

## 2. La función declarativa de la desaparición de poderes

En la elaboración de la Constitución de 1917 se observaron, en lo fundamental, los mismos lineamientos y principios sobre la desaparición de poderes, que los incluidos en la Constitución de 1857 a través de las reformas de 1874 ya comentadas. Hubiera sido ilustrativo cualquier debate sobre el particular en el Congreso Constituyente de 1916-1917; pero no se verificó, sino que sólo fue rendido un dictamen general, de todo el artículo 76, el 15 de enero de 1917.

El precepto que adoptó la función declarativa de desaparición de poderes en la vigente Constitución es, desde la iniciativa presidencial hasta su aprobación por el Congreso Constituyente, el artículo 76 en su fracción V.

Manuel Barquín ha destacado tres diferencias entre el dispositivo constitucional vigente y su antecedente en la Constitución de 1857 reformada,<sup>1</sup> mismas que pueden apreciarse de la lectura del artículo actual:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: . . . V. Declarar, cuando hayan desaparecido *todos* los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el *Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.* El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen de la convocatoria que él expidiese. *Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los estados no prevean el caso;*

Los argumentos y las consecuencias de cada uno de los elementos que integran el precepto, se analizarán bajo los siguientes rubros:

<sup>1</sup> “La desaparición de poderes en las entidades federativas”, *Anuario Jurídico*, UNAM, 1975. *Vid.*, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, p. 443. Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, CECSA, 1971, pp. 190-191. Marquet Guerrero, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, UNAM, 1975, pp. 282-283.

## 108 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

- A) Aspecto declarativo de la desaparición de los poderes constitucionales de un estado.
  - B) Desaparición total de dichos poderes constitucionales.
  - C) Designación, carácter y funciones del gobernador provisional.
  - D) Aplicabilidad de las constituciones estatales.
  - E) Reglamentación del ejercicio de esta facultad.
- Siendo rubros B), C) y D) innovaciones introducidas por la vigente Constitución política.

### *A) Aspecto declarativo de la desaparición de los poderes constitucionales de un estado*

El senado no puede hacer desaparecer mediante una declaratoria los poderes constituidos de los estados, pues ello representaría la destrucción misma del sistema federal mexicano.<sup>2</sup> Se atentaría contra la autonomía de los estados al depositar en un órgano federal, como lo es la Cámara de Senadores, la facultad suprema de calificar a su arbitrio la legitimidad de los poderes estatales, así como la legalidad de sus actos y la posibilidad de remover a los titulares de dichos poderes sin ninguna consideración. La declaración no puede tener efectos constitutivos, sino que debe ser reflejo de la realidad y sólo constatar el hecho previo de la desaparición de poderes,<sup>3</sup> aunque sin olvidar que, como toda autoridad, debe examinar las circunstancias que acompañen la desaparición y estudiar sobre si el caso amerita emitir dicha declaración. Hay supuestos que requieren no sólo de la constatación simple y directa, sino también del desarrollo de una actividad de investigación y estudio más acuciosa,<sup>4</sup> que bien puede desempeñarse por el Senado a través de alguna comisión nombrada en su seno, como en múltiples casos se ha efectuado, o también por medio de la investigación que realice la Suprema Corte de Justicia, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional ya mencionado, como sucedió en los casos de desaparición acaecidos en Tamaulipas 1918, Coahuila 1925 y Guanajuato 1946.

Esta labor de investigación sobre la procedencia de la declaración de desaparición de poderes por un lado y la arbitraria calificación sobre la

<sup>2</sup> Lanz Duret, *op. cit.*, pp. 186-187. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, p. 443.

<sup>3</sup> Carpizo, "Sistema federal mexicano" en *Los sistemas federales del Continente Americano*, UNAM-FCE, 1972, p. 509.

<sup>4</sup> *Vid.*, Barquín Álvarez, *op. cit.*, p. 12. Corzo Macías, Emilio, *La desaparición de poderes en la legislación mexicana*, tesis profesional, UNAM, 1948, p. 76. Uriostegui Píndaro, *Desaparición de poderes*, tesis profesional, UNAM, 1959, p. 83.

legitimidad de los poderes estatales por otro, son dos ámbitos en los cuales el Senado puede ejercer su facultad; el primero de ellos es una actividad inherente a la función propia que consagra la fracción V del artículo 76 constitucional, mientras que el segundo constituye un atentado al federalismo. Ambos campos son similares y entre ellos no existe una clara demarcación, entonces ¿cómo saber cuándo el Senado desarrolla su facultad en el ámbito correcto? Sólo el estudio minucioso de cada caso en particular puede indicarnos la pauta a seguir.

A diferencia de los demás mecanismos que instrumentan alguna medida de intervención federal, como por ejemplo, la contenida en el artículo 122 constitucional, la facultad senatorial de declarar desaparecidos los poderes de un estado puede ser ejercitada de oficio, sin necesidad de mediar solicitud o excitativa para ello, lo cual resulta completamente explicable, puesto que el caso de desaparición de poderes es un problema ocasionado por la inexistencia de poderes legítimos en un estado que, con investidura legal, pueden requerir el auxilio del Senado.

En la doctrina mexicana<sup>5</sup> son reconocidas dos formas de desaparición de poderes: fáctica y jurídica. Se entiende fáctica aquella desaparición por la cual los titulares de los poderes estatales fallezcan, renuncien, abandonen sus cargos o tengan alguna imposibilidad física, en forma simultánea, para continuar ejerciendo su cargo, lo cual hace aparecer a esta forma como meramente hipotética. Por lo que se refiere a la jurídica, caben dos supuestos: el relativo a que los titulares de los poderes se conviertan en funcionarios de hecho o usurpadores<sup>6</sup> y el correspondiente a que dichos titulares pretendan modificar el sistema de gobierno previsto en los artículos 40 y 115 constitucionales.

La función que en estricto sentido corresponde al Senado, según el artículo 76 fracción V de la Constitución, no es la de declarar la desaparición de poderes en un estado, como por comodidad en el uso del lenguaje se ha caracterizado tradicionalmente. De la sola lectura del precepto constitucional resulta claro que la facultad otorgada al Senado, es la declaración de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, es decir, consiste en una facultad de designación condicionada a la constatación de un hecho: la desaparición de todos los poderes. El caso que se prevé es precisamente de que hayan desaparecido

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 509-510. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 444. Marquet, Porfirio, *op. cit.*, p. 283.

<sup>6</sup> Para la determinación y diferenciación de ambos conceptos, ver Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 1973, pp 157-164. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, tomo I, 1972, pp. 389-391.

los poderes estatales para que proceda el nombramiento de un gobernador provisional.

Lo anterior resalta, en mayor medida, la naturaleza de la función meramente declarativa del Senado respecto a la previa desaparición de poderes. Su función no es ésta, sino que es la designación de un gobernador provisional. La finalidad del precepto constitucional es la designación de un gobernador provisional para la resolución de la acefalía de poderes de un estado, mediante la convocatoria a elecciones.

No obstante, la importancia de la desaparición de poderes previa, radica en que su constatación es un requisito indispensable para que el Senado puede ejercitar su facultad exclusiva. En consecuencia, a pesar de que la facultad senatorial es meramente declaratoria, constituye esta constatación de acefalía un requisito indispensable, una declaración necesaria para la designación de un gobernador provisional, sea conforme a la Constitución federal, o a las estatales.

### B) *Desaparición total de los poderes de un estado*

La primera diferencia entre el vigente texto sobre desaparición de poderes y el contemplado desde 1874 hasta 1917, consiste en que, para este último texto, tan sólo se necesitaba la desaparición de los titulares de los poderes legislativos y ejecutivos locales, sin ser necesaria la desaparición del poder judicial, pues a éste se le consideraba despolitizado e incapaz para convocar a elecciones. Quizá la exclusión del poder judicial local de la declaratoria de desaparición de poderes, aunque lo beneficiaba, representaba uno de los primeros pasos para restarle funciones políticas al juez, fuera federal o local. Escasos dos años después de consagrar por primera vez esta facultad senatorial, hacia 1876, la intervención del poder judicial federal en materia electoral, era rechazada violentamente y, ya en 1877, Vallarta promovía en forma definitiva la separación de las cuestiones políticas de las tareas del poder judicial.<sup>7</sup>

En 1873 con la decisiva intervención del diputado Robles Gil, se aceptó por la Asamblea Legislativa que la declaratoria de haber desapare-

<sup>7</sup> No obstante la gran participación que antes de esos años había desempeñado el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el cual podía llegar a ocupar interinamente la presidencia de la República, según el artículo 82 de la Constitución de 1857. Vid., Cabrera Lucio, *El poder judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, UNAM, 1968, pp. 50-51 y 139. Fix Zamudio, Héctor, *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, UNAM, 1977, p. 39.

cido los poderes, se circunscribiera a los poderes ejecutivo y legislativo, excluyendo así al judicial local, ya que éste no tiene facultades para expedir convocatorias, ni para inmiscuirse en el arreglo de un estado.<sup>8</sup>

Todavía a principios de este siglo, en 1912, Emilio Rabasa establecía la clásica teoría de que la función judicial no es un poder, por carecer de iniciativa, de unidad y de autoridad general;<sup>9</sup> aunque en el Congreso Constituyente 1916-1917, la voz aislada de Truchuelo, trató de reivindicar la categoría de poder a dicha función,<sup>10</sup> ya era una discusión arcaica que en realidad no aumentaba en nada el mérito que posee la función misma.

Así pues, a pesar de que la categoría de poder es una cuestión ya superada,<sup>11</sup> actualmente la intervención del poder judicial en asuntos políticos todavía es motivo de renovadas consideraciones. Al respecto, el último Congreso Constituyente se proclamó en el sentido de separar la administración de justicia de la política, materia que compete al Senado, precisamente por disposición de las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional;<sup>12</sup> sin embargo, debido a la intervención técnica del poder judicial federal, para determinar el alcance y el espíritu de las normas constitucionales, provenientes tanto de la general como de las estatales, ha propiciado la tesis de la “racionalidad de las cuestiones políticas”, que sostiene que “debe intentarse una precisión de los aspectos jurídicos y, por tanto, justiciables de los aspectos políticos en general y de gobierno en particular”.<sup>13</sup>

A pesar de las anteriores argumentaciones, los precedentes históricos relativos a la desaparición de poderes, tal como lo analizaremos con posterioridad, se refieren en su mayoría a la desaparición de los poderes ejecutivo y legislativo locales, no así del judicial; habiéndose afirmado por Plutarco Elías Calles en el caso de desaparición de poderes del estado de Nayarit de 1927, el 24 de febrero del mismo año:

Se invocó en el seno del constituyente de 1917 que cuando sólo hubiera desaparecido el legislativo y el ejecutivo de un estado, quedaba el poder judicial como un resto de soberanía; que además, en algunos estados, el presidente del Tribunal Superior de Justicia pasa a ser

<sup>8</sup> *Cfr.*, Martínez Báez, *op. cit.*, p. 40.

<sup>9</sup> *Cfr.*, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, 1976, p. 189.

<sup>10</sup> Cabrera, Lucio, *op. cit.*, p. 91.

<sup>11</sup> *Cfr.*, Cabrera, Lucio, *op. cit.*, p. 130. Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte Mexicana como poder y como tribunal”, en *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Porrúa, 1973, p. 299.

<sup>12</sup> *Cfr.*, Carrillo Flores, *op. cit.*, pp. 305-309.

<sup>13</sup> *Cfr.*, Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 38-39.

## 112 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

gobernador, cuando falta este funcionario, y que por ello, ante el evento indicado, no hay para qué intervenga la Federación. En el caso especial de que la sola subsistencia del poder judicial nada implica, pues si bien es cierto que queda como resto de soberanía local, también lo es que permanecería aislado e impotente para reconstruir los otros poderes.<sup>14</sup>

Dicha afirmación corresponde a la realidad política de México y al historial de precedentes de desaparición de poderes, ninguna de las Constituciones locales instrumenta la participación del poder judicial para el caso de desaparición de otros poderes. Precisamente el alejamiento de la función judicial de los aspectos políticos, lo ha aislado de los conflictos que desembocan en la declaratoria de desaparición; resulta pues necesario, reconsiderar la inclusión del judicial en el supuesto de desaparición de poderes como requisito *sine qua non* de procedibilidad.

Tal como vimos, el Congreso Constituyente de 1916-1917, debido primordialmente a la intervención del diputado Machorro Narváez, aclaró que en muchas constituciones locales, el presidente del Tribunal Superior de Justicia pasaba a sustituir al gobernador cuando éste faltase y podía convocar a las renovadoras elecciones; de esta manera se consideró factible que el poder judicial fuera igualmente incluido en la desaparición de poderes cuando se hubiese coludido con los otros poderes. Por otra parte, cabe puntualizar que la desaparición de los titulares de los poderes estatales debe ser total y simultánea, ya que las desapariciones —fácticas o jurídicas— de los titulares ocurridas por separado y en forma aislada, son las propias constituciones locales las que prevén las personas y procedimientos para sustituirlos.<sup>15</sup>

No obstante, cabe suponer que la inclusión de poder judicial en el supuesto de la desaparición de poderes, constituye un alejamiento de la tesis del siglo pasado, consistente en que a dicho poder le está vedada toda “cuestión política”, tal como lo expusiera Ignacio Vallarta al resolver el 6 de agosto de 1881, el amparo interpuesto por Rafael Dondé contra actos del tesorero de Campeche.<sup>16</sup>

Actualmente cabría efectuar un replanteamiento de esa tesis, sobre todo a partir de la reforma constitucional verificada en el contexto de la Reforma Política, por la cual se otorgó al poder judicial federal mayor

<sup>14</sup> Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores* correspondiente a la sesión del 24 de febrero de 1927.

<sup>15</sup> Cfr., *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1916-1917, tomo II, 1960, pp. 449-450.

<sup>16</sup> Cfr., Vallarta, Ignacio, *Cuestiones constitucionales*, tomo III, Porrúa, 1975, p. 247.

participación en el aspecto impugnativo del proceso electoral de los poderes federales.

Todo lo anterior lleva a considerar que la inclusión del poder judicial, dentro del supuesto de la desaparición de poderes, no es acertada ni justificable, y todos los casos lo han corroborado, ya que entre las funciones encomendadas a los poderes judiciales estatales no figura, por lo general, la de intervenir en la suplencia de los poderes ejecutivo y legislativo desaparecidos, ni tampoco se le concede la facultad de convocar a elecciones, con lo cual se encuentra imposibilitado a cubrir la acefalía de poderes en un estado. Esto es consecuencia del aislamiento que en materia política se ha dado al poder judicial.

Sin embargo, la necesidad de que, para la procedencia de la facultad senatorial, hayan desaparecido *todos* los poderes, ha puesto en predicamento muchos casos en los que el “resto de soberanía” que lo constituye el poder judicial, sobrevive inerte e incapaz ante la desaparición de los restantes poderes. Lo que contempló el diputado Machorro Narváez, como una excepción, debió plasmarse de esa misma manera en la Constitución Política y no como un requisito general, sino precisándolo como una salvedad, sólo cuando algunas constituciones locales otorgan a dicho poder atribuciones para la renovación de poderes.

### C) *Designación, naturaleza y funciones del gobernador provisional*

El objetivo de la declaratoria del Senado consiste en encomendar a un funcionario provisional, la reconstrucción del orden jurídico de un estado, mediante convocatoria a elecciones, supliendo de esta forma, el vacío del poder legítimo en el que se encontraba y que resulta perjudicial, pues todo ámbito abstracto de competencias debe estar a cargo de una persona física, de un titular, designado de acuerdo a lo previsto en el propio sistema jurídico.

Una de las consecuencias de carácter meramente declarativo y no constitutivo de la declaración de desaparición de poderes es, precisamente, la obligación de designar un gobernador provisional con el fin de convocar a elecciones.

Tal designación constituye el objeto inmediato de la constatación de desaparición de poderes. Como ya lo mencionamos, la función del Senado no es tratar directamente la reconstrucción del vacío de poder, ya que implicaría una intervención federal indebida, sino que consiste en designar, con participación del presidente de la República, a un gobernador provisional que se encargue de tal cometido.

## 114 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

En su nombramiento, la Constitución de 1917, a diferencia de su antecesora, previó sólo una participación del presidente de la República, obligando a designar una terna de candidatos para el cargo, de entre los cuales el Senado o la Comisión Permanente, según el caso, tendría que elegir por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, al gobernador provisional. Esta participación reclama su acuciosa reglamentación, pues dada la trascendencia que posee la desaparición de poderes, debe ser expedita tanto la designación del gobernador provisional como la convocatoria dictada por éste para la celebración de elecciones. De esta manera, la ley reglamentaria vigente contempla un término para la presentación de la terna, vencido el cual el Senado tiene plena libertad para designar al gobernador provisional, sin que su nombramiento tenga que ser ratificado.

La designación de gobernador provisional que bajo el régimen constitucional de 1857 se hacía fundamentalmente por el ejecutivo federal, cambió en los términos señalados, bajo la vigencia de la actual Constitución. Esto hace pensar en el desprendimiento gradual de atribuciones sobre esta facultad que el ejecutivo federal ha realizado, tratando de dejarle en exclusiva el desempeño de esta facultad al Senado según corroboraremos al analizar la ley reglamentaria de 1978.

Una vez nombrado el gobernador provisional, éste debe convocar de inmediato a la celebración de las elecciones en el estado respectivo, no siendo conveniente otorgarle competencia para conocer de otros asuntos que no sean los estrictamente relacionados con las elecciones referidas. Esta obligación, fundamental en el restablecimiento de los poderes estatales, debe igualmente sujetarse a un término en su ejecución, vencido el cual, si el gobernador no ha cumplimentado dicha obligación, independientemente de su remoción por parte del Senado, cometería un delito oficial por violación a lo establecido en el artículo 76 fracción V constitucional e incurriría, por consiguiente, en la responsabilidad oficial determinada en los artículos 108 y 111 de la propia Constitución. Esto ocurrió con el gobernador provisional de Tamaulipas en 1919, Andrés Osuna. Al respecto, resulta necesario actuar con rigidez, ya que a un funcionario que se le designa para satisfacer necesidades públicas de emergencia, debe exigírsele mayor responsabilidad.

Por último, cabría mencionar que el gobernador provisional no podría ser electo para el periodo inmediato al cual convocó, en atención a lo previsto en el artículo 115 constitucional; aunque es de suponerse que sí podría ser electo gobernador constitucional una vez acabado el periodo que siguió a las elecciones convocadas por él.

#### D) *Aplicación de las constituciones estatales*

Sobre esta innovación de la Constitución de 1917, que establece un carácter de supletoriedad al dispositivo constitucional, existe una discusión sobre su alcance debido a la vaguedad en la redacción de la frase final del precepto constitucional estudiado: “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados, no prevean el caso.”

El punto que se debate en la doctrina es si tal condicionamiento se refiere al precepto en su integridad sobre la desaparición de poderes, o si sólo se refiere a la designación del gobernador provisional o si, por último, se trata de condicionar que el gobernador provisional no puede ser electo para el periodo inmediato al que convoca.

La tesis al respecto han quedado reducidas en dos, representadas por Miguel Lanz Duret<sup>17</sup> y Felipe Tena Ramírez,<sup>18</sup> respectivamente. Para el primer autor, la primacía de la aplicación de las Constituciones locales es aplicable para el contenido íntegro de la fracción V del artículo 76; es decir, la desaparición de poderes debe ceñirse, en primer término, a los supuestos y procedimientos que establezca particularmente cada constitución local y sólo ante su silencio se aplicaría el texto constitucional.

Para el segundo de los autores mencionados y con él la mayoría de la doctrina mexicana, la disposición respectiva es interpretada únicamente para el procedimiento de designación del gobernador provisional, siendo respaldada esta interpretación por los siguientes argumentos.

a) La declaratoria de desaparición de poderes debe ser facultad del órgano federal que agrupa a todas las entidades federativas y que, en ejercicio de la función reconstructiva del orden constitucional, tenga posibilidad de calificar imparcialmente la desaparición de poderes; de tal manera, ningún órgano local puede ser depositario de dicha facultad, pues se entendería inmerso en los conflictos que en toda desaparición de poderes se generan y, por tanto, no gozaría de imparcialidad.

b) El Senado, como el órgano federal al que se hizo referencia en el anterior inciso, independientemente del carácter imparcial “como órgano suprapartes”, atiende al principio de conservación de la unión federal de los estados y la paz y el orden público de la Federación, principios consagrados desde la Constitución de 1824.

c) Las constituciones estatales no prevén los supuestos ni el procedimiento de ninguna declaratoria de desaparición de poderes, sino que, tan

<sup>17</sup> *Derecho constitucional mexicano*, CECSA, pp. 189-190.

<sup>18</sup> *Derecho constitucional mexicano*, pp. 446-7. Ordorica Romay, Pedro, *Algunos problemas del Estado federal y desaparición de poderes locales*, tesis profesional, UNAM, 1958, p. 89. Corzo Macías, Pedro, *op. cit.*, p. 73.

## 116 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

sólo diecinueve estados, contemplan la elección de gobernador provisional para el caso de desaparición de poderes.

En páginas anteriores se describió someramente que la interpretación original sobre la aplicación de las constituciones estatales, implica la supletoriedad de la Constitución general en el supuesto de que las locales contemplaran procedimientos para reconstruir su orden jurídico subvertido, desplazando, por ende, a la facultad senatorial. No obstante, en vista de los anteriores argumentos y de que ninguna Constitución local prevé supuestos distintos al de la fracción V del artículo 76, sino que en el mejor de los casos tan sólo la complementa, es de suponerse que la interpretación correcta en la actualidad es la concerniente a que únicamente las constituciones de los estados pueden contemplar distintas formas de designar gobernador provisional. Pero a pesar de ello, el Senado debe constatar previamente la desaparición de poderes, emitiendo su respectiva declaratoria y remitiendo en ella a la Constitución local, si ésta contempla supuesto distinto de designación del gobernador provisional.

Tal como lo hemos mencionado, el objetivo de la fracción V del multicitado precepto constitucional, no es declarar la desaparición de los poderes estatales, sino que en virtud de haber desaparecido tales poderes es llegado el caso de nombrar gobernador provisional; de tal manera, la desaparición de los poderes es un supuesto de la facultad senatorial; la declaratoria respectiva, es la formalización o constatación de dichos supuestos y sólo la designación de gobernador provisional es el contenido de la facultad misma. De la declaratoria depende la procedencia de la designación de gobernador provisional, como del supuesto de la desaparición de poderes depende la declaratoria respectiva.

Si en un estado han desaparecido —fáctica o jurídicamente— sus poderes, y en su propia Constitución local se prevé la persona para ocupar el cargo de gobernador provisional, ¿necesita este funcionario, para que convoque a elecciones, de la declaratoria senatorial de desaparición de poderes y de la protesta de su cargo ante el Senado? Nosotros consideramos que sí es necesario supeditar la convocatoria a elecciones a la formalización del supuesto de esta facultad conferida al Senado.

La interpretación de Tena Ramírez se origina en atención a garantizar la mayor imparcialidad posible en justipreciar si efectivamente han desaparecido los poderes en un estado y que el funcionario, previsto en la Constitución local para fungir como gobernador provisional, pueda entrar legítimamente en funciones, operando, para ello, la constatación del Senado sobre la desaparición de poderes y la sanción, por parte de dicha Cámara, del gobernador provisional previsto.

En resumen, podemos expresar que el gobernador provisional resulta

ser un funcionario designado por un órgano federal, el Senado, para cumplimentar funciones establecidas en la Constitución general de la República, y de la cual deriva su legitimidad, por lo que debe considerársele como un funcionario federal que, de acuerdo a los mecanismos de la intervención federal, su comisión consiste en convocar a elecciones.

Sin excepción, ninguna de las constituciones estatales prevén los casos en que procede la desaparición de los poderes locales. Las constituciones locales que en forma expresa contemplan el supuesto de desaparición de poderes, únicamente señalan a las personas (presidentes municipales, presidente de Legislaturas o de los Tribunales Superiores de Justicia, etcétera) a quienes corresponderá asumir la gubernatura provisionalmente, imponiéndoles la obligación de convocar a elecciones.

Las constituciones locales que prevén la elección de gobernador provisional son las siguientes dieciocho:

<i>Estado</i>	<i>Disposiciones</i>	<i>Gobernador provisional previsto</i>
Aguascalientes	artículos 91 a 93	Ultimo presidente Tribunal Superior
Campeche	artículos 109 a 113	Será designado por el Tribunal Superior legítimo en pleno
Coahuila	artículo 193	Será designado por el Tribunal Superior legítimo en pleno
Colima	artículo 55	No previsto pero convocará en un término de quince días
Guanajuato	artículo 133	Electo por todos los presidentes municipales
Guerrero	artículo 73	Mismo procedimiento que el 76-V
Michoacán	artículo 160	El presidente de la última Legislatura
Morelos	artículo 69	Mismo procedimiento que el 76-V
Nayarit	artículo 138	El presidente del Congreso
Nuevo León	artículos 144 y 147	Será designado por el Tribunal Superior legítimo
Oaxaca	artículos 72 fracciones V, VI y VII	Cualquiera de los dos senadores
Querétaro	artículos 174 a 177	Serán designado por el Poder Judicial legítimo
Sonora	artículo 159	El presidente de la diputación permanente
Tabasco	artículos 78 a 81	El último presidente del Tribunal Superior

## 118 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

---

Tamaulipas	artículos 156 y 157	El último secretario general de gobierno
Veracruz	artículo 141	El presidente de la última Legislatura
Zacatecas	artículo 125	El último presidente del Tribunal Superior

---

No obstante, en algunas constituciones locales se consignan prevenciones generales, condicionadas a que, en caso de que no puedan cumplirse, se remitirá lo preceptuado enteramente en la fracción V del artículo 76 de la Constitución general (Nuevo León, Querétaro y Zacatecas). Habiendo el caso de las Constituciones de Guerrero y Morelos que, en una disposición inútil, sólo remita a la disposición constitucional general sin efectuar ninguna regulación propia. Algunas constituciones locales prevén la desaparición de poderes legislativo y ejecutivo en plena contravención a la Constitución de 1917 que prevé la desaparición de *todos* los poderes. Se entiende que este supuesto es el más común, ya que resulta difícil suponer que el poder judicial local desaparezca igualmente; de tal manera que algunas constituciones locales, previniendo dos poderes desaparecidos, extienden su vigencia para que el orden constitucional quebrantado sea restablecido conforme a los lineamientos establecidos por el propio estado. Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Zacatecas son los estados que prevén la desaparición de dos poderes y le asignan una solución estrictamente local, excluyendo, en consecuencia, la intervención del Senado.

El renglón principal sobre el que versan las constituciones locales, es el relativo a quién se designará gobernador provisional, llegado el caso de desaparición de poderes. Los funcionarios que se enlistan para ocupar la gubernatura provisional, son los siguientes:

- a) El designado por el pleno del Tribunal Superior.
- b) Último presidente del Tribunal Superior de Justicia.
- c) Último presidente de la Legislatura.
- d) Presidente municipal del municipio más importante.
- e) Senador del estado en cuestión.
- f) Último secretario general de gobierno.
- g) Distintos funcionarios enumerados en orden progresivo.

Para gran parte de autores ya mencionados esta enumeración es la que justifica la última frase del artículo 76 fracción V; cabría sin embargo efectuar ciertas consideraciones que finalmente desilusionarían sobre su trascendencia. Algunos de los funcionarios que se prevén en las constituciones locales para ocupar el cargo de gobernador provisional resultan incongruentes con la facultad declarativa de desaparición de poderes, pues los funcionarios que se establecen en las constituciones estatales, han sido personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria, con lo cual no se entiende si la desaparición es total, que después de haber atentado contra los principios federales, se les premie otorgándoles el cargo de gobernador provisional y confiándoles, en consecuencia el restablecimiento del orden constitucional a quien contribuyó a violarlo.

La única explicación al respecto, puede encontrarse en la falta de comprensión del supuesto de desaparición, consistente en que la desaparición total de poderes no resulta necesaria, siendo suficiente la desaparición del poder ejecutivo local, estando más alejados los presidentes del Tribunal Superior de Justicia y de la Legislatura, por lo cual son los primeros en aparecer como candidatos a la gubernatura provisional.

El artículo 80. de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional vigente, determina —según veremos posteriormente— que en ningún caso se podrán designar a funcionarios involucrados en los poderes desaparecidos, como gobernador provisional. El problema es que este precepto se enfrenta a la mayor parte de las disposiciones de las constituciones locales que lo contrarían. Sin embargo, el conflicto debe resolverse favorablemente a la recién promulgada ley reglamentaria, ya que, con fundamento en el artículo 133 constitucional, su contenido debe prevalecer sobre el de las constituciones locales, pues está de acuerdo a la Constitución general.

Otro aspecto que contempla en las constituciones de las entidades federativas es la sujeción del periodo que cubre el gobernador electo según convocatoria del provisional a los seis años de los gobernadores constitucionales. Hay constituciones locales que asimilan la desaparición de poderes, por lo que respecta al poder ejecutivo local, a una falta absoluta del gobernador constitucional y, en consecuencia, el gobernador provisional designado por el Senado convocará a elecciones no para la elección de un gobernador constitucional, sino de un gobernador sustituto que sólo concluirá el periodo iniciado por el gobernador desaparecido.

Sin embargo, dentro del principio mencionado, existen algunas modalidades que complican más aún la explicación de la naturaleza y funciones de los gobernadores provisionales, llevándolas a un extremo que, en

## 120 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

mi opinión, desnaturalizan el cargo mismo. De esta manera, algunas constituciones estatales disponen que si la desaparición de poderes ocurriese en los últimos cuatro años del periodo constitucional de seis del gobernador desaparecido, el gobernador provisional designado concluirá dicho periodo, relevándolo de la obligación constitucional de convocar a elecciones y transformándolo, en consecuencia, en gobernador sustituto.

Esta disposición contraviene flagrantemente el texto de la fracción V del artículo 76, y es además muestra fehaciente de la falta de comprensión hacia la función declarativa de desaparición de poderes.

Entre las funciones que se prevén en las constituciones locales para los gobernadores provisionales, se encuentran las siguientes:

a) Convocar elecciones en un término que va de lo inmediato a seis meses. Algunas entidades federativas establecen que el gobernador provisional convocará en primer lugar a elecciones de diputados locales para integrar la Legislatura y, con posterioridad, para gobernador. Realmente, no existe fundamento para diferir de esta manera la celebración de elecciones.

b) Desempeñar las funciones que se le confían en la Constitución local, a la Legislatura o a la Comisión Permanente, en materia electoral. Lo cual es, en el fondo, la misma función descrita en el anterior inciso.

c) Designar provisionalmente a las personas que entren en funciones de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

### *E) Reglamentación del ejercicio de esta facultad exclusiva*

La Constitución general establece que tanto la fracción V, relativa a la desaparición de poderes, como la VI, concerniente a los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un estado, del artículo 76, deben ser objeto de reglamentación.

De tal manera, la decisión del constituyente obedece a la intención de que sea el Congreso de la Unión y no el Senado, a través de sus declaratorias, el órgano federal que determine los casos en que procede la desaparición de poderes. Sólo de esta forma habrá seguridad en que el carácter de la función senatorial sea declarativa y no constitutiva, pues ya el Senado tendrá supuestos normativos, a los cuales ajustará sus declaraciones y con ello se desecharía el arbitrio, en principio, para calificar cuándo han desaparecido los poderes de un estado. Corresponde igualmente al Congreso de la Unión, mediante la expedición de una ley reglamentaria, especificar los procedimientos y fijar las funciones del gobernador provisional, aclarar las cuestiones inherentes a la convocatoria de elecciones y, en

general, determinar todo lo relativo a esta materia. Todas estas lagunas legales que permiten el abuso, la arbitrariedad y la invasión competencial, donde debería reinstaurarse el orden para no agravar el conflicto político, evidenciaba y respaldaba el imperativo constitucional de la formulación de una ley reglamentaria.

Formalmente puede aseverarse que las declaratorias de desaparición de poderes hasta el momento realizadas, han sido sin fundamento legal y al margen de la Constitución. Las que se tomen en el futuro, después de la promulgación de la ley reglamentaria de la materia de 1978, tendrán que adecuarse a los supuestos legales. Es el precepto constitucional el que finca la obligación de expedir una ley reglamentaria para que se determinen con precisión los supuestos de esta facultad senatorial. La formulación de la ley requiere, según el artículo 72 constitucional, del concurso del Congreso de la Unión, así como del presidente de la República, por lo que es indebido que el Senado se haya arrogado funciones que constitucionalmente pertenecen a las autoridades que participan en el proceso legislativo. Al Senado le compete la ejecución —exclusiva— de la ley reglamentaria, la verificación de que un conflicto de determinado estado, se ajuste a los supuestos normativos de desaparición de poderes y, por ende, dicte la declaratoria correspondiente. Sólo así esta facultad sería reestructuradora del orden constitucional y no implicaría peligro de invasión federal a las autonomías estatales.

En la larga historia del precepto, se conocen tres proyectos de leyes reglamentarias que terminaron en los archivos legislativos, a pesar de la imperiosa necesidad de que existiera una ley que regulase la materia:

- a) El proyecto del 29 de noviembre de 1875, elaborado por una Comisión de Diputados cuando Sebastián Lerdo de Tejada estaba a cargo de la presidencia de la República; no prosperó debido al Plan de Tuxtepec que en 1876 se promulgó.
- b) El proyecto del senador por el estado de Chiapas, José H. Ruiz, formulado el 30 de octubre de 1925 y modificado por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los senadores Del Valle, Pedrero y Heredia, el 24 de noviembre del mismo año. Recibiéndose una segunda lectura en la sesión del Senado de fecha 7 de diciembre de 1928 y siendo turnada a la Cámara de Diputados hasta el 28 de diciembre de 1934, para perderse definitivamente y archivarse.
- c) El proyecto elaborado por el primer senador por el estado de Oaxaca, Wilfrido C. Cruz y por el primer senador suplente por el estado de Guanajuato, Nicéforo Guerrero Jr., presentado el 12 de diciembre de 1938; tanto este proyecto como el anterior fueron:

## 122 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

revisados en forma conjunta por las Comisiones Unidas de Gobernación (Manuel Gudiño y Marco Angulo) y de Puntos Constitucionales (Marco Angulo y Gilberto García) el 16 de octubre de 1939. La Cámara de Diputados devolvió el proyecto al Senado, rechazándolo sin expresión de causa, el 4 de diciembre de 1942. En la Cámara de Senadores no mereció su atención mas que para ser archivado después de diez minutos de deliberación el 5 de noviembre de 1970.<sup>19</sup>

De los proyectos mencionados, el primero y el último han tratado de reglamentar la desaparición de poderes y los conflictos políticos entre los poderes estatales, es decir, las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional. Sólo el proyecto de 1925 centró su atención exclusivamente en la desaparición de poderes. Al respecto, nuestra opinión es que, a pesar de que ambas facultades se encuentran relacionadas, el contenido por reglamentar en cada una de las facultades es tan extenso, que merecen la elaboración de sendas leyes reglamentarias.

La realidad constitucional de nuestro país reclamaba definitivamente la aprobación de una ley sobre la materia. Esta trascendente y grave facultad que atiende e incide en una de las decisiones fundamentales del sistema constitucional mexicano: el federalismo, había sido deliberadamente discutido y trastocado en el pasado; ahora, recién promulgada la ley reglamentaria, esperamos que cambie tal situación.

*Proyecto de 1875.* Vista su génesis y desechamiento en páginas anteriores, resta describir someramente su contenido. Este proyecto es limitativo en cuanto a que enumera, sin posibilidad de aplicar analógicamente, supuestos que se consideran únicos para calificar de procedente la declaración por parte del Senado, de la desaparición de los poderes ejecutivo y legislativo estatales. Esta es una característica que permanece inmutable en la vigente ley reglamentaria y que resulta del todo atinada, pues de lo contrario, debido a la vaguedad, se transformaría en facultad arbitraria y perturbadora del orden federal, ante la cual las entidades federativas estarían indefensas. Pero los supuestos que hagan procedente la declaración senatorial deben especificarse limitativamente, no sólo para evitar posibles abusos, sino que dicha característica es fundamental para la justificación de la posible ley reglamentaria, pues dicha reglamentación consiste en complementar el precepto constitucional para determinarlo, mediante preceptos claros y bien definidos, y no para establecer ilimitados supuestos de procedencia con amplísimo cuadro interpretativo, sino para precisar tales supuestos y no dejar margen a situaciones supuestamente implícitas.

<sup>19</sup> *Cfr.*, Carpizo, Jorge, *Sistema federal mexicano*, *op. cit.*, p. 510.

De tal manera, este primer proyecto establece como directriz la enumeración casuística de las supuestas de la función declarativa de desaparición de poderes.

En los mencionados supuestos de procedencia, se contempla, en primer lugar, la situación tan común en el siglo pasado y a principios de éste, que ambos poderes se subleven en contra de la Federación, constituyendo así la garantía de la forma de gobierno y la supremacía de la Constitución general o Pacto Federal, contempladas en los actuales artículos 40, 41 y 133 constitucionales. Igualmente contempla el supuesto de los funcionarios de hecho que, contra el tenor de las leyes del Estado, continúen funcionando los poderes ejecutivo y legislativo después de fenecido su periodo legal. Consagraba, por último, el supuesto fáctico de que ambos poderes no pudieran funcionar.

Al respecto, consideramos pertinente efectuar las siguientes observaciones: el movimiento revolucionario que contempla el proyecto,<sup>20</sup> se entiende un movimiento esencialmente interno contra los poderes constituidos de la entidad federativa, pues el movimiento, que aunque generado internamente en la entidad, tenga por objeto rebelarse contra los poderes de la Unión, ya que se contempla bajo el supuesto de sublevación que se acaba de comentar. Preciado a qué tipo de movimiento revolucionario se refiere, resulta, en nuestra opinión, un error del proyecto haber contemplado este supuesto como procedente para declarar desaparecidos los poderes estatales, pues en lugar de auxiliar y proteger a los poderes legítimamente constituidos de dicha entidad contra un trastorno interno, obligación de los poderes de la Unión, al declararlos desaparecidos, se estaría coadyuvando con el movimiento revolucionario por lo que respec-

<sup>20</sup> "Artículo 1o. El Senado, para ejercer la facultad que le confiera la fracción V, letra B del artículo 72 de la Constitución (de 1857), se sujeta a las reglas siguientes:

1a. No podrá declarar que han desaparecido los poderes legislativos y ejecutivos de un estado, sino en alguno de los casos siguientes:

1o. Que ambos poderes se hayan sublevado contra el ordenamiento de la nación.

2o. Que continúen funcionando contra el tenor de las leyes del Estado, después de vencido el periodo para el que fueron nombrados.

3o. Que de hecho no puedan funcionar a consecuencia de algún movimiento revolucionario o por cualquiera otra causa.

2a. Dicha declaración no podrá hacerse siempre que en la Constitución o leyes orgánicas del Estado haya medios legítimos de construir sus poderes y las personas llamadas por la ley por este efecto, hayan comenzado a funcionar, en cuyo caso, el ejecutivo federal les prestará tan luego como se solicite la protección de que habla el artículo 116 de la Constitución.

3a. El senado no podrá ejercer esta facultad sino cuando fuere requerido oficialmente por el ejecutivo de la Federación". *Cfr., Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 29 de noviembre de 1875.

## 124 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

ta a anular a los poderes constituidos, siendo que lo conducente es darle al conflicto el tratamiento de la garantía federal, y resolviendo conforme al artículo 122 constitucional (artículo 116 de la Constitución de 1857), tendiendo a restablecer el orden constitucional interrumpido mediante la reinstalación de los poderes constituidos del estado. Si lo anterior no es factible debido a la ausencia de dichos poderes, entonces sí procedería la declaración de desaparición; si únicamente se restableciera, el legislativo o el ejecutivo, la intervención federal llegaría hasta la total garantía de su normal funcionamiento para que, en el caso del primero, pudiera designar gobernador sustituto o interino según procediera y, en el del segundo, pudiera convocar a elecciones de diputados, todo conforme a la Constitución local.

En la segunda base del artículo primero del proyecto comentado, se establecía que la declaración no podría efectuarse cuando en las constituciones del estado se previeran medios legítimos para constituir sus poderes y que las personas llamadas para ese efecto, comenzaran a funcionar; de esta manera, la intervención senatorial se contemplaba como una medida de auxilio supletoria, que operaría ante la presencia de una laguna constitucional en las entidades federativas. Esta idea, según vimos, es actualmente sustentada por Miguel Lanz Duret.

El proyecto en cuestión, independientemente de los méritos que se le reconocen por haber sido el pionero en la regulación de la facultad declarativa de desaparición de poderes, tuvo la nefasta influencia de un presidencialismo exagerado, a tal grado que, desde su primer artículo, establecía que la facultad otorgada como atribución exclusiva del Senado por la Constitución federal, no podía ser ejercida sino hasta cuando el ejecutivo así se lo hubiese requerido oficialmente, con lo cual lograba trasladar efectivamente el ejercicio real de esta facultad a las manos del presidente de la República. Actualmente, la ley reglamentaria adopta el supuesto contrario, según veremos posteriormente.

No obstante, una medida prudente adoptada por este proyecto, consistió en la determinación de plazos en el procedimiento establecido para la reconstrucción de los poderes desaparecidos. Así, el ejecutivo federal tendría que someter a la aprobación del Senado la designación de gobernador provisional que hubiese hecho, en un plazo de ocho días (artículo 2o.).<sup>21</sup> El gobernador provisional contaba con un plazo de dos meses para reconstruir políticamente al estado, prorrogable sólo bajo la autori-

<sup>21</sup> Como se recordará, la designación del gobernador provisional en el sistema de la Constitución de 1857, reformado en 1874, era distinta a la observada actualmente. Dicho gobernador era nombrado directamente por el ejecutivo federal con la ratificación del Senado.

zación del ejecutivo federal (artículo 3o.). Se contemplaba el supuesto de que a partir de la convocatoria a elecciones, los nuevos poderes tendrían que instalarse en un plazo de tres meses (artículo 5o.).

Como última disposición relativa a la desaparición de poderes, el proyecto contemplaba que el gobernador provisional no podría legislar sobre ningún ramo del régimen interior ni alterar la organización administrativa o judicial del estado (artículo 6o.).

*Proyecto de 1925.* Presentado por su auctor, el senador José H. Ruiz el 30 de octubre de 1925, fue elaborado sobre todo en atención a los fraudes electorales que se verifican en las entidades federativas así como por los abusos cometidos por algunos gobernadores provisionales. En su articulado no exigía que el gobernador provisional tuviera los requisitos que, para ser gobernador del estado en cuestión, determinase su respectiva Constitución, bastaba que fueran ciudadanos mexicanos y que tuvieran la edad requerida para el cargo, delimitando con exclusividad, la función de dicho funcionario, para lanzar la convocatoria a elecciones. En el caso de que el gobernador provisional no realizase esa función, el proyecto proponía la cesación automática del funcionario.

Analizado por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, el 1o. de diciembre del mismo año, se interpretó igualmente que “la fracción V del artículo 76 constitucional, es restrictiva por cuanto a que (el Senado) no puede hacer uso de ella sino en aquellos casos en que las constituciones locales no prevean el caso de la desaparición de poderes ni la forma de volver al orden constitucional”. Lo cual constituye un segundo apoyo histórico a la tesis sostenida por Lanz Duret. La Comisión Dictaminadora del Senado consideró necesario atemperar la prohibición terminante para el gobernador provisional de inmiscuirse en asuntos de gobierno, según se desprende de su dictamen rendido el 1o. de diciembre de 1925, pues consideraba que debía hacer uso de todas las facultades que, conforme a la Constitución local, estén conferidas al poder ejecutivo, absteniéndose de hacer uso de aquellas facultades que corresponden exclusivamente a los poderes legislativo y judicial. No se dio segunda lectura del dictamen emitido sino hasta en la sesión del Senado del 7 de diciembre de 1928. El dictamen se solidarizó con el proyecto, sobre todo en lo relativo a limitar las facultades del gobernador provisional y circunscribirlas a las estrictamente necesarias para la reconstrucción de los poderes, así como en la diferenciación entre gobernadores constitucionales y provisionales, sobre todo en lo relativo a eximir a los últimos de los requisitos de vecindad y nacimiento. El 25 de diciembre de 1934, el proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados, la cual, el 10 de noviembre de 1936, resol-

## 126 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

vió rechazarlo en virtud de que, según argumentaron, todos los artículos del mismo, a excepción del primero, reglamentaban las funciones de gobernador provisional, las cuales no debían contenerse en las leyes reglamentarias de las fracciones V y VI del artículo 76, sino de otra ley. Argumento tan falso como absurdo no merece comentarlo; sólo debe resaltarse el hecho de que concluyó con las aspiraciones del proyecto once años después de su presentación.

Cabe apuntar, por último, que el proyecto establecía que el gobernador provisional lanzaría la convocatoria a elección dentro de los treinta días siguientes a su designación y además determinaba que dichas elecciones se tendrían que verificar a los tres meses siguientes a la fecha de la convocatoria, para instalarse debidamente todos los poderes, en el término de un mes (artículo 3o.).

Asignaba igualmente como una función propia del gobernador provisional, la designación provisional de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces de primera instancia (artículo 7o.).

*Proyecto de 1938.* A diferencia de los anteriores proyectos, éste, que es el mejor elaborado, le otorga al Senado mayor posibilidad de decisión sobre la procedibilidad de la declaratoria, pues no lo considera como un notario de la Federación que sólo constate la desaparición de poderes, sino que le concede facultad para apreciar los hechos que induzcan a considerar tal supuesto. Los autores de este proyecto fueron los primeros que elaboraron la clasificación de los supuestos de desaparición de poderes en fáctica y jurídica. Las Comisiones Unidas de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales determinaron el 16 de octubre de 1939, acumulando en su examen tanto este proyecto como el de 1925 y aprobado por unanimidad con algunas modificaciones por el senador Soto Guevara.

Los supuestos fácticos y jurídicos de la desaparición de poderes, eran explicados en el proyecto de la siguiente manera: el fáctico se entiende “cuando las personas que encarnan dichos poderes dejan de existir de un modo u otro”, mientras que el jurídico se contempla “cuando jurídicamente no pueden considerarse existentes por contrariar fundamentalmente los principios básicos del régimen federativo mexicano. En efecto, cuando los titulares de los poderes en los estados se han rebelado contra la Federación, desde el punto de vista federativo, no puede considerárseles existentes como poderes legítimos en estado de rebeldía; han dejado de existir constitucionalmente, ya que en el Pacto Federativo, como lo han sostenido los tratadistas de derecho constitucional, excluye totalmente la

posibilidad que una de las entidades federativas puedan sustraerse a la Unión, sin dar al traste con la forma de gobierno federal".<sup>22</sup>

Como tercer ejemplo histórico, en apoyo de las tesis de Lanz Duret, el proyecto consideraba que cuando la Constitución local previera la forma de restablecer el régimen constitucional interrumpido por la desaparición de todos los poderes locales, se observarían sus propias disposiciones, con lo cual fijaba un carácter supletorio al precepto del artículo 76 constitucional.

La Comisión Permanente es excluida de la función de declarar desaparecidos los poderes, atribuyéndole en exclusiva al Senado, el desempeño de esta función.

En contraposición al proyecto de 1925, se consagraba en el de 1938, que el gobernador provisional debería satisfacer los requisitos que para el gobernador, se entiende constitucional, se exigieran por las respectivas constituciones locales, con el objeto de garantizar los intereses de los estados contra la posibilidad de que elementos desvinculados logren ocupar el poder de las respectivas entidades federativas.

Al igual que los anteriores proyectos, los plazos para la reconstrucción de poderes son especialmente considerados. Tres meses para expedir la convocatoria a elecciones por el gobernador provisional, lo cual, ante el caso de incumplimiento injustificado, llevaría a la destitución inmediata del funcionario provisional. Quince días para dictaminar sobre una denuncia o solicitud de desaparición de poderes o sesenta y dos horas si dicha solicitud proviniese del presidente de la República. Tres días para objetar por parte del ejecutivo federal, el acuerdo tomado de declarar que hubiese desaparecido los poderes en un estado. Veinticuatro horas para el envío de la terna correspondiente por parte del ejecutivo federal.

Se concedía facultad de excitar al Senado para el ejercicio de esta facultad, no sólo al presidente de la República, a los miembros del Congreso de la Unión, sino también a cualquier persona o agrupación interesada (artículo 4o.).

Al gobernador provisional se le sujetaba a la obligación de rendir informe de su gestión tanto al Senado como a la Legislatura recién electa.

*Estudio de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República.*

Después de ciento cuatro años de vigencia de la facultad declarativa:

<sup>22</sup> Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 27 de diciembre de 1978, p. 55.

## 128 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

de desaparición de poderes, la medida más eficaz para reconstruir el orden constitucional en los estados surgió finalmente el 29 de diciembre de 1978, cuando se promulgó la ley reglamentaria de esta importante función. Esta ley fue producto de una iniciativa presidencial fechada el 27 de octubre de 1978.

Grande es el valor de esta iniciativa que rompió, por cuarta ocasión, el silencio legislativo que indebidamente había imperado en la regulación de esta centenaria facultad senatorial. Resultó la primera iniciativa formulada por el ejecutivo federal pues como mencionamos con anterioridad, los proyectos de 1875, 1925 y 1938, fueron elaborados por distinguidos miembros del Congreso de la Unión y que, a pesar de su categoría, no prosperaron.

Inserta la iniciativa presidencial dentro de la denominada Reforma Política, puntualizó en la exposición de motivos que la función reglamentada trata de garantizar los derechos individuales y colectivos que la forma republicana de gobierno presupone, así como defender la integridad política de la Federación y salvaguardar el orden institucional de las entidades federadas.

La iniciativa presidencial, ahora ley ya promulgada, previó los siguientes principios que se expresan en su articulado:

a) Corresponde *exclusivamente* al Senado la declaratoria de desaparición de poderes y de que, en consecuencia, es llegado el caso de nombrar a un gobernador provisional.

b) La Comisión Permanente del Congreso de la Unión sólo intervendrá en la designación del gobernador provisional, siempre que ésta no haya sido realizada en el periodo ordinario de sesiones por el Senado; o que habiéndola realizado, se requiera suplir la falta absoluta del gobernador provisional designado, acaecida en receso del Congreso de la Unión.

c) La enumeración de los supuestos de desaparición de poderes es casuística y no ejemplificativa, con el objeto de determinar claramente, sin margen de arbitrio, dichos supuestos.

d) La desaparición de poderes constituye en sí un vacío absoluto en el ejercicio del poder local, o bien, una desviación de los principios básicos de la estructura política del estado y de la forma de gobierno.

e) La facultad senatorial que se reglamenta no debe convertirse en medio sancionador de cualquier conducta violatoria o irregular de las autoridades locales, pues para tal efecto, las Constituciones, federal y locales, contienen las garantías que aseguran que la actuación de aquéllas se mantenga dentro del ámbito de la legalidad.

f) Se concede limitativamente facultad para solicitar la intervención del

Senado, a los senadores y diputados federales y todo ciudadano de la entidad, excluyéndose incluso al ejecutivo federal de la posibilidad de recurrir al Senado, para que éste efectúe la declaratoria correspondiente.

g) Se determinan plazos en el procedimiento de la facultad senatorial. El Senado, una vez excitado para que dicte la declaratoria correspondiente, contará con cinco días para decidir si ejercita su atribución. El ejecutivo federal tendrá tres días para enviar la terna respectiva. El gobernador provisional convocará a elección dentro de los tres meses siguientes a la protesta del cargo y se llevarán a cabo las elecciones dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria.

h) El gobernador provisional cumplirá dos funciones necesarias: llevar a cabo las elecciones para los poderes ejecutivo y legislativo, y designar provisionalmente a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El proyecto de ley reglamentaria fue discutido en la Cámara de Senadores como Cámara de origen y fue turnado a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Cuarta Sección de Estudios Legislativos<sup>23</sup> para que rindieran su dictamen, lo cual hicieron en la sesión del 14 de diciembre de 1978.

En dicho dictamen se propusieron modificaciones a los artículos al tenor siguiente:

#### *Iniciativa presidencial*

Artículo 1o. La declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional porque se configura la desaparición de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de un estado, corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

#### *Dictamen del Senado*

Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores, determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de un estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional.

Modificación: orden de la sintaxis, reforma del estilo.

Artículo 2o. Se configura la desaparición de los poderes de un es- Se configura la desaparición de los poderes de un estado, únicamente

<sup>23</sup> Integrada por Joaquín Gamboa Pascoe, Blas Chumacero Sánchez, Víctor M. Cervera Pacheco, Horacio Castellanos Coutiño, José Guadalupe Cervantes Corona y, por otra parte, Horacio Labastida Muñoz, Griselda Álvarez Ponce de León, Humberto A. Lugo Gil, Hilda Anderson Nevarez de Rojas y Rodolfo Landeros Gallegos.

### 130 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

tado, únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

III. Estén imposibilitados del ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

Modificación: especificación de que la imposibilidad sea física para el ejercicio del cargo, como primer supuesto de desaparición de poderes.

IV. Se prorroguen en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los substitutos.

Modificación: orden de la sintaxis, reforma del estilo.

Artículo 3o. La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por los senadores y diputados federales o por los ciudadanos en la entidad. Dicha petición seguirá el trámite que establezca la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y será resuelta dentro de los cinco días siguientes.

Modificación: orden de la sintaxis, claridad en la enumeración de las personas reconocidas para solicitar al Senado la declaración de desaparición de poderes. Se consideró que la redacción de la iniciativa, podría ser interpretada en el sentido de que los senadores y diputados federales tendrían que solicitar conjunta y solidariamente la petición respectiva y de que ninguno de ellos por separado tendría tal facultad, según fue la intención final.

te en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

III. Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

IV. Prorrogaren su permanencia en sus cargos, después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad. Recibida la petición, si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

Artículo 6o. Si transcurrido el plazo señalado en el artículo que precede, el ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de gobernador provisional, el Senado hará la designación, en los términos que disponga la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Si transcurrido el plazo señalado en el artículo que precede el ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de gobernador provisional, el Senado hará la designación de entre la terna que su directiva someta a su consideración.

Modificación: hacer explícito el procedimiento para determinar la terna por el propio Senado, sin remisión a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Artículo 7o. Corresponde a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional cuando habiéndose declarado la desaparición del poderes, el Congreso de la Unión se encuentre en receso, sin que se haya nombrado gobernador provisional de la terna que proponga el presidente de la República.

Cuando durante el receso, exista falta absoluta del gobernador provisional nombrado por el Senado, se procederá de acuerdo con la parte final del artículo 5o. correspondiendo también a la Comisión Permanente hacer la designación.

Corresponde a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional cuando, habiendo declarado el Senado la desaparición de poderes, el Congreso de la Unión se encuentre en receso, sin que se haya nombrado gobernador de la terna que proponga el presidente de la República. Cuando durante el receso, exista falta absoluta del gobernador provisional, se procederá de acuerdo con la parte final del artículo 5o. correspondiendo también a la Comisión Permanente hacer la designación.

Modificación: reiteración de que la declaratoria de desaparición de poderes sólo corresponde al Senado. En el segundo párrafo se suprimió la referencia al Senado, para concordar la prescripción con el principio de que la designación del gobernador provisional también puede ser realizada por la Comisión Permanente.

Artículo 8o. En ningún caso se podrá nombrar al gobernador provisional dentro de las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.

En ningún caso se podrá nombrar al gobernador provisional de entre las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.

## 132 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Modificación: reforma de estilo.

Artículo 9o. Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional, quién reúna los requisitos que establecen la Constitución general de la República y la Constitución del estado de que trate.

Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen el artículo 115, fracción III, inciso b), 2o. párrafo de la Constitución general de la República y la Constitución del estado de que se trate.

Modificación: especifica la parte relativa de la Constitución general que ha importado aplicar a los gobernadores provisionales.

Artículo 11o. El gobernador provisional deberá:

El gobernador provisional deberá:

1. Convocar a elecciones conforme a la Constitución del estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes del Congreso o Legislatura estatal, misma que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.

1. Convocar conforme a la Constitución del estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes del Congreso o Legislatura, mismas que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.

Modificación: suprime una reiteración del texto de la iniciativa.

Artículo 13o. En el caso de que el gobernador provisional incumpla con cualquiera de las previsiones de la presente ley, su designación se declara sin efecto por el Senado y en los recesos por la Comisión Permanente, haciéndose nuevo nombramiento.

En el caso de que el gobernador provisional incumpla cualquiera de las previsiones de la presente ley, su designación se revocará por el Senado, haciéndose nuevo nombramiento.

Modificación: Se prefiere la palabra “revocación” a la frase “declarar sin efectos”, ya que ésta puede inducir al error de pensar que su consecuencia sería invalidar todo lo actuado por el gobernador provisional. Se aclara que la revocación del gobernador se efectuará tan sólo por el Senado.

La segunda lectura y discusión del dictamen rendido, se verificó en la sesión del 19 de diciembre de 1978 del Senado. No habiendo ninguna participación en contra, se aprobó unánimemente el proyecto y se envió a la Cámara de Diputados.

Por su parte, la Cámara de Diputados, a través de las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación, Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, rindió dictamen del proyecto de ley en la sesión del 26 de diciembre de 1978. En dicho dictamen se repasa la historia constitucional de la garantía de la forma republicana federal de gobierno y se esboza el origen de la función declarativa de desaparición de poderes, reseñando laudatoriamente el contenido de la ley reglamentaria para dejar intacto el proyecto enviado por el Senado.

Sin embargo, en la sesión del 27 de diciembre de 1978, después de verificarse la segunda lectura del proyecto de ley, se abrió un interesante debate, único del proceso legislativo, que versó sobre distintos puntos de la función declarativa de desaparición de poderes.

El primer diputado que disertó en contra del proyecto de ley, fue Francisco José Peniche Bolio. Por principio, explicó que era motivo de perplejidad la apresurada discusión que se le quería imprimir al proyecto de ley, sobre todo si se le comparaba con la auscultación de 32 años que tuvo el proyecto Cruz y Guerrero para que, finalmente, se archivara.

Caracterizó al proyecto de ley como de una jerarquía mayor, incluso a las constituciones locales, al ser reglamentario de un precepto de la Constitución general, por lo que con mayor justificación era necesario un estudio más detenido del que se le pretendía hacer.

Además, Peniche Bolio consideró una grave omisión del proyecto que sólo reglamentase la fracción V del artículo 76, siendo que la propia Constitución general establece que se expedirá una sola ley tanto para la fracción V como para la VI del mismo artículo. Esta aseveración fue refutada por el diputado Miguel Montes García en la misma sesión, expresando lo que en nuestra consideración es correcto, de que la frase con que concluye la fracción VI ("La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior") establece la ley, como norma jurídica y no como un ordenamiento único y determinado, por lo que el Congreso tiene la obligación de reglamentar ambas facultades del Senado, sea en una sola ley o en varias. Lo anterior es de una claridad absoluta, interpretar lo contrario es hacer una exégesis letrística e inútil de la Constitución. ¿Qué razón podría argumentarse para forzar la reglamentación de la facultad de desaparición de poderes a efectuarse junto con la de resolver los conflictos políticos estatales? Absolutamente ninguna, al contrario, por diferencia de procedimientos y objetivos, es recomendable como ya se ha