

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1) *Antecedentes y génesis de la declaración de desaparición de los poderes de las entidades federativas.* Los primeros antecedentes de la declaración de desaparición de los poderes de los estados-miembros se remontan a las reformas y adiciones a la Constitución de la República de 13 de noviembre de 1874, por las que se reorganizó el poder legislativo, introduciendo nuevamente el bicameralismo. Las constituciones federales de 1824 y 1857, no regularon la desaparición de poderes: La primera de ellas, debido a que se inspiró en la Constitución norteamericana de 1789 que no preveía tal situación; en el caso de la Constitución de 1857, la razón puede ser distinta, debido a que ya se contaba con la experiencia de la forma de gobierno federal, sin embargo, por la naturaleza de las intervenciones que tuvieron lugar en los debates, es perfectamente perceptible el deseo de establecer un sistema federal basado en una amplísima consideración a la autonomía de los estados, actitud por demás explicable, si se toma en cuenta que el Congreso Constituyente fue convocado con base en el Plan de Ayutla, mismo que contenía el programa de acción del movimiento que se produjo en contra de la dictadura de Antonio López de Santa-Anna y como reacción contra los excesos en que incurrieron los partidarios del centralismo.

El 13 de diciembre de 1867, el Ejecutivo de la República presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para la reforma de la Constitución Federal, incluyendo el retorno al sistema bicameral. Durante la discusión de la iniciativa presidencial se planteó y consideró la constitucionalización de la intervención federal en los estados. La primera Comisión de Puntos Constitucionales del Sexto Congreso presentó un dictamen el 2 de abril de 1872 en el que se incluía la facultad del Senado para conocer de las cuestiones políticas que se suscitaban entre los estados o entre los poderes de un estado. No obstante, la discusión de las reformas propuestas se prolongó por más de una legislatura.¹

La inclusión de dichas facultades obedeció a la necesidad de autorizar la intervención de la Federación en las cuestiones políticas que se suscitaban en las entidades, pues en algunos casos los desórdenes que se producían en los estados, a raíz de los conflictos entre sus órganos, degeneraban en verdaderas guerras civiles. Estos conflictos a que se ha hecho mención cobraban tal magnitud que trastornaron la vida constitucional de toda la República. Con el

¹ Diario de los Debates del Sexto Congreso de la Unión, Tomo II, p. 71, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, México, 1872.

propósito de ilustrar su importancia hemos considerado pertinente consignar dos de ellos, teniendo en cuenta que, además, constituyen elementos de indiscutible valor para apreciar objetivamente el problema que se plantea.

El primero ocurrió en el estado de Yucatán, en la octava década del siglo pasado, donde el gobernador del estado, el vicegobernador, los magistrados de justicia y los jueces eran electos para un período de dos años. Una vez celebradas las elecciones para el siguiente período constitucional del ejecutivo y el legislativo (mismo que comprendía del primero de febrero de 1870 al 31 de enero de 1872), la legislatura local declaró electo al C. Cirerol el 5 de enero de 1870 y amplió la duración del período a cuatro años, a través de una reforma de fecha 21 de enero de 1870.

Los dos primeros años en que los titulares del ejecutivo y el judicial ejercieron sus funciones, transcurrieron en forma normal, pero una vez terminados se produjo un levantamiento local el 13 de marzo de 1872, cuya finalidad era impedir que continuaran en el poder por más de los dos años que preveía la Constitución antes de ser reformada, alegando que se trataba de una aplicación retroactiva, violatoria del orden jurídico. Los titulares del ejecutivo y judicial locales se refugiaron en el estado de Veracruz y solicitaron la intervención federal con fundamento en el Artículo 116, antecesor del 122 actual. El ejecutivo federal decretó el estado de sitio y procedió a enviar al general Vicente Mariscal, quien quedó a cargo de la pacificación del estado. Una vez que la vida del estado retornó a los cauces de la normalidad, la federación se enfrentó al problema de reconstituir el orden constitucional local.²

Como hemos indicado, la Constitución de 1857 no contenía ninguna disposición relativa a este caso; por otra parte, la Constitución del estado establecía que en las faltas absolutas del gobernador y estando en receso la legislatura local, el encargado del gobierno debía expedir la convocatoria para elegir al nuevo gobernador. El encargado del gobierno era el general Mariscal, a quien se objetó en virtud de que la Constitución General de la República señalaba que: "En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar."³

En el Congreso se debatió sobre la posibilidad de intervenir en el estado. El diputado Díaz González se pronunciaba por la abstención de la federación, por no haber disposición alguna en que se pudiera fundamentar la intervención, limitándose a sugerir la reforma de la Constitución Federal con el objeto de hacer frente a tales circunstancias en el futuro,⁴ mientras que el

² Diario de los Debates del Sexto Congreso de la Unión, Tomo III, p. 586 y ss., Tipografía de "El Partido Liberal", México, 1873.

³ *Ibidem*, p. 728.

⁴ *Ibidem*, p. 733 y ss.

diputado Dondé apoyaba la intervención federal, por considerar que la federación estaba capacitada para decidir sobre la legitimidad de los poderes del estado.⁵ Ezequiel Montes presentó un proyecto en el que se admitía la posibilidad de intervenir, dicho proyecto resulta interesante, pues no obstante haber sido ideado para un caso particular, contiene el esquema general del precepto que años más tarde regularía la desaparición de poderes.⁶ Sin embargo, en aquella ocasión no fue aprobado el proyecto y el Congreso se limitó a facultar al Ejecutivo para que nombrara al gobernador provisional encargado de restablecer el orden constitucional, sin pasar a examinar la cuestión relativa a la legalidad o ilegalidad de los poderes locales.

El segundo conflicto a que se hará referencia se presentó durante el año de 1873 entre los poderes legislativo y ejecutivo del estado de Coahuila a raíz de la negativa del gobernador a publicar una ley que le enviaba la legislatura local. El legislativo procedió a enjuiciar al titular del ejecutivo, y éste, en respuesta, desconoció a la legislatura, alegando que no se había reunido el quórum de ley. Los dos poderes invocaron la intervención federal con fundamento en el Artículo 116. El poder legislativo local se trasladó a Monterrey, desde donde depuso al gobernador, mediante un decreto fechado en Coahuila, y nombró un gobernador provisional. Continuando su peregrinaje se dirigió a Monclova, desde donde alentó a los ciudadanos de Coahuila a rebelarse contra el gobernador, al propio tiempo que ambos poderes reunían tropas. La disputa entre la legislatura y el ejecutivo locales se precipitó en una verdadera guerra civil en que las fuerzas armadas de ambos trataron de dirimir sus controversias a través del antiguo y socorrido recurso a las vías de hecho.⁷

Los casos expuestos revelan la necesidad real que había de otorgar a los poderes federales la facultad de intervenir en los conflictos que se suscitaron en las entidades federativas y constituyen en sí mismas una justificación de las fracciones V y VI del apartado B del artículo 72 de la Constitución de 1857 reformada.

El 7 de octubre de 1873, la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la reforma de la Constitución, presentó un proyecto del texto del Artículo 72, que incorporaba a la fracción V del apartado B la facultad del Senado para intervenir en los conflictos que se suscitasen en las entidades federativas. El diputado Enríquez hizo la primera intervención reconociendo, por una parte, la necesidad de colmar la ausencia de disposición alguna que permitiera dar solución a dicho problema, pero, por la otra, insistió en la necesidad de precisar su alcance con el fin de evitar los excesos que pudieran cometerse

⁵ *Ibidem*, p. 1161 y ss.

⁶ *Ibidem*, p. 912.

⁷ Diario de los Debates del Séptimo Congreso de la Unión. Tomo I, pp. 646, 797 y 798. Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, México, 1873.

en detrimento de la soberanía de los estados.⁸ La intervención de Enríquez marcó el principio de un prolongado debate que se extendió a lo largo de varias sesiones, durante dos meses y en el que otros diputados se hicieron eco de las objeciones de Enríquez, por lo que concernía a sus lineamientos generales, aunque hubo discrepancias en las proposiciones concretas, por ejemplo los diputados Díaz González y Mateos.⁹

Ante la negativa, por parte del Congreso, de aprobar el texto de la fracción V, la Comisión presentó un segundo proyecto de redacción el 18 de noviembre del mismo año, que también se enfrentó a la oposición de algunos diputados. Finalmente, el diputado Robles Gil, quien había insistido en que se consignara en forma explícita que el Senado tendría facultades para declarar la desaparición de poderes y proveer al restablecimiento de la organización constitucional del estado, pero únicamente en el supuesto de que con anterioridad hubieran desaparecido los poderes en virtud de algún trastorno, propuso una redacción en consonancia con su punto de vista, en la sesión del 24 de noviembre de 1873, modificando la puntuación y los tiempos de los verbos, con el objeto de hacer claro el propósito que lo animaba.

El proyecto original decía: "Declarar cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en un estado..."¹⁰ mientras que la redacción que proponía Robles Gil expresaba: "Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales ejecutivo y legislativo que un estado..."¹¹ Es importante observar que la redacción de Robles Gil favorece una interpretación de la disposición aludida en el sentido de que la declaración debía producirse una vez que los poderes ya hubieran desaparecido *de facto*, mientras que la redacción original permite interpretar a la misma disposición en el sentido de hacer posible una declaración del Senado con efectos constitutivos; es decir, que permite suponer que el Senado tendría facultades para declarar desaparecidos los poderes de un estado, aun en el caso de que no hubieran desaparecido *de facto*, colocándose en el supuesto de una declaración de desaparición *de jure*, como consecuencia de contravenciones a las disposiciones constitucionales que necesariamente debían regir su ejercicio.

Finalmente, el proyecto de la fracción V fue puesto a votación y aprobado en la sesión del 8 de abril de 1874. Fue remitido a las legislaturas de los estados y, posteriormente, promulgado por el ejecutivo mediante decreto de 13 de noviembre de 1874.

El texto definitivo de la fracción V del apartado B del artículo 72 fue el siguiente:

⁸ *Ibidem*, p. 385.

⁹ *Ibidem*, pp. 408, 413, 414 y ss.

¹⁰ *Ibidem*, p. 681.

¹¹ *Ibidem*, p. 687.

“B. Son facultades del Senado:

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiese.”

El hecho de limitar la desaparición a los poderes ejecutivo y legislativo se debió a que se pensó que el poder judicial no tenía facultades para convocar a elecciones, y que, por lo tanto, no podía regenerar el orden constitucional de un estado. Consecuentemente, el nombramiento del gobernador interino podría tener lugar a pesar de que el poder judicial del estado estuviera en funciones; sin embargo, como se verá más adelante, se incurriría en un error que sólo se enmendaría en el futuro.

2) *La desaparición de poderes en la Constitución de 1917.* El proyecto de constitución reformada de Venustiano Carranza conservaba los lineamientos generales de la fracción V del apartado B del artículo 72. Sin embargo, la comisión redactora introdujo tres modificaciones. Primeramente, suprimió la mención a los poderes ejecutivo y legislativo, haciendo procedente la desaparición únicamente en el caso de que hubieran desaparecido los tres poderes. El diputado Paulino Machorro Narváez explicó que tal modificación obedecía a la necesidad de respetar la soberanía de los estados, ya que mediante la introducción de la modificación, sólo se procedería a nombrar al gobernador provisional en la forma en que lo indicaba la Constitución Federal, si no hubiera posibilidad alguna de que los órganos del propio estado regeneraran su estructura constitucional.¹² La medida fue acertada, ya que algunas constituciones de los estados prevenían la ausencia del gobernador y proveían a su sustitución a través del poder judicial. En segundo término se sustituyó la forma de elegir al gobernador provisional por la que actualmente está en vigor. Por último, se agregó la parte final de la fracción V: “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.”

La fracción V del artículo 76 se presta a dos posibles interpretaciones. La primera sería la de que dicha fracción otorga al Senado la facultad de declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional en un estado, una vez constatado el hecho de la desaparición de los poderes locales. En este

¹² Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VII, p. 18, Talleres Gráficos de la Nación, Cámara de Diputados, México, 1967.

caso, la desaparición de los poderes locales constituiría una condición necesaria para que el Senado conociera del hecho y emitiera una declaración en tal sentido, a fin de proceder a regenerar el orden constitucional de un estado, a través del procedimiento que indica la fracción V del artículo 76. No obstante, dicho procedimiento sólo se utilizaría cuando las constituciones de los estados no previeran procedimiento alguno para reconstituir los poderes estatales.

Esta primera posible interpretación coincide con el sentido general de las intervenciones que tuvieron lugar durante los debates del Congreso que precedió a la reforma del 74, así como con la tónica general de los debates relativos del Congreso Constituyente de Querétaro. La misma interpretación a que se viene haciendo mención parece ser la más afín con el sentido de la fracción, sobre todo por lo que hace a su redacción. Recordemos lo que aquí se asentó con anterioridad con respecto de la redacción y puntuación de la fracción V, en la parte relativa al génesis y los antecedentes del artículo 72. Igualmente, es importante hacer notar que las dos iniciativas de reforma a la fracción relativa a la desaparición de poderes, que no prosperaron, proponían una redacción y una puntuación diferentes, mismas que hubieran permitido fundamentar, debidamente, que la facultad concedida al Senado rebasaba los límites de una mera declaración previa a la regeneración del orden constitucional en las entidades.

La segunda interpretación posible sería en el sentido de que corresponde al Senado la facultad de apreciar las circunstancias de orden fáctico o jurídico que le permitan decidir sobre la existencia de hecho y/o derecho de los poderes locales. En este supuesto, la declaración de desaparición de poderes revestiría la naturaleza de un verdadero acto constitutivo, en particular por lo que se refiere a la desaparición de poderes que se realice con base en cuestiones de derecho; esto es, en el supuesto de que los poderes locales hubieran transgredido las normas de la Constitución Federal.

Corroboran esta segunda interpretación la actividad por casi cien años del legislativo y el ejecutivo federales, las necesidades que ha impuesto la realidad política del país, las decisiones de la Suprema Corte —como se verá más adelante— así como algunas constituciones de las entidades federativas, que han aceptado esta última hipótesis normativa, como se desprende de sus respectivos textos constitucionales.

3) *La interpretación de la fracción y del artículo 76 en la práctica constitucional.* El poder legislativo, a través de su actividad, ha dejado múltiples precedentes que nos hacen pensar que la interpretación escogida ha sido la que viene exponiéndose actualmente. En la práctica la desaparición de poderes se ha llevado a cabo aplicando el precepto en cuestión en forma diferente, por lo que no es posible encontrar un criterio uniforme. No obs-

tante, parece haber dos direcciones fundamentales. Por una parte encontramos aquellos casos en que es innegable que la aplicación de la fracción V del artículo 76 se justifica, haciendo abstracción de las consideraciones técnicas, por la fuerza misma de los hechos. En efecto, de 1918 a la fecha se han presentado 48 declaraciones de desaparición de poderes locales, de las que por lo menos 19 pueden ser explicadas, en razón de que se trataba de verdaderas rebeliones en contra del Gobierno Federal, independientemente de los propósitos y justificaciones de la insurgencia local.

En los otros casos, la explicación no parece ser enteramente clara; se precisaría de un examen de cada caso en lo particular y, naturalmente, se podrían asumir posiciones contrarias, dependiendo de los elementos de juicio y de los puntos de vista personales.

La mayoría de estos casos se han originado en escándalos de orden político, en que aparecía implicado el gobierno local, por ejemplo, la desaparición de poderes del 8 de enero de 1946, que afectó al gobierno de Guanajuato, y que, presumiblemente, se precipitó como consecuencia de la matanza que tuvo lugar en la ciudad de León el 3 de enero de 1946.¹³ En el mismo sentido tuvo lugar la desaparición de poderes de Tamaulipas del 9 de abril de 1947, que parece haber sido provocada por la indignación popular que causó la noticia de que el gobernador Hugo P. González, había dado asilo a Julio Osuna, quien era señalado como responsable de la muerte del periodista Vicente Villasana, director de *El Mundo*, periódico que se había situado en la oposición.¹⁴ En otros casos, la desaparición de poderes se ha presentado a raíz de la superabundancia de legislaturas estatales. Baste citar el caso de Chiapas, de 18 de diciembre de 1924.¹⁵

Por otra parte, cuando menos en una mitad de los casos de desaparición, no parece haber mayor justificación que la insumisa actitud de los gobiernos locales ante la política del ejecutivo federal.

Sería prolijo e innecesario insistir aquí sobre el proceso de creciente centralización que sufrió el país desde el fin del periodo armado de la Revolución, que por otra parte, puede explicarse con base en la necesidad de acabar con el caudillaje —producto de las luchas entre las facciones del bando revolucionario— y en la necesidad de dotar al país de la estabilidad y seguridad indispensables para su desarrollo económico. No obstante, este fenómeno, aunado al sistema de presidencialismo dominante que caracteriza a nuestro sistema de gobierno, ha tenido repercusiones por demás conocidas y que explican ampliamente, sin justificarlas, las desapariciones de poderes que se han suscitado con el fin de uniformar el mando político nacional, sobre todo en materia de elecciones locales.

¹³ Diario Oficial de 9 de enero de 1946, *El Universal* y *El Nacional* 3 de enero de 1946.

¹⁴ Diario Oficial del 15 de abril de 1947, *Diario Universal* del 19 al 9 de abril de 1947.

¹⁵ Diario Oficial del 29 de diciembre de 1924.

Sería también innecesario reproducir aquí las innumerables y justificadas críticas que se han formulado en contra de las desapariciones de poderes declaradas con el propósito de intervenir en la política interna de las entidades federativas, o para acabar con el más mínimo ejercicio de la autonomía local que la Constitución Federal garantiza a los estados.

La aplicación de la fracción V del 76, en la *praxis* política, no ha sido uniforme, y en algunos casos ha sido francamente arbitraria. La declaración de desaparición sobre la base de consideraciones de derecho, a la que se le da efecto constitutivo, se tramita a través del expediente de considerar que los poderes locales se han colocado fuera del marco constitucional y, consecuentemente, han dejado de existir *de jure*. Dentro de este supuesto han tenido lugar las más disímboles declaraciones de desaparición; incluso algunas de ellas parecen colocar a los propios órganos federales fuera del marco constitucional sin que por ello hayan corrido la misma suerte que los órganos de las entidades federativas.

La declaración de desaparición de poderes del estado de Colima, que tuvo lugar el 21 de agosto de 1935, se sustanció en forma sumaria, con fundamento en un informe que el PNR dirigió a la Secretaría de Gobernación, enterándole de la posición de las autoridades locales a la política agraria de la federación y de su intervención en las elecciones locales, en contra de los candidatos del partido oficial.¹⁶

La desaparición de poderes de los estados de Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora se efectuó en forma simultánea el 16 de diciembre de 1935. La motivación de dichas desapariciones no es clara, pues pareció obedecer a la identificación de los gobernadores de los estados afectados con el expresidente Calles, quien tuvo serias diferencias con el entonces presidente Lázaro Cárdenas.¹⁷

A pesar de que no existe duda alguna con respecto a la exclusividad del Senado sobre la facultad de declarar desaparecidos los poderes de un estado, la Comisión Permanente, a instancias del ejecutivo y en abierta violación a las disposiciones de la fracción V del artículo 76, se ha arrogado la facultad de declarar la desaparición de poderes, a pesar de que ni el artículo 79, ni ningún otro se la señalan, debido a que no es un órgano representativo de los estados. El general Calles fue el primero en pedir y obtener de la Comisión la desaparición de poderes, que en aquella ocasión afectó al estado de Nayarit en febrero de 1927. Desde entonces, la intervención de la Comisión Permanente ha sido usual.¹⁸

Tampoco ha sido obstáculo para la desaparición de poderes la subsistencia

¹⁶ Diario Oficial de 23 de agosto de 1935, Memoria de Gobernación 1935, p. 12.

¹⁷ Scott, Robert, E., *Some Aspects of Mexican Federalism*, p. 131, University of Wisconsin, 1949 (Trabajo inédito).

¹⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XXXII Legislatura, Tomo I, Nº 33, p. 3.

del poder judicial, a pesar de que la Constitución Federal es muy explícita en este sentido. La desaparición de poderes del estado de Nayarit a que se ha hecho mención, se llevó a cabo aun cuando el poder judicial seguía existiendo, aunque en este caso, resultó justificable, por el hecho de que la Constitución del estado no otorgaba facultades para regenerar el orden constitucional al poder judicial.

Las constituciones de los estados han adoptado básicamente dos posiciones frente a la aplicación del artículo 76. La mayoría de ellas únicamente indican la forma como han de solucionarse las ausencias definitivas del gobernador. Sin embargo, varias constituciones indican el procedimiento a seguir, una vez que se haya aplicado la fracción V del 76; de entre ellas mencionaremos a las de los estados de Campeche (artículos 95 a 99), Michoacán (artículo 160), Morelos (artículos 68 y 69), Nayarit (artículo 138), Nuevo León (artículos 144 a 147), Oaxaca (artículo 72, fracciones VI y VII), Querétaro (artículos 174 a 177), Sonora (artículo 159), Veracruz (artículo 141) y Zacatecas (artículos 128 a 130). Todas ellas se limitan a señalar el orden de sucesión de aquellos que deberán ocupar provisionalmente la gubernatura, con el propósito de regenerar los órganos constitucionales que fueran declarados desaparecidos.

Sin embargo, cuando las constituciones de las entidades federativas prevén el caso, señalando en el orden de sucesión a alguno o algunos de los integrantes de los poderes desaparecidos, se ha preferido aplicar la fracción V del artículo 76, por ejemplo, en el caso del estado de Guerrero en el 21 de mayo de 1954.¹⁹

Asimismo, las constituciones locales establecen los requisitos que deben reunir los individuos que sean nombrados gobernadores; pero, en la práctica, no se ha actuado conforme a un patrón definido. El 7 de septiembre de 1925, el gobernador provisional del estado de Morelos fue destituido por el Senado, con fundamento en el artículo 115 de la Constitución local, en virtud de no reunir los requisitos para ser titular del ejecutivo, dejando sin efectos el nombramiento que había hecho la Comisión Permanente, en violación a la Constitución de Morelos.²⁰

Por último, la fracción V del artículo 76 establece que el gobernador provisional deberá convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del estado, prohibiendo la ulterior elección del ciudadano designado gobernador provisional. Empero, el caso de la desaparición de poderes de Guanajuato que tuvo lugar en el año de 1935 demuestra que dicha prohibición no es necesariamente observada. En efecto, la Constitución local disponía que el gobernador provisional convocara a elecciones dentro de un período de 4

¹⁹ Diario Oficial del 24 de mayo de 1954.

²⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XXXI Legislatura, Tomo II, Nº 4, pp. 8 a 14.

meses. No obstante, Enrique Fernández Martínez, nombrado gobernador provisional por el Senado en diciembre de 1935, permaneció en el poder hasta que Luis I. Rodríguez, exsecretario particular del entonces presidente, general Lázaro Cárdenas, cumplió la edad necesaria para ser candidato a la gubernatura, y fue electo para terminar el periodo constitucional del gobernador callista depuesto. Al concluir su gestión le sucedió, en abierta violación a la Constitución Federal, el exgobernador provisional del estado.²¹

La Suprema Corte de Justicia se ha abstenido de intervenir en relación con la desaparición de poderes, nada ha dicho sobre la interpretación de la institución objeto de estudios, ha preferido permanecer al margen de los debates que se han suscitado, e incluso, ha guardado silencio ante las arbitrariedades que se han cometido en la aplicación contaminada de sectarismo político e intransigencia que han padecido algunos estados. La mayoría de las veces se ha recurrido a través del amparo que interponen los titulares de los poderes desaparecidos y también, en la mayoría de los casos, la Corte se ha declarado incompetente, con fundamento en el hecho de que se trata de cuestiones políticas, frente a las que el máximo tribunal debe permanecer ajeno.

El amparo no se considera procedente cuando se alega la violación de derechos políticos por una autoridad que ejercita funciones políticas.²² Los derechos políticos no se incluyen dentro de las garantías y únicamente cabe el amparo cuando además de ellos se conculcan los derechos político-individuales. No obstante, Scott ha señalado, muy acertadamente, que en este caso, la negativa de la Corte a pronunciarse sobre la interpretación de un artículo constitucional equivale a asumir una posición política.²³

Una vez que se ha proporcionado una visión de conjunto sobre los antecedentes, interpretación y aplicación de la fracción V del artículo 76, se está en posibilidad de analizar la función del artículo dentro del contexto jurídico-político actual. Deslindar la problemática que plantea la desaparición de poderes, ya sea que se le aborde a través de la interpretación literal, se trate de explicar conforme a la supuesta voluntad del legislador, se le enfoque como una polémica doctrinal, asumiendo la defensa apasionada de la soberanía estatal o haciendo la defensa de la suprema potestad de la federación para garantizar un orden nacional justo y democrático, sería reiterativo y carecería de incentivo para cualquier estudioso del derecho que se encuentre interesado en explorar posibles soluciones a los problemas de nuestro sistema constitucional.

La fuerza misma de los hechos ha demostrado que la Constitución no se

²¹ Correa, Eduardo J., *El Balance del Cardenismo*, 1941, pp. 78 y 79, citado por Scott, *op. cit.*, p. 132.

²² Tesis 89 y relacionadas, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte, pp. 162 y ss.

²³ Scott, *op. cit.*, p. 120.

reduce a las afirmaciones que, producto de la mejor voluntad e inspiradas en el más puro idealismo, que coincide en consagrar la reunión de ciudadanos a los que se ha confiado la redacción de una Carta Fundamental. La Constitución trasciende los principios asentados en los documentos, particularmente en aquellos casos en que no se plantean abierta y sinceramente los problemas de nuestra realidad política, sino que se prefiere transcurrir en un nivel de abstracción doctrinaria que, al evitar todo contacto con la realidad, se mantiene inaccesible y puro, pero que por la misma razón, resulta infecundo.

Los antecedentes históricos y el propio ambiente político de nuestro país han demostrado, con exceso, que el sistema federal adoptado no coincidía con nuestra realidad, pues siendo nuestro país un Estado unitario, era previsible que se presentara una fuerte tendencia hacia la centralización, hacia el predominio de un poder central. Por ello, hubiera sido preferible aceptar las condiciones objetivas y buscar un sistema afín con ellas y no a la inversa.

5) *La intervención federal.* Por lo que respecta a la institución objeto de examen, hubiera sido más congruente optar por un sistema de intervención federal semejante al de Argentina o Brasil, Estados unitarios que adoptaron el sistema federal para descentralizar sus sistemas de gobierno. La doctrina ha dividido a la intervención de los poderes federales en conservadora o reconstructiva, dependiendo del hecho de que se dirija a mantener los poderes locales ante la amenaza actual de una sublevación o invasión, o tenga por objeto restituir el orden constitucional cuando de hecho o de derecho lo hubieran transgredido los poderes locales.²⁴

La intervención federal se originó en el sistema norteamericano, donde se regula por el artículo IV, sección 4^a, de la Constitución. Sin embargo, es importante hacer notar que se trata del tipo de intervención federal que únicamente se produce a instancia de las entidades federativas. Durante el siglo pasado la intervención federal penetró en los países latinoamericanos que optaron por adoptar un sistema federal semejante al de los Estados Unidos. Las condiciones políticas y económicas del régimen unitario que precedió a la implantación del federalismo, así como la tendencia a sentir la necesidad de un gobierno central fuerte, legado de la política metropolitana del Imperio Español, transformaron paulatinamente la institución, primeramente a través de la práctica constitucional de la intervención exoficio de la federación. La intervención federal gozó de una gran aceptación en América Latina, según se desprende de lo dicho por González Calderón, pues en Argentina se produjeron más de 100 intervenciones en un lapso de 50 años y en Brasil se practicó asiduamente durante la dictadura,²⁵ donde el uso inveterado de

²⁴ Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, pp. 821 y 822, Buenos Aires, 1959.

²⁵ Pinto Ferreira, Luis, *El Sistema Federal Brasileño*, en "Los Sistemas Federales del Continente Americano", p. 164, México, 1972.

la intervención exoficio de la federación se tradujo en la ampliación de las causales que la hacían procedente y por ello, el artículo 10 de la Constitución del Brasil, reformada en 1969, establece siete diversos supuestos.

La comparación de los sistemas de intervención federal se restringe a los de Argentina y el Brasil, por las limitaciones propias del tema. El primer supuesto común a ambos sistemas se refiere a la preservación de la integridad nacional y principalmente tiene por objeto evitar las acciones separatistas que pudieran surgir en las provincias; en este caso se trata de una intervención de tipo reconstructivo. También cabría agrupar bajo este supuesto las invasiones extranjeras o las de un estado por otro en cuyo caso se trataría de una intervención conservadora, salvo en el caso de la entidad federativa invasora.

En una segunda hipótesis se podrían reunir los casos de intervención federal en que se persigue la preservación del orden constitucional de una entidad, afectada por una grave amenaza o perturbación del orden interior del mismo, en este caso se trataría de una intervención de índole conservadora, cuyo objeto sería impedir que sean depuestos los poderes legítimos o reponerlos, en su caso.

Dentro de un tercer grupo se podrían incluir el caso de la intervención cuyos propósitos son restablecer el orden constitucional transgredido por los propios poderes locales. La transgresión se puede haber producido en perjuicio de particulares, de la federación o de uno de los poderes locales, en caso de conflictos entre estos últimos.

Hasta aquí, los dos sistemas de intervención federal a que se ha hecho mención coinciden en términos generales, aun cuando cada orden nacional incorpore variantes o agrupe los supuestos en diversas formas. El orden jurídico constitucional del Brasil incluye en forma expresa la intervención federal con base en consideraciones de tipo económico, integrando bajo este conjunto a: la suspensión del pago de la deuda pública garantizada por títulos del gobierno negociables en mercados nacionales o internacionales; la suspensión de la participación de los municipios en las recaudaciones fiscales que llevan a cabo las entidades y la adopción de medidas o ejecución de planes económicos o financieros que contraríen las directrices establecidas en la ley federal.

La facultad para decretar la intervención federal corresponde al congreso nacional, pero la ejecución de la misma queda en manos del ejecutivo federal, a través de un funcionario federal directamente responsable de la instrumentación de la intervención y una vez que ha terminado la intervención los poderes locales son reinstalados, siempre que se hubiera tratado de una intervención conservadora.

El análisis de la estructura formal de la intervención federal, sería incompleto si no se abordasen los matices y consecuencias políticas que implica.

Como corresponde a una institución jurídica, la intervención federal constituye únicamente un instrumento neutro que ofrece distintos usos, según las funciones que se le quieran atribuir. Lo mismo podrá servir para la preservación de los derechos constitucionales amenazados por autoridades locales corruptas, que asegurar la hegemonía autoritaria de la federación. Podrá ser útil tanto para asegurar o acrecentar el centralismo, como para terminar con los caudillos semif feudales que se oponen a la afectación de sus intereses personales.

En principio, y teniendo en cuenta la necesidad que confrontaron los pueblos latinoamericanos de conformar una nacionalidad que se estableciera por encima de las diferencias de carácter regionalista, cultural y en algunos casos incluso étnica, así como la necesidad de acumular y coordinar los dispersos y escasos recursos con que se contaba, con el propósito de desarrollar los precarios sistemas productivos heredados de la dependencia política colonial, resulta explicable e incluso justificable la centralización en torno a los poderes federales. Sin embargo, actualmente no parecen subsistir las condiciones que hicieron factible su justificación, por lo menos, en el caso de México, esta afirmación puede formularse categóricamente, en virtud del angustioso problema de macrocefalia, marginación, inmigración urbana, que desequilibra la distribución de la densidad de la población en la República.

En las circunstancias actuales no sería justificable utilizar la intervención federal para continuar con el proceso de centralización, sin embargo, los poderes federales han continuado haciendo uso de ella, presumiblemente con el propósito de deshacerse de los gobiernos locales que le son desafectos y, al mismo tiempo, utilizar la institución como medida ejemplar para asegurarse fidelidad de los demás. Lo dicho con anterioridad parece ser aplicable en el caso de Argentina, según se desprende de lo afirmado por Bielsa:²⁶ por lo que concierne al Brasil, es posible que la institución en cuestión se haya aplicado con exceso, como resultado de la amplitud con que se ha formulado y atendiendo a la vaguedad de algunos términos que se han empleado en su regulación. Pero si esto no fuere suficiente, basta con citar el Acta Institucional núm. 5 de 13 de diciembre de 1968, cuyo artículo 3 establece: "El Presidente de la República, por razones de interés nacional, podrá decretar la intervención en los Estados y Municipios sin las limitaciones previstas en la Constitución."

6) *Reglamentación de la fracción V del artículo 76.* La regulación a través de una ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76, tal como se prevé en el último párrafo del propio artículo, pudo haber aclarado el sentido de la controvertida disposición y limitado los abusos que pudieran haberse cometido. La reglamentación se dispuso desde la reaparición del Senado en

²⁶ Cfr., Bielsa, *op. cit.*, p. 820.

el año de 1874 y a pesar de que ya desde finales del siglo pasado los juristas reclamaban el cumplimiento de texto de la Constitución,²⁷ hasta la fecha continúa siendo letra muerta el imperativo de su reglamentación.

No es posible pensar que la larga espera se deba exclusivamente a una omisión o a su consciente diferición explicable en función de tratarse de una cuestión cuya importancia fuera meramente formal, todo lo contrario, los interesados sabían que desde el momento mismo de su discusión en las cámaras se hubieran tenido que translucir las diversas posiciones y se hubiera tratado de imponer una de las posibles interpretaciones. Los partidarios de la centralización, dentro del propio sistema federal, no podían permitir que tan poderoso instrumento escapara a su control, pero tampoco deseaban plantear abiertamente su posición. Por su parte, los partidarios de un federalismo ortodoxo, que siguiera el patrón del sistema norteamericano, se opondrían vivamente a una reglamentación adversa a sus convicciones.

Dadas las circunstancias descritas con anterioridad, la omisión de su reglamentación favorecía parcialmente a todos, los puristas evitarían el mal mayor de admitir expresamente un sistema de intervención federal que consideraban excesivo, al propio tiempo que dejaban a salvo sus escrúpulos de conciencia; mientras que los partidarios de la preminencia de la federación, evadían una tormentosa polémica de la que no estaban seguros de salir triunfantes, y dejaban abierta la posibilidad para la implementación de su punto de vista en la práctica, cuantas veces fuera necesario, colmando con su particular interpretación la laguna que dejaba el incumplimiento del texto del último párrafo del artículo 76 constitucional, punto en el que han coincidido tácitamente unos y otros.

En principio, se puede afirmar que una adecuada reglamentación de las facultades de la Cámara de Senadores pudo haber ofrecido una solución transaccional que hubiera recogido el imperativo la descentralización que imponía vida política nacional, respetando la independencia de las entidades, hasta donde hubiera sido posible. Sin embargo, nada hubiera garantizado que en la práctica se hicieran aplicaciones excesivas en detrimento de los estados, si bien, como resultado de su reglamentación podría haber disminuido su incidencia.

En el año de 1938, durante la sesión del 16 de diciembre se llevó a cabo el último intento de regular al ejercicio de las facultades que concede al Senado la fracción V del artículo 76, a través del "Proyecto de Ley Orgánica de las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional" presentado por los senadores Wilfrido C. Cruz y Nicéforo Guerrero, representantes de los estados de Oaxaca y Guanajuato, respectivamente.

El proyecto en cuestión contemplaba la intervención del gobierno federal,

²⁷ Coronado, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, p. 138, México, 1899.

a través de la desaparición de poderes, en cuatro supuestos: *a)* Cuando no se encontraran constituidos o estuvieran desintegrados, de manera que no pudiera funcionar el régimen constitucional de la entidad; *b)* Cuando las personas que integran los poderes constitucionales hubieran abandonado el territorio de la entidad de su jurisdicción, salvo en los casos de fuerza mayor o por motivos justificados; *c)* Por rebelión o sustracción al régimen federal, pretextando la reasunción de su soberanía; *d)* Por adoptar para su régimen interior formas de gobierno o bases de organización política y administrativa distinta de las fijadas por los artículos 40 y 115 de la Constitución General.

El mismo proyecto determina los procedimientos y prevenciones para tratar de evitar que se cometieran excesos en detrimento de los estados, por ejemplo, se insistió en precisar las funciones de la Comisión Permanente, con objeto de evitar que se arrogase la facultad de declarar la desaparición de poderes. Con el propósito de evitar la estancia indefinida del gobernador provisional, se dispuso la insubsistencia de su nombramiento, cuando no hubiera convocado a elecciones dentro del plazo establecido. Aun cuando pueda tener aspectos criticables, el proyecto en cuestión constituye una alternativa mucho más favorable que la que ofrece la situación que prevalece actualmente, además de demostrar objetivamente la posibilidad de introducir en nuestro sistema una intervención federal que procedía a instancia de la propia federación.

7) *Situación y perspectivas de la fracción V del artículo 76 en la actualidad.* En la intervención federal, la ejecución se dirige en contra de una de las entidades, por el incumplimiento de los deberes que les impone la federación. La amplitud de facultades que puede ejercer la federación en el caso de la intervención, así como la indeterminación y amplios efectos de su ejecución hacen pensar en una institución de responsabilidad colectiva. Hans Kelsen, quien ha tratado de delimitar el concepto de la intervención federal, deslindándolo de otras formas de hacer efectiva la responsabilidad por el incumplimiento de las normas federales por parte de los órganos locales, estima que los procedimientos judiciales o administrativos a través de los que se actualizan los actos coactivos en contra de los órganos locales, no se pueden considerar como intervención federal, debido a que únicamente se trata de responsabilidad individual. Por lo general, las instituciones jurídicas que todavía conservan el principio de la responsabilidad colectiva pertenecen a órdenes relativamente primitivos o descentralizados, por ejemplo, la guerra en el derecho internacional. Por último, el mismo Kelsen considera que cuando existen mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad en que incurren los titulares de los órganos de los gobiernos locales, por violaciones al orden jurídico federal, la intervención federal resulta superflua.²⁸

²⁸ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, pp. 277 a 281, México, 1959.

Aplicando este último punto de vista a nuestro sistema, llegaríamos a la conclusión de que la desaparición de poderes, enfocada como intervención federal, no sería estrictamente necesaria, teniendo en cuenta: a) el artículo 108, que hace responsable a los gobernadores de los estados y a los miembros de las legislaturas locales, por las violaciones a la Constitución Federal; b) el artículo 133, que establece la supremacía de la Constitución General y obliga a los jueces de los estados a observarla, aun en contra de las disposiciones de sus respectivas constituciones y; c) el artículo 103 que faculta a los tribunales de la federación para conocer de las leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la federación y violen las garantías individuales. A todo esto habría que agregar las facultades extraordinarias que el artículo 29 concede al ejecutivo federal para suspender las garantías individuales en todo o parte del territorio, por un tiempo determinado y con la aprobación del Congreso, así como la facultad que le otorga la fracción VI del artículo 89 para disponer de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes, en los casos que así lo requiera la seguridad interior de la nación. Todo lo anterior debiera ser suficiente para garantizar la conducta conforme a derecho de los titulares de los órganos de los gobiernos de las entidades, sobre todo si se toma en cuenta el sistema de partido dominante que existe en nuestro país, aunado al hecho de que el presidente desempeña el papel de jefe del partido en la mayoría de los sistemas presidencialistas.

La intervención federal en los países a que se hizo alusión anteriormente, puede producirse a instancias de la federación y sus supuestos y procedimientos se encuentran regulados, lo que podría impedir que los excesos se produzcan con la intensidad y la frecuencia con que se presentan en nuestro sistema, en el que prácticamente se trata de una facultad discrecional y, en algunas ocasiones, incluso francamente arbitraria.

En los últimos años, las declaraciones de desaparición de poderes han disminuido notablemente, debido a la práctica de la renuncia propiciada del titular del ejecutivo local y a la centralización económica. No obstante, los ejemplos de Guerrero en el 4 de enero de 1961 y Sinaloa el 4 de agosto de 1966 demuestran que no siempre es posible contar con la discreción de los titulares de los poderes locales.²⁹

Por lo tanto, nos encontramos ante tres alternativas. La primera sería la reforma del sistema, a fin de impedir que se aplique la fracción V del artículo 76 en forma indiscriminada, dejando a los artículos 122 y al 108 como las únicas posibilidades de una intervención federal.

La segunda consistiría en la regulación de la intervención federal a instancia de la federación, ya sea a través del cumplimiento del último párrafo de la fracción VI del artículo 76 (La Ley reglamentará el ejercicio de esta

²⁹ Diario Oficial del 14 de enero de 1961 y Diario Oficial del 5 de agosto de 1966.

facultad y el de la anterior), o adicionando, alternativamente, la actual fracción V del artículo 76 o el artículo 122, que actualmente sólo prevé la intervención federal a instancia de los estados.

Por último, la tercera alternativa consiste en dejar las cosas en el estado que se encuentran, lo que podría implicar que en el futuro se haga un uso arbitrario de una facultad cuyo ejercicio, independientemente de su regularidad, ha sido convalidado por casi un siglo de práctica constitucional, pero que merced a la discrecionalidad que le ha otorgado la falta de regulación específica, se ha utilizado como un arma en contra del régimen de autonomía que la propia constitución garantiza a las entidades federativas.

La elección de cualquiera de las tres alternativas rebasa los límites de este trabajo y, a fin de cuentas, corresponde en exclusiva al legislador. Sin embargo, la última de las posibles alternativas, actualmente en vigor, parece tener muchas posibilidades de prolongar su vigencia en el futuro, en la medida en que no se vislumbra ninguna intención de modificarla, a pesar de que aparece como la menos idónea, en vista de todos los antecedentes históricos de los que sólo se ha consignado una mínima parte.

MANUEL BARQUÍN

Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

BIBLIOGRAFÍA

- BIELSA, Rafael. *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1959.
- CARPIZO, Jorge. *Sistema Federal Mexicano*, en "Los sistemas federales del Continente Americano", México, 1972.
- . *La interpretación Constitucional en México*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Nueva Serie, Año IV, Nº 12, septiembre-diciembre de 1971, pp. 381 y ss.
- CORZO MACÍAS, Emilio. *La desaparición de poderes locales en la legislación mexicana*, México, 1948 (tesis).
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. 14ª edición, México, 1967.
- IBARRA PARTIDA, Felipe. *La desaparición de poderes y la constitución de Nayarit*, México, 1948 (tesis).
- KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*, trad. de Anders Wedberg, Cambridge, Mass., 1945.
- . *Théorie Pure du Droit*, trad. de Henry Thévenaz, Neuchatel, 1953.
- . *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl., Wien, 1960.
- . *La Dottrina Pura del Diritto*, trad. de Mario G. Losano, Torino, 1966.

- LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1959.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. *El Federalismo Mexicano y la Desaparición de los Poderes de los Estados*, en "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional", México, 1961.
- MARTÍNEZ LUEDERT, Carlos. *La desaparición de poderes de los estados-miembros*, México, 1941 (tesis).
- ORDORICA ROMAY, Pedro. *Algunos Problemas del Estado Federal y desaparición de los Poderes Locales*, México, 1958.
- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1961.
- PALOMARES NAVARRO, Noé. *Nuestro sistema federal y la desaparición de poderes locales*, México, s.d. (tesis).
- PINTO FERREIRA, Luis. *Sistema Federal Brasileño*, en "Los Sistemas Federales del Continente Americano", cit.
- RAMÍREZ PELAYO, Odilón. *Necesidad de reglamentar la fracción V del artículo 76 constitucional*, México, 1944 (tesis).
- REYES BETANCOURT, Carlos. *Desaparición de poderes en las entidades federativas*.
- SCOTT, Robert E. *Some Aspects of Mexican Federalism 1917-1948*, Wisconsin, 1949
- SCHMILL, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, 1971.
- México, 1958 (tesis)
- SCHMILL, Robert E. *Some Aspects of Mexican Federalism 1917-1948*, Wisconsin, 1949 (tesis).
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª ed., México, 1972.
- URIOSTEGHI, Píndaro. *Desaparición de Poderes*, México, 1959 (tesis).