circunstanciales que se plantean en la historia, se iría disgregando paulatinamente hasta su extinción, y c) la que la Federación se compromete a defender a todos y cada uno de los miembros, ante cualquier ataque del exterior, en su contra, se les priva a los propios estados miembros, por resultar innecesario, del *ius belli* o facultad para afrontar una lucha armada.⁴

La tendencia unitaria del federalismo se ha considerado como una consecuencia de la importancia de las atribuciones que se asignan al gobierno federal, así como las diversas posibilidades consagradas constitucionalmente de intervenir en los estados miembros, tales como la mencionada carencia de autonomía constitucional y en todas aquellas medidas tendientes a impedir que el orden público en todo el país sea quebrantado.⁵

Dichas medidas constituyen el enfoque interno de la atribución exclusiva, encomendada a la federación, para la autoconservación de los estados miembros; así como la Federación conserva el monopolio del *ius belli*, así igualmente se le encomienda, en el plano interno de su propia estructura política, la sofocación de todo ataque, insurrección y, en general, alteración de la paz y del orden público. Esta importante y delicada función constituye una garantía, tanto para los estados miembros como para la propia federación, pues tanto la seguridad de los primeros como de la segunda, es la misma, inseparable y no diferenciable; por ello, Carl Schmitt la denomina *garantía de la existencia política*.⁶

Sin embargo, como los supuestos en que funciona dicha garantía de

³ Schmitt, *op. cit.*, pp. 422-429. Kelsen, Hans. *Teoría general de derecho y del Estado*, UNAM, 1969, p. 378.

⁴ Schmitt, *op. cit.*, pp. 425 y 436. Sutherland, Arthur E., "Attribution of State Powers in Federal Nations", *The Juridical Review*, Edinburgh, 1958, part. 2, p. 114.

⁵ Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, t. II, Paris, L'Etat, Libraire General de Droit et de Jurisprudence, 1949, pp. 433-447.

⁶ *Op. cit.*, p. 424. Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, 1973, p. 69. Pacheco Melgoza, María Mercedes y García Nava, José Gilberto. *La desaparición de poderes*, Ed. Idear, S. A. Colima. s/f. pp. 11 y 12.

88 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

la existencia política son extraordinarios, como extraordinarios son las medidas que la constituyen, son conocidas como medidas de emergencia; la intervención federal que implica la ejecución de cualesquiera de las medidas específicas, no puede ser aplicada habitual o sistemáticamente al pleno arbitrio del gobierno federal, puesto que si bien es legítima su aplicación para aquellos casos que así lo justifican, todo abuso es un atropello a la autonomía estadual que repercute además en un aniquilamiento del sistema.

Así pues, para evitar la completa discrecionalidad en la intervención federal, las constituciones federales determinan los supuestos en que proceden tales medidas,⁷ exigiendo además —como acontece con la Constitución de nuestro país— una ley reglamentaria que regula detalladamente estos supuestos. La situación de emergencia, por lo tanto, no justifica la arbitraria ejecución de medidas intervencionistas, pues a pesar de su carácter, la Constitución y las leyes reglamentarias regulan éstas y otras anomalías.

Hasta aquí, lo mencionado acerca de la intervención federal ha girado en torno a la consideración de los ámbitos federal y estaduais, separados y esencialmente distintos; sin embargo, es oportuno abundar en una justificación más de la intervención federal, la correspondiente a la naturaleza de los órganos federales que hace coincidir en forma esencial a los estados miembros con la Federación, configurando a la nación.

Este otro aspecto es al que Georges Burdeau designa como principio de participación,⁸ y se refiere a que los estados miembros de una Federación participan como entidades políticas en la toma de decisiones de aquélla, ya que dado su carácter de miembros sólo ellos la pueden configurar. La implementación de órganos federales se efectúa con el doble concurso del pueblo, constitutivo de la nación, y de las propias entidades federadas, lo cual explica el origen electivo de los funcionarios federales (exceptuando los del poder judicial) y específicamente de la existencia de una segunda Cámara en el Congreso de la Unión, representativa de los estados miembros.

Por ello, corresponde al Senado ser el órgano representativo de las entidades federales, y declarar cuando hayan desaparecido los poderes de algún estado miembro. No implica, por tanta, una injerencia indebida de la Federación en la autonomía estadual, ya que en el supuesto del Senado, no es sino un órgano integrado por las propias entidades, como una expresión del ejercicio de su autonomía y en cumplimiento de una

⁷ Bowie, Robert R. y Friedrich, Carl J., *Estudios sobre federalismo*, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 765.

⁸ *Op. cit.*, p. 399.

disposición de la Constitución federal, puesta en vigencia por ellas mismas.

En tal virtud, no puede calificarse de invasión el cumplimiento de la facultad senatorial, ya que resulta el ejercicio de una atribución expresada, por lo que, repetimos, el error está en el abuso y no en la función misma.

Deducida de su autonomía, los estados tienen encomendado, en primera instancia, el mantenimiento del orden interno custodiado por sus propias fuerzas, por lo que la Federación ante los trastornos internos debe, por principio, auxiliar en forma complementaria, cuando así lo requiera expresamente el estado en cuestión. Esta excitativa de algún órgano local, no ha sido aceptada en consenso por los estados federales. En México, como mencionamos anteriormente, Francisco Zarco argumentó en el Constituyente de 1856-1857 que tal solicitud constituiría un obstáculo a la efectividad de la intervención federal; así también, en la anterior Constitución suiza, como en la americana, canadiense y la alemana de Weimar no se subordinó la intervención federal a la excitativa de los poderes locales.⁹

La Constitución mexicana tiene, por su parte, diversas medidas de intervención federal, todas ellas nacidas de la realidad histórica, y conviene describir los supuestos y alcances de cada una, para completar el marco en el que está inserta la facultad declarativa de desaparición de poderes.

A. *Suspensión de garantías*

Se ha definido acertadamente a la intervención federal como “el procedimiento a través del cual el gobierno federal trata de restablecer el orden jurídico violado en una entidad federativa en los supuestos que la propia ley fundamental señale”,¹⁰ efectivamente, y como elemento integrante de ese procedimiento, se encuentra la suspensión de garantías individuales consagrada en el artículo 29 constitucional. Como procedimiento o institución jurídica que es, la intervención federal y con ella todas sus medidas, se encuentra establecida normativamente y merece la determinación reglamentaria de sus respectivos supuestos de procedibilidad, por lo que a pesar de que tales supuestos se encuadren bajo el rubro de genérico de situaciones de emergencia que obligan al Estado a estar en un estado de necesidad, no es aplicable el aforismo *inter arma silent leges*, sino antes bien, el que se refiere a *cedant arma togae* acuñado por Cicerón, puesto que las armas deben ceder a la toga, aun en aquellas situaciones excepcionales,

⁹ Cfr., Bowie y Friedrich, *op. cit.*, pp. 763 a 766.

¹⁰ Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, 1973, p. 69.

90 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

para las cuales deben haber igualmente leyes de excepción.¹¹ La tendencia del derecho de regular incluso las situaciones anormales, es lo que permite la continuidad del orden público y de la convivencia, viables sólo si hay seguridad. Esta tendencia trasciende los límites de los órdenes jurídicos de los estados nacionales y, desde Suárez y Vitoria, se ha tratado de insertar en el imperio del derecho las relaciones entre las naciones, cuando éstas son quebrantadas precisamente por situaciones extraordinarias, como la guerra, por ejemplo, mediante convenciones. Entendiendo que la tendencia de regulación de aquellos supuestos de anormalidades se da incluso a nivel internacional, es fácilmente comprensible que, a nivel nacional, en un orden jurídico unido y jerarquizado, los quebrantamientos que en él pudiesen verificarse sean contemplados con medidas de intervención de mayor eficacia, tendentes algunas a eliminar la causa de emergencia y, otras, a restablecer el orden jurídico violado.

Las causas que pueden provocar tal situación de emergencia pueden provenir no sólo de los depositarios del poder, como pudiera pensarse ante los casos de ilegitimidad y de ilegalidad, sino también de los gobernados o destinatarios del poder, en el supuesto de rebeliones,¹² así como por causas totalmente ajenas a violaciones humanas, como las calamidades provocadas por fenómenos físicos. Ante dichas causas, el estado federal no puede permanecer impasible, pues significaría de una u otra forma, la implantación de la anarquía y, con ella, la propia extinción de la entidad estatal; tampoco puede afrontar esas situaciones críticas desconociendo las disposiciones constitucionales, pretextando lo anormal de la situación. Por otra parte, la situación del gobernado ante la dictadura es menos eficaz, puesto que no tienen más recursos que acaso la justificación de actuar violentamente por haberse violado la ley,¹³ pero esta actitud no puede ser consagrada constitucionalmente, porque igualmente representaría la extinción del estado constituido, a través de una legitimación de la revolución.¹⁴

En tal virtud, los medios que consagra la Constitución como procedimientos para restablecer el orden quebrantado, se refieren no sólo a aquellas situaciones críticas provocadas por los gobernados o por agre-

¹¹ Cfr., Velasco, Gustavo R., "El estado de sitio y el derecho administrativo", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo VII núms. 25, 26, 27, 28, p. 153, enero-diciembre 1945.

¹² Valadés Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, UNAM, 1974, p. 43.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Carpizo, Jorge, "Constitución y Revolución", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XX, núms. 79-80, julio-diciembre, p. 1155.

siones exteriores, así como por las calamidades aludidas. No obstante, en los estados federales, debido a su sistema de gobierno, existen medidas para establecer el orden constitucional en el supuesto que los gobernantes estatales transgredan la Constitución federal.

La obligación de los órganos federales de solucionar estas cuestiones, se finca precisamente en la propia Constitución general, lo que implica que su fundamento está en la propia naturaleza del estado federal, pues se trata de órganos establecidos, admitidos y provenientes del pueblo que configuran las entidades federadas, desempeñando las funciones como las medidas de la intervención establecidas y admitidas por las mismas entidades.

Para resolver las situaciones de emergencia, eliminando las causas que la provocan, se han distinguido dos teorías: la anglosajona, representada por la ley marcial, y la latina, conocida bajo la denominación, de origen francés, de estado de sitio. Caracterizando a ambas teorías, Gustavo R. Velasco¹⁵ menciona que la ley marcial se define a través de la jurisprudencia, mientras que el estado de sitio tiende a proveer un cuadro legal.

De esta manera, Mario de la Cueva,¹⁶ refiriéndose al artículo 29 constitucional, afirma que en él se establece “el conjunto de medidas de naturaleza jurídico-política, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia motivado por la ruptura de la armonía del ser político mexicano”.

Al ser la propia Constitución la que contempla el estado de sitio, no importa que esta medida afecte los derechos del hombre y la división de poderes, pilares del orden constitucional mismo, siempre que se sigan los lineamientos que ella establezca,¹⁷ ya que a situaciones extraordinarias, deben corresponder leyes de la misma índole. De conformidad con el sistema latino, nuestro artículo de estado de sitio contempla, al parecer en una forma enunciativa, los casos procedibilidad:

a) Invasión extranjera. Supuesto enteramente congruente con una de las finalidades de la Federación: la protección de los *Estados* miembros ante agresiones externas, por lo que aquélla se reserva el *ius belli*.

b) Perturbación grave de la paz pública. Ya referida al orden interno, en este supuesto se encuentran los conflictos armados entre facciones, como lo son las luchas intestinas, o bien, cuando existe una rebelión contra las autoridades estatales o federales según el caso.

¹⁵ *Op. cit.*, pp. 153-155.

¹⁶ “La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, op. ult. cit.*, pp. 169-170.

¹⁷ Martínez Báez, Antonio, “Concepto general del estado de sitio” y Aguilar y Maya, José, “La suspensión de garantías”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, op. ult. cit.*, pp. 114 y 193.

92 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

c) Estado de grave peligro en la sociedad. Aunque expresión vaga y extensiva a los casos anteriores; se pueden asignar a esta categoría las calamidades físicas que trastornen a la sociedad, tales como epidemias, incendios, inundaciones, terremotos, etcétera.

d) Grave conflicto en la sociedad. Como en los anteriores casos, la terminología utilizada es arbitraria y relativa; pero para poder clasificar los supuestos posibles de estado de sitio o suspensión de garantías, podríamos asignar finalmente a este caso todas aquellas situaciones que no son físicas, pero que hacen peligrar igualmente a la sociedad como pudiera ser una crisis económica.¹⁸

Una vez determinados los casos de procedibilidad, puede colegirse fácilmente que el procedimiento de suspensión de garantías o estado de sitio, tiene como finalidad la de afrontar un grave problema que, aunque solamente pueda afectar una región del país, de no solucionarse podría afectar a toda la nación. Así como la Federación es a la que le compete en última instancia la seguridad e integridad del país, los órganos federales en unos casos sustituyen a los poderes estatales, convirtiéndose en esos momentos —incluso— en subordinados de la Federación, para aquellos aspectos que motivan el estado de emergencia.¹⁹ Tal es el supuesto general del estado de sitio, pero puede ocurrir que el estado de emergencia sea motivado por una rebelión, auspiciada por las propias autoridades locales, por lo que en este caso más complejo, procedería en primera instancia la suspensión de garantías y el enfrentamiento de las fuerzas federales y, posteriormente, una vez sofocada la rebelión, ante el supuesto de vacío de poder, provocado cuando todas las autoridades locales hayan soliviantado la rebelión o cuando a pesar de no haber secundado la rebelión, la autoridad que quede no esté facultada, según la Constitución del estado, para convocar a elecciones y así renovar los poderes que se convirtieron en ilegítimos al rebelarse. En este supuesto, procedería la declaratoria de desaparición de poderes para el efecto de nombrar a un gobernador provisional que convocase a elecciones, según explicaremos posteriormente.

De esta manera, el contraste entre el estado de sitio y la función declarativa de desaparición de poderes se determina en que, el primero, es un procedimiento tendente a sofocar los trastornos graves y que pueden o no trastocar el sistema de gobierno, mientras que la función declarativa parte

¹⁸ Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 47 y 69. Martínez Báez, *op. cit.*, pp. 93 y 96. Velasco, *op. cit.*, p. 157 y Aguilar y Maya, *op. cit.*, pp. 206 y 212.

¹⁹ Como ocurrió en 1942 cuando, suspendidas las garantías individuales, debido al ingreso de nuestro país a la Segunda Guerra Mundial, se prescribió en el artículo 2o. de la Ley de Prevenciones Generales, que las autoridades locales y municipales serían consideradas como auxiliares de la Federación, Valadés, *op. cit.*, p. 99.

del supuesto de un vacío de poder, provocado por múltiples causas, como un estado de sitio, por ejemplo, para reconstruir el orden constitucional mediante la convocatoria a elecciones que instauren nuevos y legítimos poderes.

Lo anterior, confirma la tesis planteada en la primera parte de este trabajo, consistente en que la función declarativa de poderes puede ser una medida complementaria de los mecanismos de intervención federal.

B. Responsabilidad oficial de los altos funcionarios de los estados

Debe incluirse dentro de la intervención federal la responsabilidad oficial sólo tratándose de la fincada en contra de los gobernantes y diputados locales, pues el juicio político que instrumenta la Constitución general en su título cuarto es procedente igualmente contra funcionarios federales; pero en los únicos casos en que la Federación interviene en el ámbito de los estados federados, es en aquéllos en los que órganos federales (las Cámaras del Congreso de la Unión) fincan responsabilidad oficial a funcionarios locales, ya sean gobernadores o diputados locales. Este, precisamente, es el supuesto que interesa a la función declarativa de desaparición de poderes.

Calificada esta responsabilidad oficial como vicio institucional de la Constitución, por el agudo y crítico Manuel Herrera y Lasso, asevera que el artículo 108 constitucional que la instrumenta, atenta contra el régimen federal, pues con su práctica se suprimen los poderes en los estados.²⁰

El fundamento de la responsabilidad de los altos funcionarios de los estados, plasmada en la Constitución general, se ha fincado en la concepción de los gobernadores como agentes de la federación,²¹ tesis resultante de la interpretación del artículo 120 constitucional, relativa a la obligación de los ejecutivos locales de publicar y hacer cumplir las leyes federales. Contra este precepto, Herrera y Lasso también endereza su crítica y lo considera, igualmente, otro vicio institucional.

La responsabilidad oficial de gobernadores por contravención a la Constitución general y a las leyes federales, se fundamenta, en mi consideración, en los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución, al establecer la Federación como forma de gobierno, el ejercicio de la soberanía y la

²⁰ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales, segunda serie*, Jus, 1964, p. 182.

²¹ Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 70. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, p. 587.

94 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

supremacía de la Constitución y de las leyes emanadas del Congreso de la Unión respectivamente.

En consecuencia, no puede ser un vicio institucional, pues es un principio derivado de los tres artículos aludidos e inherentes al sistema federal. Lo que sí hay es un error en colegir del artículo 120 la responsabilidad oficial de gobernadores, puesto que de este artículo, inoperante desde 1867 por lo que hace a la obligación de publicar las leyes federales,²² no se puede inferir la responsabilidad de los gobernadores, por lo que en el mejor de los casos, puede proporcionar, en el supuesto de su inobservancia, una sola de las causales para fincar responsabilidad de los gobernadores.

Pero además de la responsabilidad de los titulares de los ejecutivos locales, en la Constitución de 1917 se agregaron los diputados locales al supuesto de la responsabilidad por violaciones a la Constitución y leyes federales. Al respecto, Herrera ha manifestado acertadamente que al declararse por la jurisprudencia la inconstitucionalidad de una ley local (sancionada por la diputación y promulgada por el gobernador), no es válido aplicarle a los funcionarios locales la responsabilidad oficial, sino que ésta debe proceder cuando las violaciones a la Constitución y leyes federales no sean reparables mediante el juicio de amparo o la controversia a que se refiere el artículo 105 constitucional.²³

Determinada la cuestión sobre quiénes procede la responsabilidad oficial, queda por mencionar las causas de esta responsabilidad.

Las causales de procedencia son de origen delictivo, tratándose según su origen en delitos oficiales y comunes. Para juzgarlos se necesita observar un procedimiento diferente, según el delito. Para juzgar a un alto funcionario local por un delito común, debe considerarse que si lo ha cometido en el territorio dentro del cual ocupa el cargo público, debe desaforarlo previamente por la Legislatura para que el funcionario en cuestión pueda ser juzgado por el delito común cometido.

Se entiende por delitos oficiales, los cometidos por agentes oficiales respecto de hechos punibles y lesivos para los intereses públicos,²⁴ instaurándose para su conocimiento el llamado juicio político a que se refiere el artículo 111 constitucional.

²² Ya que desde el 16 de agosto de 1867 se creó el Diario Oficial de la Federación, por el cual se reveló a los funcionarios locales la obligación de dar publicidad a las leyes federales.

²³ Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 183.

²⁴ González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Ed. Botas, 1946, p. 68. *Vid.* volumen coordinado por J. de Jesús Orozco Henríquez y José Luis Soberanes Fernández, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Manuel Porrúa, 1984, p. 143.

Los delitos oficiales están tipificados en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos (*D.O.* 31 de diciembre de 1982), de la siguiente manera:

- a) Ataque a las instituciones democráticas.
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
- c) Ataque a la libertad de sufragio.
- d) Usurpación de atribuciones.
- e) Violación de garantías individuales.
- f) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados o que motiven trastorno en el funcionamiento normal.
- g) Omisiones de carácter grave en los términos del supuesto anterior.

Los tipos anteriormente enunciados pueden ser supuestos delictivos cometidos tanto por los gobernadores como por los diputados locales. A pesar de que algunos de ellos son vagos, al confrontarlos con los casos de desaparición de poderes, resulta que gran parte de tales casos hubiera merecido la aplicación de la responsabilidad oficial.

De tal manera, no compartimos la opinión de González Bustamante, quien expresa: “cuando los gobernadores de los estados hayan infringido las leyes federales o se les acuse de haber violado el voto público, es de la incumbencia exclusiva del Senado declarar desaparecidos los poderes del estado y proceder a la designación de nuevo gobernante”²⁵ sino que nos adherimos a la observación de Herrera y Lasso que, al respecto, alude:

preferida, por ignorancia o por un medroso recelo del intento, la norma del artículo 108, el gobierno del centro ha encontrado en las disposiciones del 76-V (precepto nuevo también) un medio subrepticio de coacción sobre los estados. Las responsabilidades de gobernadores y Legislaturas que debieron dilucidarse en el juicio político, las han resuelto, con expedito decreto, el Senado o la Comisión Permanente imponiendo a los estados, en que han desaparecido los poderes todos de la entidad, un gobernador provisional propuesto por el presidente de la República: caso notorio de obrepción jurídica —si por ella se entiende la introducción furtiva de una falsedad en la aplicación de la ley—, porque el artículo se ha aplicado no pocas veces, con supresión de sus dos necesarios supuestos, a estados que no carecían de poderes o de normas en su Constitución que remediaran la acefalía.²⁶

²⁵ González Bustamante, *op. cit.*, p. 82.

²⁶ Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 246.

96 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Así como contra los funcionarios federales, específicamente al ejecutivo federal, sólo procede la responsabilidad oficial por supuestos de extrema gravedad, puesto que de lo contrario se propiciaría la acefalía de los poderes federales. Tratándose de los funcionarios locales, con relación a la violación de la Constitución y leyes federales, debe interpretarse que sean graves, ya que efectivamente se propiciaría la acefalía, convirtiéndose, en consecuencia, la responsabilidad oficial como medida promotora de la desaparición de poderes.

Los tres primeros tipos de delitos oficiales han sido supuestos efectivos de gran parte de casos de declaratoria de desaparición de poderes. Uno de ellos, típico de la procedencia del estado de sitio antiguamente, es la rebelión de los estados contra la Federación, a través de una llamada “rescisión del pacto federal”. Para Herrera, el único medio procedente y eficaz de control para este caso es el instituido por el artículo 108 constitucional.

El sufragio, derecho político que en las declaratorias de desaparición de poderes ha sido tutelado, también es objeto —en caso de violación— de la responsabilidad oficial.

Por lo que respecta a la violación de garantías, es una especie de delito de abuso de autoridad, previsto en el artículo 214 fracción IV en relación con el 213 del Código Penal para el Distrito Federal y que, aunque las violaciones de garantías son impugnables mediante el juicio de amparo, pueden llegar a ser de tal gravedad que puedan tipificarse.²⁷

Los demás delitos oficiales constituyen el marco que completa el universo de supuestos por los que un funcionario que puede ser enjuiciado políticamente. Debido a que la responsabilidad oficial en todos los niveles no ha sido lo suficientemente operativa como mereciera, el supuesto de desaparición de poderes ha sido ejercitado en exceso, desbordando su contenido y finalidad reales, y provocando la atrofia de medidas idóneas y eficaces para corregir las corrupciones del federalismo, como en éste de la responsabilidad oficial.

C. La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia

Esta interesante función de la Suprema Corte, producto de nuestra realidad y experiencia política, es confiada en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional al poder judicial federal, con el objeto de que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho

²⁷ Calvo, Julián, “El delito de violación de garantías”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo III núm. 9, enero-marzo 1953, pp. 110-111.

o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Además de considerarse esta atribución como uno de los procesos que integran la justicia constitucional, debe incluirse dentro del catálogo de la intervención federal en los estados, ya que dentro de sus hipótesis está la de investigar hechos acaecidos en las entidades federativas y que sean de tal manera graves que provoquen un escándalo o conmoción nacional. La reforma política de 1977 ha constreñido la actividad del poder judicial federal por lo que se refiere a las violaciones del voto, siempre que dicha violación llegue a cuestionar todo el proceso electoral de un poder.

Por supuesto que la intervención federal plasmada en esta función es completamente distinta a la observada en las otras medidas, tanto en las ya reseñadas como en las que consideramos posteriormente, ya que la función investigadora de la Corte no es decisoria, ni se presenta de una manera directa para resolver, de la misma forma, una controversia o un conflicto suscitado en algún estado.

Carpizo ha esclarecido brillantemente los orígenes, contenido y consecuencias de esta atribución. Al caso reseñado por Carpizo de 1879, podríamos agregar el valioso antecedente que el 13 de junio de 1835 sentó con su *voto* el ministro de la Suprema Corte de Justicia, Andrés Quintana Roo, quien pidió una “averiguación judicial” sobre las manifestaciones tumultuarias ocurridas en la Ciudad de México proclamando el régimen centralista y que causaron gran conmoción.²⁸

Al respecto, repetiremos que el ámbito de hechos escandalosos que pueden ser objeto de pesquisa por la Corte, no se reduce exclusivamente a los federales, sino que también se extiende a los locales, sin transgredir de ninguna forma la división de ámbito federal y local, ya que: a) La Corte sólo investiga; b) se faculta a los propios gobernadores por una parte o a los ciudadanos de los estados conforme al derecho de petición, para pedir la investigación de la Corte; c) la finalidad de la función misma consiste en hacer oír la voz autorizada e imparcial de la Corte sobre escándalos federales.²⁹

Como materia de investigación a realizarse por la Corte, deben señalarse

²⁸ Cfr., Carpizo, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, publicada en *El Foro*, quinta época, núm. 28, octubre-diciembre de 1972. González Oropeza, Manuel, “Características iniciales del federalismo mexicano (1823-1837)” en *Memoria del Coloquio sobre nacionalismo*, El Colegio de Michoacán, 1987.

²⁹ Cfr., Carpizo, *op. ult. cit.*, p. 78.

98 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

larse algunos aspectos de gran relación con múltiples casos de la declaratoria de desaparición de poderes. Al respecto, cabe mencionar que hubo una corriente de opinión que aseguraba que el Senado no podía investigar *motu proprio* los hechos que pueden conducir a la convicción de haber desaparecido los poderes en un estado; lo cual aunada a la tesis surgida desde el nacimiento mismo de nuestra doctrina constitucional, relativa a la separación entre las funciones políticas y las encomendadas al poder judicial, han puesto en verdadero abandono a los estados, cuando se han encontrado acéfalos o cuando alguna causa ha subvertido el orden local.

La función investigadora de la Corte, que puede proceder ante violaciones de garantías individuales o del voto público, debe ser considerada como la medida de intervención federal más mensurada, prudente e imparcial de todas las que integran dicho concepto; en tal medida, que podría pensarse en su obligatoriedad para instrumentar la fase de instrucción de medidas más directas, incluyendo, por supuesto, la declaración de desaparición de poderes.

D. *Controversia constitucional*

Esta olvidada atribución de la Suprema Corte de Justicia, consagrada en el artículo 105 constitucional, constituye igualmente una medida de intervención federal, por lo que respecta al conocimiento de controversias que se susciten entre dos o más estados o entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Para la función declarativa de desaparición de poderes, la controversia constitucional cobra relevancia y allí radica su diferencia, en el supuesto de litigio sobre la constitucionalidad de los actos de los poderes de un estado, ya que implica un conflicto jurídico sobre la legalidad de los actos de uno o más poderes estatales, a diferencia de la facultad, igualmente senatorial, de dirimir los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra al Senado para tal propósito, o cuando se hubiese interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas (artículo 76 fracción VI).

La controversia constitucional tiene un origen más nebuloso que el correspondiente a la función investigadora de la Corte. Vago desde su inserción en la Constitución vigente, el constituyente no pudo dilucidar completamente su real alcance. El origen de esta facultad debe buscarse en la propuesta que hiciera el diputado Rafael Dondé en la sesión del 22 de octubre de 1869 en el Congreso sobre la necesidad de que “hu-

biese algún artículo en la Constitución que facultase al poder judicial” para conocer de un juicio que resolviere la controversia entre un Estado y la Federación. En ese año se discutía si el Estado de Veracruz podía negarse a cumplir la ley federal sobre plagiarios y salteadores de caminos expedida en abril de 1869, cuando los poderes ejecutivo y legislativo del Estado sostenían que se trataba de una cuestión local y no de competencia federal. En la sesión del 22 de enero de 1917, el diputado González inquirió a la Comisión respectiva sobre lo que debería entenderse por la “constitucionalidad de los actos” a que se refiere esta función.

Como desde un principio se relacionaron las funciones análogas del Senado y de la Corte, de dirimir controversias de trascendencia nacional, políticas en el primer caso y constitucionales en el segundo, hubo justificada confusión para caracterizar ambas controversias y, en consecuencia, ambas facultades, puesto que es notorio que, en gran medida, toda cuestión constitucional implica una cuestión política como acertadamente evidenció el diputado constituyente Modesto González Galindo, al recordar el caso de renovación del ejecutivo en Tlaxcala en 1912.

En el Congreso Constituyente, Paulino Machorro Narváez explicó que al Senado le correspondía la resolución de “conflictos de hechos”, a lo cual Hilario Medina agregó que el Senado intervendría en los casos en que, habiéndose presentado un conflicto de hecho, se desencadenase un movimiento armado. Por lo que la controversia constitucional, basada en que la Suprema Corte es el órgano máximo de interpretación de la Constitución, versa únicamente sobre la constitucionalidad de los actos de dos o más poderes de un estado.

No obstante estas explicaciones, la controversia constitucional resulta una atribución abstracta que, dada la incertidumbre de sus supuestos, no ha sido operativa y sólo ha contado con un intento de vigencia parcial a través de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (28 de diciembre de 1953) ya modificada, y que versó sobre un aspecto de la controversia constitucional que, por cierto, no es el que atañe a nuestra perspectiva.

Lo cierto es que éste es uno o más de los preceptos constitucionales que requiere reglamentación, tal como lo ha apuntado Herrera y Lasso,³⁰ así como su contrapartida, la función senatorial de dirimir controversias

³⁰ *Op. cit.*, p. 263. Véase proyecto de ley reglamentario vertido en la tesis profesional de Vicente Ramírez Osante, *Análisis de los medios de control de la constitucionalidad establecidos en el artículo 105 de nuestra Ley Suprema y proyecto de ley reglamentaria de dicho precepto*, Escuela Libre de Derecho, 1963.

100 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

políticas, la cual, a pesar de la disposición constitucional expresa, aún no cuenta con una reglamentación.

Como base para entender esta función, exclusivamente en relación con cuestiones surgidas entre los poderes de un mismo estado, cabría apuntar las siguientes consideraciones generales: a) Como conflicto o litigio entre poderes públicos se encuentra excluida toda violación de garantías individuales que, a título personal, puedan denunciar las personas físicas afectadas, pues para esos casos está el juicio de amparo; b) A pesar de ser la Suprema Corte de Justicia un tercero imparcial, por el interés general que puede revestir el ejercicio de esta atribución, puede *motu proprio* “conocer” de las controversias, sin requerir que alguno de los poderes estatales acuda ante ella, siempre y cuando la gravedad del caso lo haga conveniente; c) En virtud de lo anterior, la resolución que dicte la Corte al respecto tendrá la característica de tener efectos *erga omnes*; d) Una vez dictada una resolución, la Corte podrá hacer uso del auxilio obligatorio del presidente de la República a que se refiere la fracción XII del artículo 89 constitucional, para que incluso mediante el uso de la fuerza pública, se ejecute su resolución.

Hechas estas consideraciones previas, podemos delinear los supuestos de una controversia constitucional, por lo que se refiere a cuestiones entre poderes de un mismo estado:

1. Gobernador

a) Cuando se niegue a promulgar una ley o decreto dado por el legislativo, fundado en la inconstitucionalidad del mismo y después de agotados los recursos del proceso de creación de leyes. Se dirá que la promulgación de una ley es un acto político; pero resulta primordial consideración la opinión de inconstitucionalidad del ejecutivo para negarse a expedirla.

b) Cuando sin la aprobación de la Legislatura, ejerza un presupuesto no sancionado por dicha Asamblea. Los efectos de la resolución de la Corte, en este caso, serían de que tuviera que someterse de inmediato a la consideración de la Legislatura dicho presupuesto.

c) Cuando se niegue a hacer cumplir las sentencias de los tribunales locales o deje de prestar su auxilio al poder judicial local, siempre que no se alegue la ilegitimidad de este último, porque en este caso, se convertiría en conflicto político.

d) Cuando no informe a la Legislatura al inicio de sus sesiones ordinarias o incumpla cualquier obligación impuesta constitucionalmente res-

pecto de ella, siempre que no alegue la ilegitimidad del poder legislativo, pues entonces se convertiría en conflicto político.

e) Cuando designe arbitrariamente, sin someter a la aprobación de la Legislatura, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

f) Cuando ordene el encarcelamiento de funcionarios locales con goce de fuero, sin haberse tramitado el desafuero correspondiente. Esto sin detrimento de la responsabilidad oficial a que se haga merecedor.

g) Cuando no acate el procedimiento seguido para la aprobación de las medidas extraordinarias en caso de invasión exterior o conmoción interior.

2. *Legislatura*

a) Cuando temerariamente suspenda en forma definitiva a los miembros de los ayuntamientos.

b) Cuando sin causa justificada se niegue a conceder licencia temporal para separarse de su cargo al gobernador y a los magistrados. En el caso de los diputados no es posible acoplar el caso al supuesto general, ya que para que proceda la controversia constitucional se requiere que haya interés del poder estadual en su unidad y no entre uno de sus miembros y otro poder. En el caso de la negativa de las solicitudes de magistrados, éstos deben ser apoyados por el Tribunal Superior de Justicia para poder plantearse como conflicto constitucional.

c) Cuando se niegue a aprobar en su totalidad los proyectos de Presupuesto de Egresos que el gobernador le presente.

d) Cuando dicte leyes que, a juicio de algunos de los demás poderes estatales, sean inconstitucionales.

e) Cuando se niegue a considerar las propuestas de nombramientos de magistrados, sometidos por el gobernador.

f) Cuando dicte leyes que restrinjan la facultad de los municipios de administrar sus haciendas.

3. *Tribunal Superior*

a) Cuando se niegue a conocer como jurado de sentencia, de las causas de responsabilidad por la Comisión de delitos oficiales, por parte del gobernador, los diputados y miembros de los ayuntamientos.

102 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

4. *Cuando las atribuciones de un poder local, sean cuestionadas u obstaculizadas por los demás poderes*

Los anteriores supuestos proceden de las atribuciones comunes que las Constituciones, general y locales, confieren a los poderes. De esta manera, podemos concluir con Tena Ramírez, que las cuestiones constitucionales “se refieren a la competencia y facultades de los distintos órganos; nada tienen que ver con la legitimidad de origen de los gobernantes ni con la diversidad de criterio político que entre ellos pueda existir, todo lo cual pertenece a lo que la Constitución llama cuestiones políticas, para conocer de las cuales es competente el Senado”.³¹

E. *Resolución de conflictos políticos*

Esta atribución asignada al Senado, ha acompañado a la función declarativa de desaparición de poderes, desde su implantación en 1874. En el fondo, la desaparición de poderes debe considerarse como medida extrema en la resolución de un grave conflicto político, como lo es la acefalía; en múltiples casos, la práctica de desaparición de poderes ha sido la consecuencia de un conflicto entre poderes estatales.

No obstante, la interpretación de la resolución de conflictos políticos ha estado íntimamente ligada respecto a la controversia constitucional, tal como lo mencionamos con anterioridad, así como a la garantía federal consagrada en el artículo 122 constitucional, más que con relación a la facultad declarativa de desaparición de poderes.

Tena Ramírez explica que, desde 1869 hasta 1874, ocurrieron siete casos de conflictos entre la Legislatura y el ejecutivo de diversas entidades federativas.³² La solución que se dio a esos casos se hizo fundar en el artículo 116 de la Constitución de 1857, precedente del actual artículo 122 constitucional.

Sin embargo, la función de la llamada garantía federal consagrada en la anterior Constitución, relativa a la obligación de la Federación con los estados en los casos de invasión, sublevación o trastorno interior, tenía que ser forzada para extender su aplicación a los conflictos políticos habidos entre los mismos poderes de un estado, generalmente entre el legislativo y el ejecutivo locales.

De tal manera que en la reforma constitucional de 1874 se incluyó,

³¹ *Derecho constitucional mexicano*, pp. 447-448.

³² *Op. ult. cit.*, p. 179.

por primera ocasión en nuestra Constitución Política, la facultad del Senado para resolver las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurriese con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

En cuanto haya un conflicto político entre los poderes de un estado, el Senado como árbitro y no solamente como amigable componedor resolverá el conflicto, si alguno de los poderes acude con tal objetivo. Es evidente que los conflictos políticos entre los poderes ocasionan que el orden constitucional se trastoque en el estado en cuestión, por lo que la asignación de una facultad para dirimir esas controversias, a nivel constitucional, debe ser vinculatoria y ejecutiva para las partes en controversia, aunque sólo una haya acudido ante el Senado.

Resulta vinculatoria precisamente porque la resolución que se dicte por el Senado deberá ser acatada no sólo por el poder estadual que acudió ante él, sino también por los demás poderes que estén o no en conflicto, ya que las entidades federativas están obligadas a acatar las disposiciones constitucionales y a obedecer a los poderes de la Federación, cuando en ejercicio de facultades otorgadas expresamente por la Constitución, actúan para restablecer el orden constitucional, sustento de las instituciones políticas y jurídicas.

Esta facultad senatorial resulta igualmente ejecutiva porque la solución resultante puede ser impuesta a pesar del rechazo de los poderes estaduales involucrados y para ello cuenta con la colaboración de los poderes federales en sus respectivas atribuciones de intervención federal.

El artículo 76 fracción VI de la vigente Constitución, precepto que contiene la facultad que comentamos, contempla el supuesto de la ruptura del orden por un conflicto armado, originado por una cuestión política entre los poderes del estado. En este aspecto, el Senado interviene de oficio sin herir ningún escrúpulo de violación a la autonomía estadual, ya que confiada a la Federación la seguridad interna del país y, por otra parte, desbordadas las fuerzas de los poderes locales ante un conflicto político, devenido conflicto armado, por propia supervivencia de la Federación debe intervenir, en este supuesto, resolviendo de oficio el conflicto político que origina el armado.

La falta de reglamentación de este precepto ha sido un constante motivo de desorientación en la práctica de esta atribución. A pesar que desde 1875 data el primer proyecto de ley reglamentaria sobre la materia que, por cierto, era igualmente el primer proyecto para regular la facultad declarativa de desaparición de poderes, según analizamos con anterioridad, no se ha podido expedir ninguna ley relativa. Esperemos

104 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

que el ejemplo que representa la expedición de la ley reglamentaria de la facultad declarativa de desaparición de poderes, verificada en 1978, sirva igualmente para regular esta importante atribución del Senado.

Efectivamente, las cuestiones políticas son tan variadas y complicadas, que su contemplamiento por una ley estaría, desde un principio, limitado y sujeto a excepciones y múltiples modificaciones. El hecho político no es posible sujetarlo a un ordenamiento legal, se ha opinado fundadamente. No obstante, resulta necesario fijar lineamientos y marcos de referencia que permitan con la práctica de dirimir las controversias políticas entre poderes de un estado, el ejercicio discrecional de una atribución constitucional y no la arbitrariedad institucionalizada.

De esta manera, debe contemplarse la necesidad de un ordenamiento flexible con lineamientos que encaucen la práctica de esta facultad, surgidos de la experiencia de aplicación con que ya cuenta desde 1869 y no una ley casuística que, de antemano, fracasaría.

F. *La garantía federal*

Atribuida a la facultad de los poderes de la Unión, de prestar auxilio a las entidades federativas en caso de sublevación o trastorno interno siempre que la Legislatura o el ejecutivo local así lo requiriese, se encuentra establecida esta garantía en el artículo 122 constitucional.

Se ha denominado garantía a esta función, en virtud de que se le confía la preservación de la forma de gobierno, que por momentos puede verse en peligro por trastornos internos originados por cualquier causa y que pueden subvertir el gobierno constitucional implantado en el estado afectado.

La doctrina constitucional ha identificado esta función de los poderes de la Unión con la facultad consagrada en el artículo 4o. sección VI de la Constitución americana.³³

A pesar de ser una garantía, el precepto mexicano condiciona su aplicación a la excitativa que para ello debe efectuar previamente la Legislatura o el ejecutivo, si ésta no se encontrase reunida. Es decir, que para el ejercicio de esta función, la Federación no puede intervenir de oficio.

Pero las sublevaciones o los casos de trastornos internos a que se refiere la garantía federal, deben resultar de tal manera graves, que las

³³ Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano" en *Los sistemas federales del Continente Americano*, UNAM, FCE, 1972, p. 505.

fuerzas de los estados sean insuficientes para sofocarlos; por ello es requisito necesario que medie excitativa de la propia entidad, ya que se entiende que, por principio, corresponde al propio estado la resolución de los trastornos que ocurran dentro de su territorio.

Sin embargo, puede ser que, precisamente por la gravedad de la sublevación, los poderes del estado estén desintegrados, coludidos o incomunicados. Estos supuestos tan íntimamente ligados a la función de la garantía federal y que se desprende de la misma, llegan a ser comunes en la historia política de nuestro país. Para estos casos, deben ser aplicados criterios distintos a los contemplados en la garantía federal.

Como la propia Constitución general de la República prohíbe que mediante la garantía federal se intervenga de oficio, la solución de tales casos corresponde a otros medios de la intervención federal que ya hemos consignado. De esta manera, podemos aseverar que la función aplicable en los ejemplos mencionados serán: para la desintegración de los poderes, producida por una sublevación grave, procede la suspensión de garantías y el uso de las fuerzas armadas del país para sofocarla, siempre que dicha desintegración no implique el fallecimiento de los titulares de los poderes locales, supuesto más abstracto que real, pero que, junto con el caso de que los propios poderes estén coludidos con los sublevados, tratándose de un verdadero golpe de Estado contra la Federación, debe ser contemplado con la solución que brinda la facultad declarativa de desaparición de poderes, al constituir una acefalía de poder, y la aplicación además de otras medidas simultáneas o concatenadas según las circunstancias.

Para el caso en que los poderes estatales no pudieran efectuar la excitativa a que se refiere la garantía federal, la Federación tendría posibilidad constitucional de actuar mediante la suspensión de garantías y el uso de facultades extraordinarias.