

CAPÍTULO VII. LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	265
A. Distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas.	265
B. La garantía federal.	276
C. La desaparición de poderes en las entidades federativas.	281

CAPÍTULO VII. LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A) *Distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas*

Como dice Mouskheli, la cuestión de la división de las atribuciones establecidas entre el poder central y las autoridades locales es principalmente una cuestión de derecho positivo. En principio, las colectividades miembros gozan de bastante poder en lo que toca al régimen interno del Estado-miembro, no es así respecto a la competencia internacional.¹ A causa de la diversidad de los orígenes del federalismo en cada país es posible que éste sea diferente en cada Estado que lo ha adoptado; la esfera dentro de la cual puede operar cada uno de los poderes varía de acuerdo a las circunstancias de lugar y tiempo. Friedrich no considera muy importante el determinar a quién corresponde la competencia originaria y a quién la residual, sino más bien que las entidades federativas participen en el procedimiento de reforma a la Constitución federal, ya sea por medio de sus representantes en el congreso federal o directamente por sus representantes locales, o por ambos a la vez. Igualmente las entidades locales tienen también alguna participación en la tarea del ejecutivo federal o en la designación de éste o en ambas cosas. En la designación esta participación se ve en el sistema norteamericano, en que el presidente debe obtener no la mayoría de la población total, sino la mayoría de los votos electorales de los Estados-miembros como unidades. En lo que toca a alguna participación en la tarea ejecutiva se ve cuando la Constitución exige para algunos actos del presidente la aprobación del senado; en México, por ejemplo, la ratificación de los tratados internacionales requiere la aprobación del senado, al igual que los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Por otra parte, en todos los Estados federales existe un cuerpo judicial para la solución de los conflictos entre las autoridades centrales y las locales.²

¹ M. Mouskheli. *Teoría jurídica del Estado federal*. Traducción de Armando Lázaro y Ros, Madrid, 1934, p. 330.

² Carl J. Friedrich. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. Traducción de Vicente Herrero, México, 1946, pp. 207-211.

La autonomía local —dice el maestro de la Universidad de Harvard— fue durante el siglo XIX un grito de guerra de libertad en los países no democráticos, tales como Prusia, en tanto que en los países democráticos han sido las fuerzas conservadoras las que se han inclinado a apoyarlo.

y concluye: “. . . estas consignas políticas no deben impedirnos reconocer que la descentralización es parte fundamental de las instituciones libres”;³ pensamos que en los países democráticos un auténtico federalismo sirve a una más fácil conservación de los principios democráticos.

Según Mouskheli existen tres métodos distintos que determinan la división de los poderes estatales entre la federación y los Estados-miembros: consiste el primero en enumerar detalladamente las atribuciones de cada uno; los otros dos se basan en una enumeración parcial; el primero de éstos enumera las atribuciones del poder central, dejando las no mencionadas en el ámbito competencial de las entidades y el segundo en lo inverso, es decir, enumerando las atribuciones de las entidades federativas y dejando las atribuciones no mencionadas al poder central. El primero de estos métodos es imposible en la práctica, ya que las necesidades locales y generales se transforman continuamente además de que nacen algunas nuevas. Según Mouskheli las necesidades locales tienden a transformarse en generales, sin embargo, la mayoría de las constituciones federales (Estados Unidos de América, México y Suiza por ejemplo), han adoptado el último método; pero en la realidad el Estado central ha ido ampliando su competencia, ya por medio de reformas constitucionales o por vías de hecho. De cualquier modo, la competencia del gobierno central se ha extendido sobre las materias más importantes, en tanto que la de los gobiernos locales se ha estado reduciendo precisamente a las materias de orden local, que resultan normalmente menos importantes. Existen entre ambas competencias, las llamadas facultades concurrentes, “aquellas que sólo pueden ser objeto de reglamentación local más que sí y en cuanto el gobierno central no hace uso de su derecho de legislar”.⁴

En el ámbito interno del Estado federal, dice Mouskheli, se colocan bajo la competencia del poder central aquellos asuntos que interesan conjuntamente a la nación, en tanto que las materias de orden local que interesan sólo al Estado en cuestión, son de la competencia de los Estados-miembros. Según Mouskheli el poder central generalmente abarca las materias siguientes: pesas y medidas, moneda y reglamentación de un banco central, correos, telégrafos, legislación sobre milicia nacional, asuntos sobre nacionalidad y extranjería, naturalización y asuntos migratorios, legislación del Distrito Federal, admisión de nuevos Estados a la unión

³ Friedrich. Ob. cit., p. 214.

⁴ Mouskheli. Ob. cit., pp. 331-336.

federal, cuestiones fronterizas, asuntos militares, suspensión de garantías, etcétera.⁵

En el ámbito internacional el poder central es quien, en principio, ejerce todas las atribuciones internacionales, las que son resumidas por Le Fur en las siguientes: derecho de guerra, el de legación activa y pasiva y la celebración de tratados internacionales. La primera es indiscutible como facultad del Estado central, inclusive la mayoría de las constituciones federales consignan expresamente la prohibición a los Estados-miembros, salvo casos de suma urgencia y con aviso inmediato al presidente de la República, aunque en rigor, la solución concreta en cada país es de derecho positivo. En lo que toca al derecho de legación todas las constituciones federales coinciden en adjudicarlo al gobierno central exclusivamente. El derecho de concertar tratados presenta una solución doble: la primera prohíbe terminantemente a los Estados-miembros la celebración de tratados, así, México, Brasil y Venezuela, por ejemplo; la segunda es menos frecuente y permite, aun cuando en forma muy restringida, la celebración de tratados a los Estados-miembros con Estados extranjeros, como el caso de la federación alemana de 1871.⁶

Según Mario de la Cueva existen dos criterios para la determinación de las competencias correspondientes a la federación y a los Estados-miembros: *a)* El seguido por el sistema norteamericano, y *b)* El seguido por el sistema canadiense. De acuerdo con el primer sistema, corresponde la competencia originaria a los Estados-miembros y la delegada a la federación; esta delegación existirá en tres casos: 1. Cuando la Constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la federación; 2. Cuando se conceda por la Constitución una facultad a la unión sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los Estados-miembros; 3. Cuando se conceda determinada facultad a la unión, que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas. De manera que toda facultad no concedida a la federación se entiende reservada a los Estados-miembros, aclaración expresa introducida en la Constitución norteamericana por la enmienda X.

El segundo sistema es el contrario, es decir, las atribuciones no delegadas expresamente a los Estados-miembros se entienden reservadas a la federación; y esto explica por qué el Canadá evolucionó de Estado unitario a Estado federal.⁷

La Constitución mexicana sigue, en su artículo 124, el sistema norteamericano; sin embargo, en éste existen las denominadas *facultades con-*

⁵ Mouskheli. Ob. cit., pp. 336-340.

⁶ Mouskheli. Ob. cit., pp. 340-353.

⁷ Mario de la Cueva. *Apuntes de derecho constitucional*. México, 1966, pp. 209-213.

currentes, que se presentan cuando el gobierno federal no ejercita una determinada facultad que le está conferida y, en tanto no lo hace ésta es ejercitada por alguno o varios de los Estados-miembros, la que sin embargo, quedará sin efecto cuando la federación haga uso de ella. Como tal caso no sucede en el régimen mexicano, pues no necesariamente excluye a las entidades, se dice que cuando se concede una facultad al poder central sin que al mismo tiempo se prohíba ni sea incompatible al poder de los Estados-miembros, lo que existe son más bien *facultades coincidentes*.

James Bryce da como reglas que determinan las competencias del Estado federal y de sus miembros, las siguientes: I. Facultades de la federación: a) las que la Constitución expresamente les atribuye, independientemente de su naturaleza; b) las instituciones de carácter general, nacional; c) las actividades que se relacionan con la vida unitaria de los Estados unidos. II. Las restantes facultades corresponden a los Estados-miembros: a) regulación sobre el derecho privado; b) regulaciones sobre el derecho penal y de policía, y en general todas las instituciones locales. III. Existen además poderes atribuidos expresamente a los Estados-miembros. IV. Existen poderes o atribuciones ejercidas indiferentemente por la federación o por los Estados-miembros y son las llamadas facultades concurrentes o coincidentes, según sus características, es decir, según si el ejercicio por una excluye a los otros o no. V. Existen actos prohibidos al poder central. VI. Los actos prohibidos a los Estados-miembros. El jurista Mathews reprodujo más tarde la clasificación de Bryce, aclarándola y completándola: subdividió la regla que establecía prohibiciones a los Estados-miembros en: absolutas, que no pueden ejercitar en ningún caso; y relativas, que son ejercitables con la autorización del órgano legislativo federal. Consideró Mathews una regla más: el de las prohibiciones absolutas en que establecía que no podrían, por ejemplo, violarse los derechos humanos sin previa suspensión legal de éstos, tanto por las autoridades locales (policía), como por las federales (como el ejército), es decir, son prohibiciones tanto a la federación como a los Estados-miembros.⁸

La solución en la Constitución de los Estados Unidos de América en el sentido de que las facultades no concedidas a la federación ni prohibidas a los Estados-miembros se entienden reservadas a éstos fue introducida por la enmienda X, cuyo texto es el siguiente: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni negados por ésta a los estados, están reservados a los estados, respectivamente, o al pueblo.” Según Joseph Story, cuando esta enmienda se presentó,

⁸ De la Cueva. Ob. cit., pp. 213-216.

se propuso la inserción de la palabra “expresamente” ... entonces se hizo observar que es imposible encerrar a un gobierno en los poderes expresos; que es preciso admitir ciertos poderes implícitos, si no se quiere que la Constitución descienda a los más minuciosos detalles;

así, la proposición fue rechazada, pues “el único objeto de esta enmienda es de impedir toda interpretación que tendiese a atribuir al Congreso otros poderes de los que han sido acordados”.⁹ Como consecuencia de lo anterior se aceptaron las facultades implícitas del congreso federal, aunque éstas deban estar en relación con facultades expresas,¹⁰ y a través de ellas ha ido aumentando el poder federal su esfera de competencia, sin necesidad de modificaciones a la Constitución.

En México, en cambio, se incluyó en el artículo 124 de la Constitución de 1917, copia fiel del artículo 117 de la Constitución de 1857, la palabra *expresamente*, lo que quiere decir que el constituyente mexicano buscó lo que los norteamericanos trataron de evitar, la limitación más rígida al poder federal, buscando así una mayor garantía de la conservación de las facultades de las entidades federativas.

En resumen, los sistemas federales tradicionales resuelven la cuestión de la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas siguiendo alguno de los dos sistemas que hemos señalado, bien dejando la competencia residual a las entidades federativas y a la federación únicamente aquello para lo cual la Constitución federal la faculte, que es el sistema seguido por los Estados Unidos de América y tal vez por la mayoría de las constituciones federales, o la situación inversa, es decir, la competencia residual para la federación, y a las entidades federativas únicamente aquello que expresamente le señale la Constitución federal, que es el sistema canadiense.

Sin embargo, la Constitución de la República Federal Alemana de 1949: “Ley Fundamental para la República Federal Alemana, votada por el Consejo Parlamentario reunido en la ciudad de Bonn en el Rin y aprobado por los países alemanes”, establece una solución diversa.¹¹

En su título VII, referente a la función legislativa de la federación, se ocupa de este tema, estableciendo las bases para la distribución de competencias entre los países miembros de la República Federal Alemana y la federación como tal. El artículo 70 “Función legislativa de la Federación y de los países”, dice en sus diversas fracciones:

⁹ Joseph Story. *Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*. Traducción de Nicolás Antonio Calvo, Buenos Aires, 1888, t. 1, pp. 598 y 599.

¹⁰ De la Cueva. Ob. cit., pp. 222 y 223.

¹¹ Hemos utilizado la traducción directa del alemán del doctor Mario de la Cueva, en “Revista de la Facultad de Derecho”, núm. 6, México, 1952, pp. 203-241.

I. Los países tienen derecho a legislar en la medida en que esta Ley Fundamental no otorgue atribuciones a la Federación.

II. La delimitación de la competencia entre la Federación y los países se determina por las disposiciones de esta Ley Fundamental acerca de la legislación exclusiva y concurrente.

El artículo 71 se refiere a la legislación exclusiva en los siguientes términos:

En el terreno de la legislación exclusiva de la Federación, los países tienen únicamente facultades legislativas en la medida en que estén expresamente autorizados por una ley federal.

El artículo 72 presenta un aspecto original de la Constitución de Bonn en relación con las constituciones de los estados federales tradicionales, al precisar en qué consiste la legislación concurrente:

I. En el terreno de la legislación concurrente, los países tienen la facultad legislativa tanto tiempo y en la medida en que la Federación no haga uso de su derecho a legislar.

II. La federación tiene en este terreno de la legislación concurrente, derecho a legislar, en la medida en que sea necesaria una reglamentación legal federal, lo que ocurre porque:

1. Una cuestión no pueda ser reglamentada de manera efectiva por la legislación de un solo país.

2. La reglamentación de un asunto por la ley de un país pueda lesionar los intereses de otros países o de la comunidad alemana.

3. Lo exijan la conservación de la unidad del derecho o de la economía, particularmente, la conservación de la unidad de las condiciones de vida más allá de los límites del territorio de un país.

La Constitución de Bonn, como la generalidad de las constituciones federales, contiene una enumeración de las materias que corresponden a la legislación federal de manera exclusiva, pero contiene también, y esto resulta original, un artículo en que enumera las materias de legislación concurrente.

El artículo 73 se refiere a las materias de legislación exclusiva como sigue:

La Federación tiene legislación exclusiva, sobre:

I. Los asuntos extranjeros.

II. La nacionalidad federal.

III. El derecho a la libre circulación, pasaportes, inmigración y extradición.

IV. El sistema monetario, la acuñación de moneda y la expedición de billetes, pesas y medidas y fijación del horario.

V. La unidad del territorio aduanal y comercial, los tratados de comercio y de navegación, el libre tránsito de mercancías y el intercambio de mercancías y divisas con el extranjero, incluyendo la protección aduanal y de fronteras.

VI. Los ferrocarriles de la Federación y la navegación aérea.

VII. El servicio de correos y de telecomunicaciones.

VIII. Las relaciones jurídicas de las personas al servicio de la Federación y de las corporaciones de derecho público dependientes directamente de la Federación.

IX. Los derechos de propiedad industrial, de invención y de edición.

X. El trabajo conjunto de la Federación y de los países en materia de política judicial y de protección a la Constitución, el establecimiento de un servicio federal de policía judicial y la lucha internacional contra el crimen.

XI. La estadística para fines federales.

El artículo 74 se refiere a las materias de legislación concurrente como sigue:

La legislación concurrente se extiende a los siguientes asuntos:

I. Al derecho civil, al derecho penal, al sistema penitenciario, a la organización judicial, al ministerio público, al notariado y a la asesoría jurídica.

II. Al estado civil de las personas.

III. A los derechos de reunión y asociación.

IV. Al derecho de estancia y radicación de los extranjeros.

V. A la protección del patrimonio cultural alemán contra su exportación al extranjero.

VI. A los asuntos concernientes a los refugiados y desplazados.

VII. A la asistencia pública.

VIII. A la nacionalidad en los países.

IX. A las indemnizaciones y reparaciones por causa de guerra.

X. Al cuidado de los mutilados en la guerra y de las familias de los muertos en la guerra, a la asistencia para los antiguos prisioneros de guerra y a la atención de las tumbas.

XI. Al derecho de la economía (minas, industrias, artesanado, oficios, comercio, instituciones bancarias y bursátiles, seguros privados).

XII. Al derecho del trabajo, incluyendo la constitución de las empresas, a la protección al trabajo, a la colocación de los trabajadores y al seguro social, incluido el seguro social de desocupación.

XIII. A la promoción de la investigación científica.

XIV. Al derecho de expropiación, en la medida en que se extienda a las materias consideradas en los artículos 73 y 74.

XV. A la transmisión del suelo, de los tesoros naturales y de los medios de producción en propiedad colectiva u otra forma de economía colectiva.

XVI. A la protección contra el uso indebido del poder económico.

XVII. Al desarrollo de la producción agrícola y forestal, a las medidas destinadas a asegurar la alimentación de la población, a la importación

y exportación de productos agrícolas y forestales, a la pesca en alta mar y en las costas y a la protección de las costas.

XVIII. A la transmisión de la propiedad, al derecho agrario, a los arrendamientos de predios rústicos, a la habitación, a la colonización y al patrimonio de familia.

XIX. A las medidas contra las enfermedades peligrosas y contagiosas para los hombres y los animales, a la admisión a la profesión de médico y a otras profesiones conexas, y al comercio con medicamentos, productos curativos y estupefacientes y productos tóxicos.

XX. A la protección del comercio de productos alimenticios, de objetos de consumo y de objetos básicos, de forrajes, de cosechas y de productos agrícolas y forestales y a la defensa de los árboles y de las plantas en contra de enfermedades y de parásitos.

XXI. Al tráfico en alta mar y al cabotaje, a las señas marítimas, a la navegación interna, al servicio meteorológico, a las rutas marítimas y a los canales que sirven, en general, al tráfico fluvial.

XXII. Al tráfico en carreteras, al régimen automovilístico y a la construcción y conservación de carreteras.

XXIII. A los ferrocarriles que no sean ferrocarriles federales, con excepción de los ferrocarriles de montaña.

Finalmente, es importante citar el artículo 75 que establece que la federación tiene el derecho de dictar, siempre en armonía con los supuestos que consigna el artículo 72, disposiciones básicas sobre las siguientes materias:

I. Las relaciones jurídicas de las personas que se encuentren en un puesto público en los países, en los municipios y en las demás corporaciones de derecho público.

II. Las relaciones jurídicas generales de la prensa y del cine.

III. La cacería, la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje.

IV. La división del suelo, el arrendamiento y la conservación de las aguas.

V. El registro policiaco y las cartas de identificación.

En resumen, los países en principio tienen derecho a legislar sobre todos aquellos asuntos que no se reserven de manera exclusiva a la federación, y aun en lo que toca a las materias que corresponden a la legislación exclusiva de la federación los países tienen la posibilidad de contar con facultades legislativas en la medida que estén expresamente autorizados por una ley federal, como claramente lo establece el artículo 71 de la Ley Fundamental alemana.

Igualmente los países tienen competencia para legislar sobre todas aquellas materias que enumera el artículo 74 sobre legislación concurrente, en tanto que la federación no haga uso de su derecho a legislar sobre estas

mismas materias, lo que por otra parte no puede hacer de una manera completamente libre, pues es necesario que se dé alguno de los supuestos que enumera la fracción II del artículo 72 de la Ley Fundamental que comentamos.

Por su parte la federación tiene competencia sobre todas aquellas materias que de manera exclusiva le confiere la Constitución que, de acuerdo con la enumeración que hemos visto, está contenida en el artículo 73.

Igualmente la federación tiene competencia sobre las materias de legislación concurrente enumeradas en el artículo 74, cuando sea necesaria una reglamentación legal federal, porque sea de alguno de los supuestos contenidos en la citada fracción II del artículo 72.

Finalmente, la federación puede, como ya hemos visto, dictar disposiciones básicas, en armonía con los supuestos del multicitado artículo 72, sobre las materias enumeradas en el artículo 75.

La Constitución de la República Federal de Alemania resuelve de esta manera el problema de las llamadas facultades concurrentes que se presenta en los Estados federales tradicionales, que sólo dejan a una de las partes, ya sea la federación o los Estados-miembros, la competencia expresa y a la otra la competencia residual, aunque siempre en el supuesto de que la competencia expresa no se otorga de manera estrictamente rígida.

Las situaciones de conflicto son resueltas por el poder judicial federal, en el caso específico de México, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de asuntos contenciosos en que la federación fuese parte, o entre dos o más Estados, o entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. También corresponde a la Suprema Corte dirimir las cuestiones de competencia que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro (artículos 105 y 106 constitucionales). Por otra parte, las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convención amistosa, sus respectivos límites, pero estos convenios requieren de la aprobación del congreso federal (artículo 116 constitucional).

El artículo 121 de la Constitución se ocupa del establecimiento de las bases sobre las cuales se deberán aplicar en las diversas entidades federativas, las leyes, actuaciones administrativas y resoluciones judiciales expedidas por las autoridades de las otras entidades federativas. El texto a que aludimos dice lo siguiente:

Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir a juicio.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros, y

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Este precepto que regula las relaciones entre las entidades federativas ha sido criticado por algunos autores, entre otros José Luis Siqueiros,¹² en el sentido de que se trata de una mala traducción del precepto relativo de la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual decía en la sección I de su artículo cuarto:

Entera fe y crédito será acordado en cada Estado a los actos públicos, archivos y procedimientos judiciales de los otros Estados. Y el Congreso puede, por leyes generales, determinar el modo de que tales actos, registros y procedimientos se probarán, y los efectos de ellos.¹³

El texto anterior en inglés se encuentra como sigue:

Full Faith and Credit shall be given in each State to the public Acts, Records, and judicial Proceedings of every other State. And the Congress may by general Laws prescribe the maner in which such Acts, Records and Proceedings shall be proved, and the Effect thereof.¹⁴

Según Siqueiros, los conceptos *public Acts*, *Proceedings* y *Records* del texto inglés, traducidos como actos públicos, registros y procedimientos, no resultan muy técnicos en nuestro lenguaje constitucional.

Una traducción más técnica y apegada a la connotación jurídica de los conceptos referidos por la sección 1ª del artículo IV de la Constitución norteamericana, podría ser “leyes”, “resoluciones judiciales” e “inscripciones”,

¹² José Luis Siqueiros. *Síntesis de derecho internacional privado*, en: *Panorama de Derecho Mexicano*, t. II, pp. 599-669.

¹³ Story. *Ob. cit.*, t. I, p. 67.

¹⁴ Jefferson's Manual. *Constitution of the United States*, Washington, 1898, p. 20.

vocablos más precisos y de significación más definida en la terminología jurídica de nuestro país.¹⁵

Efectivamente, las traducciones no deben ser exclusivamente literales, sino que hay que buscar las equivalencias lógicas y que guarden una significación más acorde con la terminología jurídica del sistema al que se van a aplicar.

La Constitución mexicana de 4 de octubre de 1824, en su artículo 145, y la de 5 de febrero de 1857, en su artículo 115, contenían en lo esencial el mismo texto que la Constitución de 1917. Ésta, sin embargo, presenta como novedad la inclusión de cinco bases que buscan orientar al Congreso de la Unión para la expedición de la ley reglamentaria correspondiente.

Estas cinco bases reflejan la intención de prevenir lo que se denomina *conflictos de leyes* entre las entidades federativas y adopta algunos principios que la doctrina en el campo del derecho internacional privado ha elaborado. Así, la fracción I se refiere a las leyes de cada Estado diciendo que sólo tendrán efecto en su propio territorio, consignando un criterio marcadamente territorialista. La fracción II resuelve con el mismo criterio los problemas que pudieran presentarse respecto a bienes tanto muebles como inmuebles (*lex rei sitae*). La fracción III consigna el mismo criterio respecto a las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro, diciendo que sólo tendrán fuerza ejecutoria en el último cuando así lo dispongan sus propias leyes. Respecto a las sentencias sobre derechos personales sólo podrán ser ejecutadas en otro Estado cuando la persona condenada se someta expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente a juicio. La fracción VI, en cambio, establece validez general respecto a los actos del estado civil ajustados a las leyes de cualquier Estado. La fracción V, según Siqueiros, está colocada en un lugar totalmente impropio, ya que lo relativo a la expedición de títulos profesionales por las autoridades de un Estado y su validez en otros debió ser materia de la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales.

A pesar de que han transcurrido más de cincuenta años desde la expedición de la Constitución de 1917, este precepto, como algunos otros, no ha sido debidamente reglamentado por el Congreso de la Unión; Siqueiros señala que sólo se ha elaborado un proyecto por Eduardo Trigueros, sin que haya sido aprobado.¹⁶

¹⁵ Siqueiros. Ob. cit., pp. 647 y 648.

¹⁶ Siqueiros. Ob. cit., p. 648.

B. *La garantía federal*

Existe además la posibilidad de intervención del gobierno federal en las entidades federativas, pero esta situación se debe realizar de manera verdaderamente excepcional.

El tratadista argentino Juan A. González Calderón la agrupa en dos categorías:

una es la intervención que llamaré reconstructiva, y otra es la que llamaré ejecutiva. La primera tiene lugar cuando está subvertida la forma republicana de gobierno y es necesario que el poder federal lleve su acción suprema a tal o cual provincia donde aquélla sucede para restablecer y garantizar dicha forma de gobierno. La segunda tiene lugar cuando ocurre alguno de los otros casos previstos por el artículo 6º: invasión exterior, derrocamientos de las autoridades constituidas por sedición o invasión de otra provincia, en los cuales el poder federal debe cumplir los mandatos de la Constitución que lo obligan a proceder en el sentido que ellos determinen: repeler la invasión externa, o, a requisición de aquellas autoridades provinciales, sostenerlas o restablecerlas.¹⁷

Las mencionadas facultades residen en el congreso, según González Calderón, y no sólo en el presidente de la república.

Por su parte, Carlos Sánchez Viamonte dice:

Una intervención federal en las provincias es, siempre, un acto de soberanía nacional y consiste en la imposición de la voluntad que emana del cuerpo orgánico de la nación referida a una de sus partes componentes.¹⁸

El artículo 5º de la Constitución de la República Argentina dice:

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas tres condiciones, el Gobierno Federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Es decir, que las constituciones de las provincias deben estar acordes con los principios básicos que rigen a la Constitución nacional y debe haber una identidad entre los principios fundamentales de las Constituciones de cada una de las provincias con los de la Constitución nacional. Además,

¹⁷ Juan A. González Calderón. *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, 1931, t. III, pp. 571-572.

¹⁸ Carlos Sánchez Viamonte. *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, 1959, p. 99.

el precepto establece como obligatorio para la Constitución de cada provincia, el aseguramiento de la administración de justicia y de la educación primaria.

De este precepto deduce Sánchez Viamonte cinco cualidades que deben reunir todas y cada una de las constituciones de las provincias:

1º Estar dictada bajo el sistema representativo republicano; 2º Estar de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; 3º Asegurar su administración de justicia; 4º Asegurar su régimen municipal; 5º Asegurar la educación primaria.¹⁹

El cumplimiento de estas cinco condiciones, según Sánchez Viamonte, obliga al gobierno federal a respetar y garantizar la autonomía de cada provincia; por el contrario, el incumplimiento de alguna de ellas, faculta al mismo gobierno federal a no respetar dicha autonomía y por tanto a intervenir en la provincia de que se trate.

El artículo 6º de la misma Constitución de Argentina establece la intervención federal:

El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones externas, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubieran sido depuestas por la sedición o por la invasión de otra provincia.

Así, la obligación del gobierno federal, según este precepto, consiste, según dice Sánchez Viamonte, en:

1º Garantizar la forma republicana de gobierno; 2º Repeler invasiones externas; 3º Sostener las autoridades constituidas, ante el peligro de sedición interior o invasión de otra provincia; 4º Restablecer las autoridades constituidas depuestas por sedición interior o por invasión de otra provincia.

Está de acuerdo este autor con González Calderón, en cuanto a que dicha facultad corresponde al congreso, pues

... cuando la Constitución reconoce la existencia de un poder que corresponde al gobierno federal y no determina a qué forma gubernativa pertenece, debe interpretarse a favor del Congreso, porque este cuerpo representa integralmente la soberanía ordinaria de la nación (pueblo de la nación y provincias que la forman) y porque, además, tiene atribuciones implícitas por expresa disposición constitucional.²⁰

¹⁹ Sánchez Viamonte. Ob. cit., p. 100.

²⁰ Sánchez Viamonte. Ob. cit., pp. 101 y 102.

En cuanto la intervención federal no sea reglamentada, toda ley de intervención, dice Sánchez Viamonte, debe:

1º Declarar intervenida la provincia en cuestión; 2º Declarar la caducidad del poder o poderes que se considere necesario renovar; 3º Fijar el término dentro del cual debe proceder el interventor a la renovación de los poderes caducos; 4º Dar como instrucción general al interventor la de atender las necesidades urgentes de la administración, limitándose al ejercicio de las atribuciones que, según la Constitución local, correspondan al poder ejecutivo; 5º Señalarle la obligación de cumplir la Constitución y las leyes locales, salvo caso excepcional de que el motivo de la intervención sea precisamente la Constitución o una ley contraria al régimen republicano o a los preceptos de la Constitución nacional. En tal caso, corresponde prescindir de su cumplimiento en la medida en que lo disponga la ley de intervención.²¹

Señala este mismo autor que se ha abusado de esta facultad en la Argentina, pues la interpretación que ha imperado, puesta al servicio de intereses personales, "... ha dado como fruto la anulación práctica de la autonomía provincial, bajo cualquier pretexto". Sostiene, además, que para los casos de carácter institucional, que son los referidos en el artículo 5º y la primera parte del artículo 6º, "debe entenderse que el gobierno federal es la Corte Suprema de la Nación", limitándose el poder ejecutivo a dar cumplimiento a las decisiones judiciales. En el resto de los casos, como se ha dicho ya, el criterio de Sánchez Viamonte, al igual que el de González Calderón, es el de que, cuando se habla de gobierno federal sin especificar la rama gubernativa, debe entenderse que es el congreso federal y no el poder ejecutivo.²²

En la Constitución de los Estados Unidos de América está también consignada la intervención federal, en su artículo IV sección IV que dice:

Los Estados Unidos garantizarán a cada uno de los estados de esta Unión una forma republicana de gobierno, y los protegerán contra la invasión, y a requisición de la Legislatura o del Ejecutivo cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica.

Story opina que la omisión de esta cláusula en los artículos de la confederación "había sido considerada como un defecto capital, que hasta podía comprometer la existencia de la Unión". Esto es, sin esta cláusula los pueblos no hubieran podido invocar el auxilio de la Unión en caso necesario.²³

En México el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de

²¹ Sánchez Viamonte. Ob. cit., p. 104.

²² Sánchez Viamonte. Ob. cit., pp. 106 y 107.

²³ Joseph Story. Ob. cit., t. I, pp. 546 y 547.

1824, en su capítulo de “Previsiones Generales”, en su artículo 34 establecía:

La Constitución general y esta acta garantizan a los estados de la federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.

Es decir, que se encontraba claramente la idea de la garantía de la forma de gobierno, que no era otra sino la representativa, republicana, democrática, federal. Además, establecía como obligación para los Estados, el sostenimiento de la unión federal.

La Constitución federal de 1824 establecía entre las facultades del congreso general el dictar leyes y decretos que tuvieran por objeto: la conservación de la unión federal de los Estados, de la paz y del orden público en el interior de la federación, así como de mantener la independencia de los Estados entre sí en lo relativo a su gobierno interior.

El primer proyecto de Constitución de 1842 incluía entre las facultades del congreso, en la fracción XXIV del artículo 79, la siguiente: “Mantener la independencia de los departamentos, por lo que respecta a su gobierno interior, y la paz y armonía que deben guardar entre sí.”

En la Constitución de 1857 el artículo 116 decía:

Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

En la Constitución de 1917 el artículo 122 aprobado el 25 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 154 votos, reproduce fundamentalmente el texto del artículo 116 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Hemos visto que tradicionalmente se ha comprendido, dentro de los preceptos que establecen los casos de intervención del gobierno federal en los miembros, tres hipótesis fundamentales: la garantía de la forma republicana de gobierno, la protección de las entidades federativas en contra de toda invasión exterior, caso en el cual la intervención federal puede ser oficiosa, y la ayuda contra toda rebelión interna, violencia doméstica, siempre que la legislatura lo solicite, o el ejecutivo cuando aqué-

lla no estuviere reunida. Sin embargo, la Constitución de 1917 en su artículo 122 establece sólo dos de estas hipótesis a saber: la protección en los casos de invasión exterior, y la protección en los casos de rebelión interna, en el primer supuesto de oficio, en el segundo a petición de la Legislatura o del gobernador en su caso, pero falta la garantía de la forma republicana de gobierno. Como puede verse, el Acta Constitutiva sí la establecía y nuestros documentos constitucionales posteriores ya no la consignaron.

Esta garantía, en caso de existir, facultaría a la federación a intervenir en aquella entidad federativa que no representara la forma de gobierno que la Constitución establece para todas. Los Estados-miembros, como hemos visto, deben, dentro del régimen federal, mantener la identidad de principios fundamentales con la Constitución federal. En México, el artículo 115 establece expresamente que los Estados deben adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. Establece este mismo precepto las bases sobre las que deben organizarse los municipios y señala como límite máximo de duración del periodo gubernativo el de seis años. Establece que la elección de los gobernadores de los Estados debe ser directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas, rigiendo la misma situación para la elección de las legislaturas locales. Igualmente prohíbe en forma absoluta que una persona que haya sido gobernador por elección popular pueda volver a ocupar el mismo cargo, ni aun con el carácter interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Establece el mismo artículo, la prohibición de ser electo para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provincial o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos años del periodo.

El mismo artículo 115 establece que para ser gobernador constitucional de un Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección de manera inmediata.

Establece más adelante reglas para la determinación del número de los componentes de sus legislaturas, tomando como base el número de sus habitantes. Les prohíbe la reelección inmediata y a los que hubieran sido diputados propietarios les prohíbe poder ser suplentes en el periodo in-

mediato, pudiendo los que hubieren sido suplentes, postularse para propietarios.

Nos preguntamos ¿cuál será el camino a seguir para la federación cuando en alguno de los Estados no se cumpla con alguna de las disposiciones anteriores, al no existir la garantía de la forma republicana de gobierno a través de la intervención federal expresamente consignada al efecto? Evidentemente existe aquí una laguna en la Constitución, misma que no se da en otras constituciones, como las de los Estados Unidos de América y la República Argentina. El problema pretende resolverse a través de la institución denominada *desaparición de poderes*, que por su importancia trataremos de manera especial.

C. La desaparición de poderes en las entidades federativas

El artículo 76 de la Constitución de 1917 incluye entre las facultades del senado, la siguiente:

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

El segundo párrafo de la fracción VI del artículo 76, dice: “La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.”

El problema se puede plantear en los siguientes términos: ¿substituye esta facultad concedida al senado a la denominada *garantía de la forma republicana de gobierno*?

El precepto que nos ocupa encuentra como antecedente la reforma introducida a la Constitución de 1857 en el año de 1874 ya que inclusive la versión original del artículo 72 de la citada Constitución establecía un poder legislativo unicamaral, pues el constituyente de 1857 había considerado al senado como un cuerpo aristocrático y perjudicial.

Según Felipe Tena Ramírez: “Varios casos que se presentaron bajo la vigencia de la primitiva Constitución, demostraron que para la acefalía de los gobiernos locales no se encontraba solución alguna dentro del pacto federal.”²⁴ Cita este autor el caso que se presentó en Yucatán el año de

²⁴ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, México, 1970, p. 397.

1872 al ser expulsados del Estado los poderes ejecutivo y legislativo, considerados como usurpadores por haberle dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato; el gobernador decretó el estado de sitio, pero al levantarlo cayó en cuenta que ni la Constitución federal ni la del Estado preveían el caso, es decir, no se establecía cómo debía procederse para la substitución de los poderes desaparecidos. Tras múltiples discusiones el Congreso de la Unión aprobó que el ejecutivo federal nombrara un gobernador interino en el Estado de Yucatán, para proceder a convocar elecciones. Cita también el caso del Estado de Coahuila en 1873 en que hubo una desaparición ocasionada por conflictos entre la legislatura y el gobernador y en que el gobierno federal aplicó la misma solución que en el caso de Yucatán.

Ante los problemas planteados: conflictos entre los poderes de un Estado y la desaparición de poderes, se presentaron al Congreso iniciativas que buscaban resolverlos. El 2 de abril de 1872 se presentó ante el Congreso federal el dictamen sobre las reformas propuestas años atrás por Lerdo de Tejada, donde se atribuía como facultad del senado la siguiente: “Dirimir, oyendo al ejecutivo, en la forma y términos que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre los estados o entre los Poderes de un Estado, respecto de su régimen interior.” Sin embargo, no prosperó. Se presentó más tarde un nuevo dictamen:

Declarar, cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en 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 ejecutivo federal, con la aprobación del senado, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que se expidiere.

Todavía, según dice Tena Ramírez, se hizo una modificación importante. En vez de la expresión “cuando el orden constitucional hubiese desaparecido”, se dijo: “cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales ejecutivo y legislativo”. Este cambio debe interpretarse en el sentido de que no se contempla la hipótesis de que hayan desaparecido el orden constitucional, pues consideramos que esta expresión adolece de cierta vaguedad y quedaría tal vez al criterio de quien interpretara la situación concreta, sino que se plantea el caso de la desaparición de los poderes políticos: el ejecutivo y el legislativo.

La Constitución de 1917 incluyó esta disposición en la fracción V de su artículo 76 entre las facultades exclusivas del senado, con dos modificaciones: la primera consiste en que no limita la desaparición a los poderes políticos, sino que lo hace extensivo a todos los poderes constitucionales

de un Estado; y la segunda, que el nombramiento de gobernador provisional no se hace ya por el presidente de la República con la aprobación del segundo, sino por el senado a propuesta en terna del presidente de la República.

Como dice el mismo Tena Ramírez, la facultad del senado presupone una situación de hecho anterior a su intervención y que no puede ser obra del senado: que los poderes hayan desaparecido. La inexistencia puede ser de hecho y de derecho.

La inexistencia de hecho es fácilmente verificable; sólo puede ocurrir por muerte de los titulares o por abandono absoluto de sus funciones. La inexistencia de derecho sólo puede darse cuando los titulares originariamente legítimos se perpetúan en el poder, después de concluido su periodo, sin convocar a elecciones.²⁵

El autor mexicano Serafín Ortiz Ramírez dice al respecto:

La desaparición de los poderes de un Estado puede ocurrir de hecho o de derecho. El primer caso ocurre por muerte de los titulares, porque no se presentan a tomar posesión de su cargo, o por abandono total de sus funciones. El segundo caso ocurre cuando los titulares legítimos se ponen fuera de la Constitución General de la República, cambiando su sistema de gobierno, declarando a su Estado libre y soberano desligado de la federación, cuando prolongan su encargo después de concluido su periodo, etcétera.²⁶

Pensamos también que la desaparición de poderes puede darse de hecho y de derecho. Coincidimos con las hipótesis que para la desaparición de hecho considera Ortiz Ramírez y, en lo que toca a la desaparición de derecho, pensamos que ésta puede darse cuando las autoridades constituidas de un Estado contravienen los principios que la Constitución federal señala en su artículo 115 para las entidades federativas. Esto también puede presentarse si por ejemplo se modifica una Constitución local contrariando alguno de los principios fundamentales de la Constitución federal. No sucederá así cuando algunos funcionarios cometan actos delictivos, pues entonces procederá el juicio de responsabilidad previsto en los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución federal y en los capítulos respectivos de la Constitución de cada entidad federativa. Sin embargo, si los tres poderes se coluden, expresa o tácitamente en el incumplimiento de sus funciones, no puede considerarse que continúen existiendo como poderes constitucionales, y en este caso sí procederá el ejercicio por el

²⁵ Tena Ramírez. Ob. cit., p. 399.

²⁶ Serafín Ortiz Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, México, 1961, p. 336.

senado, de la facultad que se le concede en la fracción V del artículo 76 constitucional.

Igualmente, si procediendo el juicio de responsabilidad todos los funcionarios fuesen separados de sus cargos sería de considerarse que los poderes han desaparecido, aunque en este caso la desaparición sería inclusive de hecho.

Determinadas las hipótesis de procedencia de esta facultad, sin afirmar que no puedan darse en la práctica algunas otras diversas, hay que considerar la segunda disposición contenida en la misma fracción V del artículo 76 constitucional, la obligación del gobernador provisional de convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del propio Estado. De acuerdo con el texto del precepto que comentamos, el nombramiento debe hacerse 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. Además, esta disposición condiciona su operancia a que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

De lo anteriormente expuesto podemos expresar las siguientes conclusiones:

1. La facultad de declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, corresponde de manera exclusiva al senado, lo que quiere decir que si no estuviere reunido, la Comisión Permanente deberá convocarle a sesiones extraordinarias para avocarse al conocimiento del asunto.

2. La facultad de nombrar al gobernador provisional, una vez que se ha declarado que es llegado el caso de hacerlo, corresponde en principio al senado, pero en los recesos de éste, podrá hacerlo la Comisión Permanente, también a propuesta en terna del presidente de la República, y siguiendo las mismas reglas que se señalan para el senado, es decir, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

3. Al referirse la fracción V del artículo 76 a que “esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso”, creemos que se relaciona con la disposición sobre el nombramiento del gobernador provisional, pues no resultaría lógico que se refiriera a la facultad de declarar que es llegado el caso de hacer el nombramiento respectivo habiendo desaparecido los poderes, pues en esta hipótesis, ¿qué autoridad constituida sería capaz de emitir la citada declaración si han desaparecido precisamente todos los poderes constitucionales del Estado? Es decir, cuando el senado ha declarado que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional de un Estado, cuando han desaparecido todos sus poderes, si la Constitución prevé quién deberá ocupar el cargo de

gobernador provisional que convoque elecciones, no podrá hacer el nombramiento respectivo el senado ni la Comisión Permanente, en su caso.

Respecto al último punto, las constituciones de los Estados-miembros en la República Mexicana no siempre resuelven la cuestión y algunas que pretenden hacerlo lo hacen en forma incorrecta.²⁷

La mayoría de las constituciones de las entidades federativas no contienen disposición que solucione y prevea el caso: Baja California, Coahuila (ésta se refiere en su artículo 193 a la interrupción del orden constitucional y que durante ésta fenecieren o se declarasen fenecidos legalmente los periodos constitucionales del gobernador, los magistrados y los diputados. Para tal caso, dispone dicho precepto la forma en que deberá proceder quien quede encargado del gobierno provisional, pero omite disposición respecto al nombramiento de éste, es decir, parte de la base de que dicho nombramiento esté ya hecho, por lo que podría entenderse que deja que sea el senado quien lo haga), Colima (igualmente esta Constitución en su artículo 54 determina que llegado el caso previsto en la fracción VI del artículo 76 de la Constitución federal, el gobernador provisional convocará a elecciones dentro de un término que no excederá de quince días, pero omite disponer respecto al nombramiento de éste), Chihuahua, Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa (esta Constitución en la fracción IV de su artículo 144 determina que en el caso de que el orden constitucional desapareciese totalmente, el gobernador interino que designe el gobierno federal, rendirá la protesta ante el pueblo del lugar de la residencia oficial para el efecto, previamente convocado, pero, como en los casos de Coahuila y Colima, no establece alguna forma o previsión respecto al gobernador provisional), Tlaxcala y Yucatán.

Otras siete constituciones preven el caso, pero en forma incorrecta, ellas son: Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Veracruz y Zacatecas. En las siete se observa el mismo error, pues señalan que en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal, ocupará el cargo de gobernador provisional algún funcionario precisamente de los poderes desaparecidos, lo que lógicamente no debe ser, pues si el funcionario de que se trata no se conservó dentro del orden legal o desapareció de hecho, no puede venir después a plantear la reorganización del gobierno de la entidad.²⁸

Así, para no citar más que un ejemplo, ya que en el fondo las disposi-

²⁷ Hemos consultado para esta parte de nuestro estudio, la obra de Margarita de la Villa de Helguera: *Constituciones vigentes en la República Mexicana*, México, 1962, t. I y II.

²⁸ Cfr. en este sentido: Mario de la Cueva. Ob. cit.

ciones de estas constituciones son muy similares, transcribimos el artículo 141 de la Constitución del Estado de Veracruz:

En el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General, asumirá el Poder Ejecutivo, cualquiera de los funcionarios siguientes por el orden de su designación:

I. El Presidente de la última Legislatura o el de la Diputación Permanente si la desaparición de los Poderes ocurriese estando ésta en funciones.

II. El Vicepresidente de la Legislatura;

III. El último Secretario de Gobierno, y

IV. El último Presidente del Tribunal Superior.

La persona que asuma el Poder Ejecutivo, convocará desde luego a elecciones, sujetándose, en lo posible, a la forma y términos prescritos por esta Constitución.

Presentándose el caso, el gobierno federal podría válidamente objetar que los funcionarios a que se refiere la Constitución local de alguno de los Estados citados no pueden ocupar la gubernatura provisional porque precisamente son ellos quienes han desaparecido como poderes constitucionales del Estado en cuestión.

Cinco Estados prevén el caso en sus respectivas constituciones de manera factible jurídicamente: Campeche, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Tamaulipas. Las soluciones que plantean pueden ser agrupadas en tres: Una primera solución consiste en investir como gobernador provisional a alguno de los funcionarios del gobierno anterior al desaparecido; en esta postura se encuentran las constituciones de Sonora y de Tamaulipas. La primera de las mencionadas contiene entre las dos, el precepto más claro, que dice:

Artículo 159. En el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, asumirá el Poder Ejecutivo cualquiera de las personas siguientes en el orden de su enumeración:

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

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

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

Cuando la desaparición ocurriere durante los dos primeros años del periodo constitucional, la persona que asuma el Poder Ejecutivo convocará desde luego a elecciones de Gobernador y de diputados, sujetándose a la forma y términos prescritos por esta Constitución, y designará con carácter provisional a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. Cuando dicha desaparición sobreviniere durante los cuatro últimos años del periodo, el que asuma el Poder Ejecutivo convocará a elecciones y nombrará con

carácter provisional a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

La instalación de la Legislatura, en uno y otro caso, la hará la última Diputación Permanente, la cual será presidida por el Vicepresidente de la misma si su Presidente hubiese asumido el Poder Ejecutivo de conformidad con este artículo. Los magistrados del Supremo Tribunal, nombrados con carácter provisional, seguirán en funciones entre tanto aprueba el Congreso los nombramientos de propietarios, que deberá someterle el Ejecutivo a más tardar dentro de treinta días contados a partir de la instalación de la Legislatura. Quien asumiere el Poder Ejecutivo en los casos de este artículo, dictará todas aquellas medidas estrictamente indispensables para la buena marcha de la administración pública.

En el segundo de los casos mencionados, la persona que asuma el Poder Ejecutivo comunicará al Ejecutivo Federal la situación que prevalece para que se dé cumplimiento a la designación, por parte del Senado, de Gobernador Substituto constitucional, mediante terna que para tal efecto le enviará el Presidente de la República, de conformidad con la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal.

Creemos que esta Constitución no tenía por qué hacer la distinción en lo que toca al nombramiento de gobernador en caso de que la desaparición fuere dentro de los dos primeros años, o en los últimos cuatro, ya que en ambos casos se convoca a elecciones para diputados; y aun haciéndola, pensamos que no tenía por qué dar ingerencia al gobierno federal en la designación del gobernador sustituto constitucional, sino que en todo caso, si se considerara que desapareciendo los poderes en los últimos cuatro años no debía convocarse a elecciones para gobernador, el nombramiento podrían hacerlo los nuevos diputados o los magistrados provisionales.

La Constitución del Estado de Tamaulipas en su artículo 156 prevé el caso, pero consignando el mismo error a que hemos hecho referencia en las constituciones de los siete Estados que mencionamos, en primer término consistente en referirse a funcionarios pertenecientes a alguno de los poderes desaparecidos, en sus tres fracciones, y solamente en la parte final de la última fracción incluye una solución análoga a la de la Constitución del Estado de Sonora: "III. El último Presidente del Congreso, y a falta de éste los anteriores, prefiriéndose a los más próximos, sobre los más lejanos con el requisito anterior" (ese requisito se refiere a ser tamaulipeco por nacimiento).

Una segunda solución consiste en investir como gobernador provisional por ministerio de ley a algún presidente municipal, prefiriéndose a los del municipio más poblado que se haya conservado dentro del orden legal. Esta solución es perfectamente factible, pues bien pudieron conservarse algunos presidentes municipales dentro del orden legal, no obstante que

los poderes del Estado hubiesen desaparecido. Las constituciones de los Estados de Campeche y Tabasco consignan esta solución.

El artículo 96 de la Constitución del Estado de Campeche establece precisamente que será gobernador provisional, en el caso de desaparición de todos los poderes del Estado, el presidente municipal que hubiere permanecido dentro del orden legal y que represente al municipio de mayor población. La Constitución del Estado de Tabasco es todavía más precisa pues hace una enumeración de los municipios del Estado en el orden de la enumeración contenida en el propio artículo. Sin embargo, la Constitución de Campeche nos parece más técnica, pues es evidente que en ambos casos se pensó en el presidente municipal de la población de mayor número de habitantes, sólo que en la primera se dejó el orden al que arrojará el último censo y en la segunda se estableció el orden de antemano, con riesgo de que éste cambiara con el tiempo y perdiera la coincidencia con el establecido en la Constitución.

La tercera solución sólo está prevista en la Constitución del Estado de Oaxaca, en la fracción VI de su artículo 72; dice la citada disposición:

Artículo 72. Las faltas absolutas del Gobernador serán cubiertas con arreglo a las disposiciones siguientes:

VI. Si hubiere completa desaparición de poderes del Estado, asumirá el cargo de Gobernador provisional cualquiera de los dos senadores, en funciones, electos por el Estado, a juicio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en los términos de la parte conducente de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República. El Gobernador provisional electo tomará posesión del cargo tan pronto como tenga conocimiento de su designación y procederá a la integración de los poderes en la forma establecida en la fracción anterior, debiendo tomar posesión los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia el mismo día que lo haga el Gobernador.

Haciendo una valoración acerca de las tres soluciones apuntadas diremos, en primer lugar, que las tres son factibles jurídicamente; sin embargo la primera puede ser criticada en virtud de que el nombramiento de gobernador provisional recae en quien ha sido funcionario, pero que en el momento de la desaparición de los poderes del Estado, ya no lo es, puesto que dejó de serlo desde que el gobierno desaparecido entró en funciones. La segunda solución no puede recibir esa crítica, ya que los presidentes municipales son autoridades en funciones en el momento de la desaparición. Sin embargo, la tercera solución, a la que tampoco puede hacerse esa crítica, pues los senadores son autoridad en funciones en el momento de la desaparición de los poderes del Estado, tiene una ventaja sobre la segunda, consistente ésta en haber sido electos por todo el pueblo del

Estado, en tanto que los presidentes municipales sólo fueron electos por los habitantes de sus respectivos municipios, así sea el de mayor población.

Finalmente, el último párrafo de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución federal establece que la ley reglamentará "... el ejercicio de esta facultad y el de la anterior". Esto quiere decir que tanto la fracción V como la VI deben reglamentarse y en tanto esto no se haga el ejercicio de las facultades que en ellas se consignan, es de una legitimidad dudosa. No obstante la importancia de esta reglamentación, ésta no se ha hecho, y lo que es más, una iniciativa de ley presentada en la cámara de senadores en 1938 por los senadores Wilfrido C. Cruz y Nicéforo Guerrero, que pretendía reglamentar precisamente las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución federal fue archivada definitivamente y por unanimidad en una sesión del senado durante el mes de noviembre de 1970, sosteniéndose que el problema es más político que esencialmente jurídico y que resultaba imprudente pretender circunscribir a un texto legal, un asunto tan complejo como la desaparición de poderes. Al parecer la idea que se persigue con esa actitud con la cual no estamos de acuerdo es la de, ante la ausencia de reglamentación, dar a entender que el ejercicio de la facultad que estudiamos deba ser lo más amplio posible. En nuestra opinión ninguna razón política puede justificar el imperativo constitucional "... la ley reglamentará ...", mientras tanto la autonomía de las entidades federativas seguirá viéndose amenazada por el amplio ejercicio por parte del senado de la facultad que estudiamos.

En la práctica la facultad contenida en la fracción VI del artículo 76 constitucional ha sido desvirtuada por el gobierno federal, principalmente por el presidente de la República, y en ello están de acuerdo los constitucionalistas mexicanos Mario de la Cueva, Felipe Tena Ramírez y Serafín Ortiz Ramírez. Tena Ramírez dice textualmente lo siguiente:

La historia del precepto permite descubrir el origen de la aplicación fraudulenta que se ha venido haciendo del mismo. Cuando los poderes de un Estado se muestran insumisos respecto a los poderes federales, principalmente en los casos de política electoral, o cuando se enseñoera la anarquía en un Estado por choques de los poderes locales entre sí o por causa del malestar popular, es costumbre que el senado declare desaparecidos a los poderes porque *el orden constitucional ha desaparecido en el Estado*. Con ello el senado de la República aplica un texto que deliberada y expresamente rechazó el reformador de 74 al eliminar la expresión "cuando el orden consitucional hubiere desaparecido", y que rechazado debe entenderse por el Constituyente de 17, al adoptar el texto que lo reemplazó: "Cuando hayan desaparecido los poderes..." El empleo de la expresión repudiada, no es sino el medio que ha encontrado la política del centro a fin de

someter incondicionalmente a los gobiernos de los Estados, aunque con ello se hiera en la entraña al sistema federal.²⁹

Es decir, que el senado ha ejercitado una facultad de carácter declarativo, como si fuera constitutivo y además normalmente lo ha hecho a iniciativa del presidente de la República, quien interviene después en la designación del gobernador provisional al enviar una terna entre la cual deberá hacer la declaración el senado o, en su caso, la Comisión Permanente rompiendo con ello el principio de la autonomía de las entidades federativas, base fundamental del sistema federal.

Una aplicación indebida más de esta disposición consiste en la intervención que ha tenido la Comisión Permanente. De acuerdo con el texto del precepto constitucional que estudiamos la facultad de la Comisión Permanente debe entenderse limitada a nombrar al gobernador provisional una vez que el senado ha declarado que es llegado el caso de hacerlo, pudiendo sólo la Comisión Permanente convocar al senado a sesiones extraordinarias para que se avoque al conocimiento del problema, sobre si hay lugar o no a declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional, cuando éste se encuentre en receso. Sin embargo, en varias ocasiones la Comisión Permanente ha declarado que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional sin que constitucionalmente tenga facultades para ello.

De lo que hemos expuesto podemos concluir que, efectivamente, la facultad concedida al senado en la fracción V del artículo 76 constitucional, substituye a la *garantía de la forma republicana* de gobierno, pues asegura por parte de los poderes de las entidades federativas el cumplimiento de los principios fundamentales que para su régimen interior establece la Constitución federal. Sin embargo, es deseable que las autoridades federales den una correcta interpretación a la disposición y que se cumpla con el imperativo constitucional de reglamentarla.

²⁹ Tena Ramírez. Ob. cit., p. 399.