

## CAPÍTULO IX

### LA DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

SI BIEN es cierto que la garantía de forma republicana no está expresamente consignada en la Constitución mexicana, como sí se encuentra en Norteamérica, también es cierto que nuestra Constitución no la olvida, y la contiene en la fracción V del artículo 76, precepto que fue introducido en México en 1874, y que pasó a la ley fundamental actual con algunas modificaciones, a saber: en 1874 era presupuesto la desaparición del ejecutivo y legislativo locales; en 1917 la de todos los poderes, se incluye al judicial. En 1874 el nombramiento de gobernador provisional lo realizaba el Presidente de la república con aprobación del Senado; en 1917 lo efectúa el Senado, pero la terna la presenta el ejecutivo federal. Y en 1874 no existió el párrafo final de la fracción que ahora se incluye en ella.

El artículo 76 señala las facultades exclusivas del Senado y su fracción V comienza diciendo: "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 senado no declara que han desaparecido los poderes de una entidad federativa, porque no tiene esta facultad; sino únicamente contempla una situación, actúa como un autómatas, como una máquina fotográfica: tiene ante sí una situación, un hecho, una realidad; y ante este acontecer, declara que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, o sea con anterioridad a su declaración ya han dejado de existir los poderes de esa entidad federativa.

Los poderes de un estado miembro pueden desaparecer por dos diferentes razones: *a)* de índole fáctica, y *b)* de índole jurídica.

Desde el punto de vista fáctico es necesario que no exista ningún miembro de los tres poderes, que fallezcan, que queden imposibilitados física o mentalmente para ejercer sus funciones, que todos al mismo tiempo abandonen sus puestos o que renuncien. Este supuesto es casi un imposible, aunque quizá algún día se pueda presentar en el caso de un terremoto, inundación, epidemia, etc.

Desde el punto de vista jurídico, la desaparición implica que esos poderes rompen con el orden jurídico, que por un motivo u otro quebrantan el ordenamiento de la Constitución; y dentro de este supuesto cabe una serie

de hipótesis: por ejemplo, Serafín Ortiz menciona las siguientes, cuando: los gobernantes se perpetúan en el poder y no convocan a elecciones, actúan fuera de los lineamientos de la Constitución del estado federal, modificando la forma de gobierno o declarando que la entidad se separa y se constituye en estado libre y soberano, o violan la Constitución en otro sentido.<sup>52</sup>

Tena Ramírez precisa que no se debe aplicar la fracción V del 76 a los poderes de un estado que cometen actos "al margen de la ley", realizando hechos anticonstitucionales, pues la ley fundamental tiene, para estos casos, otros remedios: por violación de garantías individuales existe el juicio de amparo y por violaciones a la Constitución y leyes federales existe para los funcionarios el juicio de responsabilidad.<sup>53</sup>

Mario de la Cueva en principio también coincide con Tena, pero aclara que sí procede la fracción en cuestión, si los poderes locales forman una especie de asociación delictuosa o banda de forajidos; no se trata de impedir la arbitrariedad, sino al contrario, los tres poderes están de acuerdo en llevar a cabo fechorías.<sup>54</sup>

Desde el punto de vista legislativo se ha tratado de precisar los diversos supuestos de la desaparición jurídica de los poderes. El senado en 1939, aprobó un proyecto de ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76; sin embargo, la cámara de diputados nunca aprobó el proyecto. El 5 de noviembre de 1970 en un lapso de diez minutos se resucitó dicho proyecto para dictaminarse el envío al archivo. La razón de esta determinación, según el dictamen, fue que este problema "contiene más un fondo político que un problema esencialmente jurídico" y "resulta imprudente pretender circunscribir a un texto legal" un asunto tan delicado como la desaparición de poderes, pues "no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes de un Estado".<sup>55</sup>

La intención de la iniciativa fue buena, y una ley reglamentaria al respecto es indispensable, ya que la propia Constitución la exige al final de la fracción VI del 76; sin embargo, para el gobierno resulta más fácil tener manos libres y no que a través de una ley se le limiten los casos en que el senado pueda declarar que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional.

La fracción V sigue diciendo: "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." Es preciso

<sup>52</sup> Ortiz Ramírez, Serafín, *op. cit.*, p. 428.

<sup>53</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 366, opinión que comparte Ortiz Ramírez, Serafín, *op. cit.*, p. 336.

<sup>54</sup> De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 203.

<sup>55</sup> Periódico *Excelsior* del día 6 de noviembre de 1970, de la ciudad de México.

aclarar esta sección: el nombramiento de gobernador provisional lo hace el senado o la comisión permanente, pero la declaración de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional es facultad única, exclusiva, del senado y no de la comisión permanente.

La comisión permanente puede nombrar al gobernador provisional cuando el senado declara que es el caso nombrarlo y termina ese periodo de sesiones al día o a los pocos días siguientes sin que el Presidente haya enviado la terna, sólo entonces la comisión puede ejercitar esta facultad.

Esta interpretación, que es la única posible del texto, no siempre se ha seguido en la realidad. Así, en Durango, en 1966, la comisión permanente declaró que era el caso de nombrar en ese estado un gobernador provisional, con lo que se atribuyó una facultad que la Constitución no le otorga; en esa ocasión lo que la comisión permanente debió haber hecho era convocar al senado a sesiones extraordinarias para que constatará la situación y viera si había llegado la ocasión de nombrar un gobernador provisional en Durango.

Termina esta fracción con las siguientes oraciones: "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."

Tal y como está redactada la parte final de la fracción y desde el punto de vista gramatical, la interpretación es: que si las constituciones de las entidades federativas lo permiten el gobernador provisional sí puede ser candidato a gobernador constitucional en las elecciones a las que convoca.

Esta interpretación gramatical no es aceptable porque entonces la fracción V del 76 estaría en abierta pugna con el artículo 115, que establece que el gobernador interino, sustituto o provisional no puede ser electo para el periodo inmediato. ¿Entonces a qué parte de la fracción se está refiriendo la última oración de la fracción; o sea, en qué caso, si la Constitución local prevé la situación, se aplica ésta y no la Constitución del estado federal?

Resumamos. Tres disposiciones contiene la fracción V del 76: 1) Es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional; 2) El nombramiento de éste lo realiza el senado a proposición del Presidente de la república, y 3) El gobernador provisional no puede ser gobernador constitucional en las elecciones a que convoca.

Ahora bien, la última frase de la fracción, ¿a cuál de las tres disposiciones se refiere?

Miguel Lanz Duret opina que a las tres.<sup>56</sup> Por qué no es factible que se refiera a la tercera, ya quedó dicho. Tampoco parece razonable que se relacione a la primera disposición, porque implicaría que dentro del mismo estado miembro se creara un organismo especial que tuviera la facultad de

<sup>56</sup> Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*. Norgis Editores, México, 1959, p. 190.

declarar cuándo han desaparecido los poderes o una persona tendría esa facultad. Realmente sería crear una especie de supremo poder conservador, es decir, un suprapoder en las entidades federativas.

Luego, todo indica que la última frase de la fracción se refiere a la segunda hipótesis: al nombramiento del gobernador provisional, y ésta fue la interpretación que dio el senado, en 1920, en el caso de Michoacán, en que declaró que no se pedía al ejecutivo que presentara una terna para designar el gobernador provisional, porque la Constitución de Michoacán prevé cómo nombrar a este funcionario si se presenta la situación en examen.<sup>57</sup>

En el caso de la fracción V del 76, el senado nombra al gobernador provisional, pero si la Constitución local tiene previsto ese supuesto, habrá que estar a la disposición de ella.

La mayoría de las constituciones de las entidades federativas no prevén el caso; sólo se ocupan de esta situación: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; y las disposiciones en la mayoría de esas constituciones son erróneas, porque señalan que en el caso de la desaparición, entra en funciones alguna de las personas que han desaparecido jurídicamente, como el presidente, vicepresidente de la legislatura, el secretario de gobierno o el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Como se contempla la situación es peculiar, porque se necesita nombrar a alguien, pero no debe ser ninguno de los que jurídicamente han desaparecido.

La Constitución de Sonora en su artículo 159 dice:

“En el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, asumirá el Poder Ejecutivo cualquiera de las personas siguientes en el orden de su enumeración:

I. El Presidente de la Diputación Permanente que intervino en la instalación de la Legislatura desaparecida.

II. El último Presidente del Supremo Tribunal inmediatamente anterior al desaparecido.

III. El último Secretario de Gobierno del régimen inmediatamente anterior al desaparecido.”

Sin embargo, lo curioso de este artículo es que si la desaparición de poderes ocurre en los dos primeros años del periodo, el gobernador provisional convoca a elecciones de gobernador constitucional y de diputados; pero si ocurre durante los últimos cuatro años del periodo, convoca a elecciones de diputados y avisa al ejecutivo federal para que envíe terna al senado y éste nombre al gobernador provisional.

Esta última parte es inexplicable, no tiene por qué intervenir la federación si se está previendo el caso en la Constitución local; además con el procedimiento que se asienta, existirán dos sucesivos gobernadores provisiona-

<sup>57</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 369.

les, y será el último de éstos, el nombrado por el senado, el que convocará a elecciones.

Sobre este punto existe gran confusión. Por ejemplo la fracción III del artículo 156 de la Constitución de Tamaulipas señala que entrará en funciones: "El último Presidente del Congreso y a falta de éste los anteriores, prefiriéndose a los más próximos sobre los más lejanos..."

O sea, se equipara al último presidente de la legislatura con sus antecesores; lo que es un error porque el último presidente de la legislatura es una de las autoridades que jurídicamente ha desaparecido.

Creemos que la fracción VI del artículo 72 de la Constitución de Oaxaca está correctamente redactada y no incurre en el error de señalar a una autoridad de las desaparecidas en el caso de la declaración de poderes ya que el senado debe nombrar a uno de los dos senadores de ese estado.

También, la solución del artículo 96 de la ley fundamental de Campeche es certera: en caso de la fracción V del artículo 76 constitucional será gobernador provisional, el presidente municipal que hubiere permanecido dentro del orden legal y que represente al municipio de mayor población, y si no puede entrar en funciones, entonces los otros presidentes municipales de acuerdo con la población del municipio.

Por desgracia la fracción V del 76 ha tenido primordialmente una aplicación de tipo político, ha sido en varias ocasiones un arma del gobierno federal para acabar con gobernadores no sumisos.

Robert E. Scott señala que varias declaraciones de desaparición de poderes se realizaron contra gobiernos locales en rebelión. "Así en 1920, de los trece listados, doce fueron declarados no existentes antes de que el Senado de Carranza fuese también removido por los Estados en rebelión. En 1924, tres de los cuatro listados estuvieron implicados en la revolución de De la Huerta; y en 1927, dos de los cuatro gobiernos removidos en ese año, tomaron parte en los disturbios anti reeleccionistas."

"En 1929, dos de los tres gobiernos desaparecidos fueron responsables del levantamiento ocurrido en ese año."

El profesor Mecham, por su parte, escribió que: "un grave abuso de la facultad del Senado fue la remoción, en 1935, de los gobernadores callistas de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango. Después del rompimiento entre Cárdenas y Calles, el primero logró deshacerse de los gobernadores pro-Calles, ordenando al Senado que declarara desaparecidos los poderes a causa de actividades sediciosas".<sup>58</sup>

Fácil es deducir que la influencia del ejecutivo federal en la declaración de la desaparición de poderes locales es decisiva, y casi siempre es la secretaría de gobernación la que presenta al senado la iniciativa respectiva.

<sup>58</sup> Martínez Báez, Antonio, "El federalismo mexicano y la desaparición de poderes de los estados", en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*. Librería de Manuel Porrúa, México, 1961, pp. 48, 52-53.

Se debe reglamentar la fracción V del 76 como la propia constitución exige, lo que dificultaría su aplicación al capricho y antojo del gobierno federal, como ha sido la práctica hasta ahora.

De 1917 a la fecha en numerosas ocasiones el senado ha declarado que es el caso de nombrar un gobernador provisional, podemos mencionar algunos de ellos: el 8 de febrero de 1918 en Tamaulipas; el 11 de noviembre de 1918 en Guerrero; el 22 de agosto de 1919 en Tamaulipas; el 12 de diciembre de 1919 en Morelos; el 10 de julio de 1920 en el Estado de México; el 10 de julio de 1920 en Campeche; el 10 de julio de 1920 en Puebla; el 10 de julio de 1920 en Yucatán; el 10 de agosto de 1920 en Veracruz; el 12 de noviembre de 1920 en Morelos; el 9 de noviembre de 1920 en Tabasco; el 14 de febrero de 1924 en Tamaulipas; el 24 de abril de 1924 en Puebla; el 12 de septiembre de 1924 en Morelos; el 1º de diciembre de 1924 en Morelos; el 29 de diciembre de 1924 en Chiapas; el 5 de octubre de 1925 en Morelos; el 7 de junio de 1926 en Jalisco; el 20 de abril de 1927 en Morelos; el 5 de junio de 1927 en Puebla; el 7 de mayo de 1928 en Chiapas; el 8 de abril de 1929 en Durango; el 13 de mayo de 1929 en Sonora; el 14 de agosto de 1929 en Jalisco; el 12 de marzo de 1930 en Morelos; el 24 de septiembre de 1931 en Durango; el 20 de octubre de 1931 en Jalisco; el 28 de enero de 1933 en Tlaxcala; el 25 de julio de 1935 en Tabasco; el 16 de diciembre de 1935 en Guanajuato; el 16 de diciembre de 1935 en Sinaloa; el 16 de diciembre de 1935 en Sonora; el 3 de marzo de 1941 en Guerrero; el 26 de septiembre de 1941 en San Luis Potosí; el 9 de enero de 1946 en Guanajuato; el 15 de abril de 1947 en Tamaulipas; el 21 de mayo de 1954 en Guerrero; el 3 de enero de 1961 en Guerrero y 3 de agosto de 1966 en Durango.<sup>59</sup>

Debemos aclarar que si la constitución de un estado prevé quién debe ocupar el ejecutivo con el objeto de convocar a elecciones y se señala alguna o algunas de las autoridades que han desaparecido; entonces el precepto es nulo; y se aplica el artículo en estudio.

Necesario es hacer notar que el senado tiene la última palabra en este problema de la declaración de la desaparición de poderes. Los tres poderes desaparecidos en el estado de Nuevo León en 1926, recurrieron "a la Suprema Corte contra el otorgamiento por parte del Senado, del reconocimiento a una legislatura independiente. Los recurrentes sostenían que la concesión o subsistencia del reconocimiento no era de la competencia del Senado, y que, por tanto, debía concedérseles el amparo. La Corte, no obstante, resolvió que el reconocimiento era un acto político, y que consiguientemente carecía de jurisdicción".<sup>60</sup>

Una vez examinada la fracción V del artículo 76, debemos poner de re-

<sup>59</sup> Marquet, Porfirio, *Los principios fundamentales de la democracia occidental y el federalismo en la Constitución mexicana*. Tesis profesional, México, 1969, pp. 294-295.

<sup>60</sup> Martínez Báez, Antonio, *op. cit.*, p. 49.

lieve que dentro de los supuestos de la desaparición jurídica de poderes en una entidad federativa está la garantía de la forma republicana de gobierno —como ya dijimos—, porque el estado miembro que se apartara de este principio estaría rompiendo la constitución federal, estaría efectuando un golpe de estado, estaría quebrando el orden jurídico; y por tanto, desde el punto de vista jurídico, desaparecen como autoridades.