

3. *Instauración de la facultad declarativa de desaparición de poderes*

La Constitución Política de 1857 fue el marco en el cual se desarrollaron las instituciones y hechos políticos que desembocaron en la instauración de la facultad declarativa de desaparición de poderes, así como otros medios para preservar la forma republicana de gobierno y la unión federal, aunque sin ningún concierto ni sistema en su ejercicio.

Instalado el Congreso Constituyente, uno de los primeros asuntos sometidos a su consideración el 10 de marzo de 1856, fue un peculiar proyecto de coalición de los estados, elaborado por Santos Degollado, a la sazón gobernador del estado de Jalisco. El federalismo mexicano debe mucho a los gobernantes de Jalisco, estado impulsor del movimiento federalizante de 1823, ahora a mediados de ese siglo, se anticipaba a cualquier conflicto que pudiera desatarse a raíz de intentos unitarios o centralistas, que no obstante su desprestigio, aun subyacían en algunos diputados constituyentes. La coalición de estados se presentaba oportuna ante la posibilidad de que la capital cayese en manos de los conservadores partidarios de Santa Anna e históricamente se fundaba en la necesaria unión de fuerzas, que tendía a evitar la disolución de los estados federados. Se decía que, de haberse contado con una coalición semejante, no se habría perdido Texas y la mitad de la República; asimismo, se podría a futuro evitar que un estado tratara de segregarse de la Federación, pues los estados coaligados lo evitarían, afianzando así la unión federal.

Igualmente, la coalición trataría de mantener la tranquilidad pública y de instrumentar procedimientos conciliatorios ante conflictos entre estados.¹ Este proyecto resumía las funciones primarias de la Federación e implicaba la desiderata del nuevo federalismo que se propugnaba y que tenía algunos matices que lo diferenciaban de la ideada en la Constitución de 1824 y del Acta de Reformas de 1847, ya anunciados por Justo Sierra O'Really:

La Federación que hoy México necesita, debe limitarse a crear un poder central bien caracterizado (...) A ese poder nacional debe dársele

¹ Cfr., Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, 1956, pp. 55-59.

40 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

toda la suma de fuerza que necesite para moverse libre y expeditamente dentro de los límites de su esfera, cuya circunferencia ha de ser una barrera poderosa contra la cual se estrellen el espíritu invasor del poder central y las tendencias usurpadoras o resistentes de los estados.²

En relación con esta cuestión, los debates en torno al carácter de los diputados constituyentes, fue significativo de la conceptualización de representatividad nacional, puntualizada por Guillermo Prieto y José María Iglesias; desechando así la tesis sustentada por Ponciano Arriaga de que la Constitución era un pacto de alianza entre estados y los diputados, sus representantes o mandatarios.³ De esta manera, se confirmaba la unidad tal como lo sugería Sierra, se requería de una combinación de ambos extremos, para que “cada uno (de los estados) marche por su camino bajo la sombra del poder central que ha de ser el vínculo de su unión”.

Así pues, el concepto de soberanía popular, que fuera necesario combinar con el de soberanía nacional, en los albores de la República Mexicana, con el objetivo de evitar la disgregación, se presenta como único en el constitucionalismo de mediados del siglo pasado, plasmándose no sólo como un principio abstracto, sino que la soberanía popular influyó primordialmente en la forma de gobierno, atribuyendo al Congreso de la Unión, como representante de la población entera, funciones numerosas y de gran importancia, que contrastaban con las atribuidas a los otros dos poderes.

En efecto, la supremacía que se imprimió al legislativo federal se tradujo en una acumulación de facultades, que su acción fue diluida en un sinnúmero de funciones superfluas y en el abandono de los asuntos fundamentales.⁴ Con el objeto de lograr la hegemonía legislativa, fue suprimido el Senado por haber significado según se dijo: “la rémora incontestable a todo progreso y a toda reforma”⁵ en los últimos regímenes constitucionales anteriores a 1857, así como de ser una servil imitación de Estados Unidos, y cuya tendencia para suprimirlo se encuentra ya marcada desde 1851, a través de las páginas de “El Monitor Republicano”.⁶

Francisco Zarco, al referirse a los motivos de la supresión del Senado, acertadamente manifestó en la sesión del 10 de septiembre de 1856, que

² En su artículo “Federación” publicado en el periódico *La Unión Liberal de Campeche*, el 13 de mayo de 1856. Cfr., Ruiz Castañeda, María del Carmen, *La prensa periódica en torno a la Constitución de 1857*, UNAM, 1959, p. 130.

³ Ruiz Castañeda, *op. cit.*, pp. 82-83.

⁴ Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Secretaría de Educación Pública, 1973, pp. 158-159.

⁵ Cfr., Dictamen del Proyecto de Constitución. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, p. 554.

⁶ Cfr., Ruiz Castañeda, *op. cit.*, p. 26.

una institución como la senatorial no merecía ser suprimida debido a los errores que en la práctica hubiese presentado, sino que en todo caso, procedía subsanar las causas de sus deficiencias, pues de ser así, debería suprimirse igualmente la Presidencia de la República y la Suprema Corte de Justicia. Tal era el supuesto del cual se partía, la equivocación había consistido en la forma de elegir a los senadores, la cual había sido por elección de las legislaturas de los estados; por lo que, para subsanar dicho inconveniente como lo proponía Isidoro Olvera, habría que aplicarles el mismo principio electoral que a los diputados y se obtendría un Senado tan popular y democrático como la otra cámara.⁷

No obstante la defensa parlamentaria que del Senado hicieron Zarco y Olvera, así como la periodística de José María Iglesias, quienes apelaron a la estructura federal como justificación de la subsistencia del Senado, después de la intervención apasionada en contra, por parte de Ignacio Ramírez, el Senado fue suprimido por 44 votos contra 38.⁸

Pero a pesar de la adopción del legislativo unicamaral, a manera de prevenciones generales, se insertaron en el Proyecto de Constitución dos artículos que consagraban la unión federal y el orden público,⁹ habiendo sido probado unánimemente el primero (artículo 116) y el 11 de noviembre de 1856, mientras que el segundo (artículo 119) fue suprimido por considerarlo superfluo. Por esta causa el primigenio texto de la Constitución de 1857 fue débil en cuanto a consagrar e instrumentar la unión federal y la forma republicana de gobierno.

Mientras tanto, la situación del país continuaba en estado crítico y, hacia 1861, al estallar la guerra de castas en Sonora, el gobierno federal interviene contando con la cooperación de los estados vecinos.¹⁰ Digno ejemplo de que la intervención federal no excluye ese tipo de colaboración, antes bien, la implica, tal como se establecía en el frustrado proyecto de coalición de estados ideado por Santos Degollado.

⁷ Zarco, *op. cit.*, pp. 835-836.

⁸ Zarco, *op. cit.*, p. 843. Ruiz Castañeda, *op. cit.*, pp. 134-135.

⁹ Artículo 116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión y violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por el Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Artículo 119. Todos los actos de los poderes federales tendrán por objeto: 1o. Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la Unión en sus relaciones exteriores.

2o. Conservar la unión de los estados y el orden público en el interior de la federación.

3o. Mantener la independencia de los estados en lo relativo a su gobierno interior y sostener la igualdad proporcional de sus obligaciones y derechos.

¹⁰ Benito Juárez al abrirse las sesiones del Congreso, el 9 de mayo de 1861. *Cfr.*, *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, p. 54.

42 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

La tesis originaria sobre las relaciones entre Federación y estados, según se entendió en el constituyente, fue la de precisar claramente ambas esferas competenciales y de no involucrarlos, pues “para todo lo concerniente al poder de la Federación desaparecen, deben desaparecer los estados; para todo lo que pertenece a éstos desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación”.¹¹ Sólo fue aceptada una excepción: la consistente en que la Federación pudiera intervenir en los estados en caso de agresión exterior o para solucionar conflictos internos, siempre que la legislatura o el ejecutivo respectivo así lo solicitara. Zarco, una vez más con sus atinadas intervenciones, desde noviembre de 1856, se percató de que la disposición mencionada debía ser modificada y otorgar a la Federación plena libertad para su intervención en los casos de conflictos internos, pues al condicionarla a una excitativa, desestima el papel de la Unión al reducirla en espectadora impasible en los casos de graves trastornos, si por alguna circunstancia, muy probable, no pudieran los poderes estatales solicitar la intervención federal.¹² Sin embargo, el escrúpulo de la separación absoluta de competencias impidió que se modificara en ese sentido el dispositivo constitucional, pero la realidad política impondría poco después el espíritu de la reforma de Zarco.

Reinstalada la República de 1867, Juárez, mediante la *Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales*, de fecha 14 de agosto de dicho año, trató de implantar un equilibrio entre las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo a través de algunas reformas constitucionales entre las cuales figuraba preponderantemente la reinstauración de un Senado que compartiera la excesiva carga de funciones del Congreso de la Unión y que representara el elemento federativo.¹³

A pesar del prestigio de Juárez, esta reforma no prosperó y la intervención federal, basada en el artículo 116 de la Constitución, cobraba repetidamente vigencia: hacia 1869 en Tamaulipas y Sinaloa hubo sublevaciones; en el primero, por irregularidades en las elecciones locales y, en el segundo, por tratar de cambiar en forma revolucionaria a las autoridades del Estado.¹⁴ Posteriormente, en 1870, Juárez sostiene ante el Congreso

¹¹ Cfr., Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo III, F.C.E., 1974, p. 393.

¹² Ruiz Castañeda, *op. cit.*, p. 140.

¹³ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, pp. 681 y 691. Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 159-160. Fix Zamudio Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917” *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XX, enero-junio de 1967, núms. 58-59, UNAM, p. 41.

¹⁴ *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, pp. 64-65.

que dicho órgano debe ser quien dicte “las reglas para normar la conducta del ejecutivo en esos graves asuntos que afectan el sistema federal”.¹⁵

No obstante, el Congreso no había respondido a la solicitud del ejecutivo y todavía en 1871, Juárez tuvo que reiterar su excitativa elocuentemente, afirmando que el gobierno federal se encontraba ante dos peligros: “por un lado, el de tolerar desórdenes cuando se le pide su remedio y, por otro, el de violar la independencia de los estados”.¹⁶ Asimismo, alude a que el Congreso no había resuelto aún el proyecto de reformas constitucionales presentado desde el 14 de diciembre de 1867, así como el primer proyecto de ley reglamentaria del artículo 116, el cual nunca fue aprobado debido al desinterés del Congreso, cuya negligencia —por otra parte— fue justificadamente criticada por Emilio Rabasa.¹⁷

Como es sabido, durante la gestión presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, se tomó en consideración por el VI Congreso, las reformas con tenidas en la iniciativa juarista. Así, al rendir su dictamen la Comisión de Puntos Constitucionales en la sesión del 12 de octubre de 1872, se incluía como atribución exclusiva del Senado la de resolver toda cuestión política que ocurriese entre dos estados o entre los poderes de un estado (artículo 72 fracción XIX inciso J, del Proyecto), como una de las manifestaciones de la facultad de resolver los conflictos internos.¹⁸ Esta función que implicaba una intervención federal de oficio, distaba mucho de la simple mediación o de la facultad de previa solicitud que se contemplaba originalmente en la Constitución.

Mientras tanto, diversos sucesos acaecieron, teniendo la Federación que intervenir para reimplantar el orden constitucional de Yucatán, así como en Coahuila en el que, aunque no mereció tal intervención, Lerdo participó al Congreso de los graves hechos que ocurrieron,¹⁹ hechos que, por otra parte, influyeron en el ánimo de los diputados del VII Congreso

¹⁵ *Idem.*, pp. 67-68.

¹⁶ *Idem.*, p. 70.

¹⁷ *Cfr.*, Cosío Villegas, *op. ult. cit.*, pp. 162-163.

¹⁸ Martínez Báez, Antonio, “El federalismo mexicano y la desaparición de poderes de los estados”, en *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, Librería de Manuel Porrúa, 1960, p. 35.

¹⁹ El caso de Yucatán consistió en que no obstante haber concluido el periodo constitucional del gobernador y de los funcionarios del poder judicial, se prorrogaron su cargo sin haberse efectuado elecciones, por lo que el pueblo se sublevó y la Legislatura solicitó la intervención federal. *Cfr.*, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa 1971, p. 442. Barquín Alvarez, Manuel, “la desaparición de poderes en las entidades federativas”, *Anuario Jurídico* 1975, UNAM, p. 8. *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, p. 75.

Sin lugar a dudas, el caso Yucatán fue el que más influyó para la instauración de la facultad declarativa de desaparición de poderes: el 30 de septiembre de 1869 el gobernador convocó a elecciones para la renovación de los poderes en el estado.

44 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Constitucional para continuar con el estudio de las reformas constitucionales.

El dictamen aludido de la Comisión de Puntos Constitucionales fue modificado en octubre de 1873, atribuyendo al Senado la facultad exclusiva de: “Dirimir oyendo al ejecutivo en la forma y términos que señale la ley, toda cuestión, política que ocurra entre dos estados o entre los poderes de un estado, respecto a su régimen interior. La resolución será ejecutada por el presidente de la República sin que puedan hacerse obser-

Todos los altos funcionarios del estado eran electos por dos años y en este caso, su encargo se iniciaba el 1o. de febrero de 1870 y concluía el 31 de enero de 1872; no obstante, el 21 de enero de 1870 se reformó la Constitución local en lo concerniente a la duración del encargo, que se amplió de dos a cuatro años. Al término de los primeros dos años, el pueblo yucateco comenzó a protestar por la permanencia de sus gobernantes, por lo que en marzo de 1872 se levantó en armas y expulsó al gobernador y a los integrantes de la Legislatura. Refugiados en Veracruz, solicitaron el auxilio a que se refería el artículo 116 de la Constitución de 1857, pero que el gobierno central, mediante decreto del 4 de abril de 1872, transformó en declaratoria de estado de sitio y le confirmó al jefe militar de Campeche, Vicente Mariscal, el mando político. Al Congreso de la Unión le tocó conocer a fines de 1872 el levantamiento del estado de sitio y en sus debates se evidenció la ausencia de un texto constitucional que permitiera restaurar el orden jurídico, ya que en el estado no habría autoridades constituidas a quienes les pudieran entregar el mando político, de tal suerte que, debería instrumentarse un procedimiento constitucional idóneo que permitiera la intervención federal —restauradora del orden constitucional en un estado— ante los casos “rarísimos” de acefalía de poderes en el estado y, por otra parte, no contaba con el texto original de la Constitución de 1857 de ningún texto expreso para intervenir a reconstruir el orden jurídico local, según se puntualizó en la sesión del Congreso de fecha 8 de noviembre de 1872. El diputado Ruelas, insistiendo en la famosa tesis de “cuestiones locales”, rehusó que el Congreso interviniese en tal medida. El diputado Alcalde, por su parte, sugirió que se aplicara análogamente el artículo 52 de la Constitución yucateca, que establecía que ante las faltas perpetuas del gobernador y en receso (símil) de la Legislatura, quien estuviere a cargo del gobierno (el comandante militar de la Federación) expediría inmediatamente convocatoria para elección de gobernador y, una vez reunida la Legislatura, rindiera la protesta del cargo. Sin embargo, se le rebatió a dicho diputado en atención a que el artículo 122 de la Constitución de 1857 prohibía que las autoridades militares ejercieran funciones ajenas (como las electorales) a la materia militar, en tiempos de paz. El debate continuó, Díaz González confirmó que no había respaldo constitucional para una intervención del Congreso; sin embargo, el diputado Donde, aludiendo a la intervención que la Federación debe gozar para saber quiénes ocupan legítimamente los poderes locales, propugnaba porque la Federación interviniese en la medida para reconstruir el orden constitucional, debido a que ese es el interés federal: cuidar que haya orden en los estados. El diputado Esteva propuso en la sesión del 23 de noviembre de 1872: “Que el ejecutivo nombre un gobernador interino con aprobación del Congreso con el exclusivo objeto de convocar elecciones en Yucatán”; Ezequiel Montes formula una propuesta idéntica con los siguientes agregados de: “El ejecutivo federal deberá designar al gobernador interino dentro del tercer día, este funcionario promulgará desde luego la convocatoria para elecciones, el gobernador interino se sujetará en el ejercicio de sus funciones a la Constitución y no podrá ser electo gobernador constitucional”. Todas estas acertadas pro-

vaciones sobre ella”.²⁰ Con base en este segundo proyecto en la sesión del 23 de octubre de 1873, el diputado Gumesindo Enríquez; manifestó que

puestas no fueron aprobadas y finalmente se otorgaron facultades al ejecutivo federal para que designase un gobernador “interino” sin intervención del Congreso. A pesar de ello, los debates habían arrojado mucha luz que serviría para orientar la reforma de 1874.

Cabe apreciar otro caso que igualmente incidió en el problema de desaparición de poderes: Coahuila en 1873. La Legislatura del estado promulga una ley, la cual el ejecutivo rehusa publicarla ya que en su opinión la Legislatura no estaba debidamente constituida. La Legislatura juzga al gobernador y éste la desconoce, ambos poderes solicitan la intervención federal. La Legislatura huye a Monterrey y desde esa ciudad destituye al ejecutivo local y designa a otro interino, trasladándose a Monclova e incitando a la rebelión contra el antiguo gobernador. Los dos contendientes luchan provocando una verdadera guerra civil. Mientras tanto, el ejecutivo federal habría enviado fuerzas federales a Saltillo, frustrándose los intentos conciliadores de éstas. De esta manera el presidente solicita, el 4 de diciembre de 1873, se le otorguen amplias facultades para resolver este conflicto. Las Comisiones Unidas Primeras de Puntos Constitucionales y de Gobernación del Congreso de la Unión, rindieron su dictamen el 11 de diciembre en el sentido de que se apoyara al gobernador que había sido depuesto por la Legislatura, ya que ésta había concluido su periodo. El diputado Saavedra se opuso a tal dictamen aludiendo que se trataba de un conflicto entre dos poderes locales y que la Federación no tenía competencia para dirimir ese tipo de conflictos. Nuevamente las “cuestiones locales” se esgrimían para disolver la intervención federal. Pero a pesar de lo expresado, el diputado se interrogaba al final de su intervención: “¿La Unión contemplaría impasible que una parte integrante de la Federación se desgarré hasta perecer en una lucha fratricida? Esto no sería patriótico ni humanitario, ni posible”. Saavedra volvería sobre las propuestas del caso Yucatán y sometería un proyecto de ley en el cual se facultaba al ejecutivo federal designar con aprobación del Congreso de la Unión a un gobernador provisional, quien convocaría a elecciones. El diputado Velasco, apoyando la anterior iniciativa, sostiene que la misma está acorde con la conservación de la garantía de la forma de gobierno (garantía de la forma republicana de gobierno). Díaz González, congruente con su opinión expresada en 1872, combate el voto de Saavedra por anticonstitucional y atentatorio a la soberanía de los estados, aseverando que dicho voto convertiría al Congreso en un tribunal político que juzgaría sobre la legitimidad de los gobernadores y afirmando que sólo a través de una reforma constitucional, otorgando facultades al Congreso para dirimir sobre estas cuestiones, se podría solucionar. El 20 de diciembre de 1873 se discutió el voto de Saavedra y en el desarrollo de la sesión se objetó la designación de gobernador provisional propuesta y se cambió por la de “agente de los poderes federales”, términos que al final fueron aprobados. El ejecutivo de la Unión insistió en que deberá denominarse gobernador provisional, ya que debía contar con amplias facultades para gobernar y no ser un simple representante de los poderes federales.

Una vez aprobadas estas reformas, se aplicó el decreto resultante. *Cfr.*, Corzo Macías, Emilio, *La desaparición de poderes locales en la legislación mexicana*, tesis profesional, UNAM, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1948, pp. 49-63. Ordórica Romay, Pedro, *Algunos problemas del Estado federal y desaparición de poderes locales*, tesis profesional, UNAM, Facultad de Derecho, 1958, pp. 75-77.

²⁰ La génesis del precepto de desaparición de poderes es magistralmente expuesta por Antonio Martínez Báez, *op. ult. cit.*, pp. 36 y ss.

46 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

en el caso de que los poderes de un estado se sublevaran contra la Federación o, igualmente en el caso de que las pugnas entre los poderes de un estado, degenerasen en lucha armada, una vez restablecido el orden constitucional o la paz por ésta, debería corresponderle al Senado la reorganización de los poderes en dicho estado.

Pero para tal efecto “deberían precisarse los casos en que el Senado tiene que decidir las cuestiones del régimen interior de un estado de una manera muy clara y muy precisa” consignando que son facultades del Senado: “dictar las disposiciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los estados donde haya *desaparecido* y decidir las cuestiones que surjan entre los poderes de un estado, cuando estos ocurran al Senado con ese fin o cuando con este motivo se haya perturbado la paz pública”.²¹ De tal manera, a raíz de la intervención de Enríquez, el proyecto presentado por la Comisión se dividió en dos partes, resultando la primera: “Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los estados en que hayan *desaparecido* sus poderes constitucionales”.

Cuatro días después, el diputado Robles Gil solicitó a la Comisión que precisara los supuestos de intervención en los estados por parte del Senado en prevención de una posible invasión competencial por parte de la Federación hacia los mismos, a lo cual Rafael Dondé, como miembro de la Comisión, aclaró: “De ninguna manera ha podido estar en la mente de la Comisión, que por medio de esta autorización que se confiere al Senado, ningún poder de la Unión pueda injerirse en el régimen interior de los estados. *No puede haber sido la mente de la Comisión que el Senado califique la validez o no de las elecciones hechas en un estado*, a título de que ésta pueda restablecer el orden constitucional en aquel estado, cuando se haya interrumpido”; concluyó diciendo que no podía señalar todos los casos de aplicación del precepto constitucional, pues ello correspondería a la ley reglamentaria,²² que desde entonces se presenta como necesaria.

Por otra parte, Robles Gil expresó que

Si la mente de la Comisión ha sido que sólo *los poderes hayan desaparecido en virtud de algún trastorno*, puede el Senado dictar las disposiciones necesarias para que el orden constitucional se restablezca, disposiciones que no pueden ser otras que las relativas a nombrar en representación de los poderes federales, una persona que, poniéndose

²¹ *Diario de los Debates* del 7o. Congreso 23 de octubre de 1873, p. 385.

²² *Diario de los Debates*, 27 de octubre de 1873.

al frente del estado, haga que se verifiquen las elecciones con arreglo a sus leyes particulares para que los poderes legítimos puedan existir.²³

En la sesión del día 28 de octubre, el diputado Juan A. Mateos tomó la palabra para establecer lo que, en su consideración, debía entenderse por desaparición de poderes: Tal concepto opera sólo cuando han desaparecido los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de un estado, en virtud de un cataclismo o una epidemia de cólera morbus; ante ese supuesto, la Federación nombraría a una persona que convocase a elecciones, siempre que la Constitución de los estados no hubiese previsto el caso. Como no se consideró suficientemente discutido, el 30 de octubre pasó a estudio de la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual rindió nuevo proyecto en los siguientes términos:

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 estado mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el ejecutivo federal con aprobación del Senado, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que expidiere.²⁴

La dialéctica de la discusión llevó a moldear más el ya muy debatido concepto de desaparición de poderes. Enríquez intervino para que se otorgara facultad a la Comisión Permanente de efectuar el nombramiento de gobernador provisional. Robles Gil nuevamente interviene y sugiere un texto muy similar al que finalmente fuera aprobado: “Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales ejecutivo y legislativo de un estado, que está en el caso de nombrar el gobernador provisional”.²⁵ Asimismo, explicó que en la desaparición de poderes debería excluirse al poder judicial, ya que no posee facultades para expedir convocatorias ni tiene posibilidad de injerirse en el arreglo de un estado.

Agotadas estas largas discusiones parlamentarias, mediante decreto del 13 de noviembre de 1874, se adicionó la Constitución con el artículo 72 apartado B fracción V que como facultad exclusiva del Senado consiguió la de:

Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales legislativo y ejecutivo 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 ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en

²³ Cfr., Martínez Báez, *op. cit.*, p. 37.

²⁴ *Idem.* p. 39.

²⁵ *Idem.* p. 40.

48 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.²⁶

De esta manera aparecía una fundamental institución política que aún, a los 104 años de su iniciación, se encuentra en una fase de experimentación y que a pesar de su copiosa aplicación, no ha sido correctamente utilizada y lo que es peor todavía, no se ha aprendido de los errores cometidos, que significan graves atentados a la autonomía de los estados y que, por consecuencia, lo son para con el federalismo.

Debe resaltarse, igualmente, la reaparición del Senado con su carácter federativo. Al reinstalarse el 16 de septiembre de 1875, Lerdo de Tejada aseveraba: “La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque se combina la representación igual de los estados con la proporcional a la población”,²⁷ Por lo que precisamente se atribuía al Senado esta delicada facultad que singularmente resultaba una manifestación de la forma republicana de gobierno.

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos más olvidados y que están en íntima relación con la facultad que comentamos, es la reglamentación de la misma. Al exigirse en un insignificante párrafo, perdido al final de una fracción (VI) distinta a la que consagra la facultad declarativa de desaparición de poderes, no fue, en más de un siglo en el constitucionalismo mexicano, acatada. Sólo ha habido proyectos que no han podido recorrer el proceso legislativo.

El primero de tales proyectos provino de la Cámara de Diputados, configurada por la Legislatura electa en julio de 1875, lo cual es significativo de la importancia que se le concedió a la facultad senatorial, pues simultáneamente a la sesión solemne de reinstauración del Senado, en la sesión del 21 de septiembre de 1875 de la Cámara de Diputados, se nombró una comisión para la elaboración de un proyecto de ley reglamentaria de las fracciones V y VI²⁸ del apartado B del artículo 72 constitucional, incluyendo por lo tanto en ese reglamento, además de la desaparición de poderes, la facultad de dirimir controversias entre los poderes de un estado. Esta tarea recayó en los diputados Manuel Dublán y Zubiaga.

²⁶ Cfr. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, p. 703.

²⁷ *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, p. 79.

²⁸ VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado. “*La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior*”, Cfr., Tena Ramírez *op. ult. cit.*

En la sesión del 29 de noviembre del mismo año, se dió la primera lectura del proyecto de ley reglamentaria, formulado por dicha comisión, efectuándose la segunda lectura en la sesión del 4 de diciembre. En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados no consta ni la discusión ni la aprobación del proyecto presentado, a pesar de que en la sesión verificada en la última fecha señalada, se convino discutirla “el primer día útil siguiente”.

Sin embargo, aunque el proyecto de ley fue recibido por la Cámara de Senadores, se eludió su examen conforme a las razones que se virtieron en el dictamen emitido y aprobado el 10 y 12 de octubre de 1878, rendido por la Comisión de Puntos Constitucionales y que estuvo integrada por Francisco de Paula Rodríguez, Benítez y Ruelas. Dicho dictamen indicó textualmente lo siguiente:

La Comisión de Puntos Constitucionales no ha podido ocuparse de la iniciativa de este expediente (el número 7), porque la Cámara de su origen fue desconocida por la nación en el Plan de Tuxtepec y Palo Blanco, que ha sido el programa de la reconstrucción constitucional, tanto de los poderes de la Unión como de los estados. Con tal motivo, lo natural es que se le devuelva para que someta nuevamente el estudio, el pensamiento y su desarrollo, *o manden archivar el expediente según lo crea más oportuno*; y en tal virtud la comisión propone a la Cámara de Senadores el siguiente acuerdo económico:

“Devuélvase el expediente a la Cámara de Diputados”.

Este dictamen fue leído por segunda ocasión el 17 de octubre de 1878 y aprobado unánimemente el día 30 del mismo mes y año.

El artículo 3o. del Plan de Tuxtepec, además de declarar ilegítima la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, consideraba igualmente ilegítimas las elecciones celebradas en julio de 1875,²⁹ que configuraron la legislatura que elaboró el proyecto aludido y que Porfirio Díaz calificó de ser “farsa criminal”. Según se desprende de las modificaciones de Palo Blanco, Díaz veía en la creación del Senado una obra de Lerdo de Tejada, tendente a neutralizar la acción legislativa.³⁰ No obstante, desde

²⁹ “Porque el delito que motivó la revolución, fue el C. Lerdo de Tejada en las elecciones de aquel año falseó el voto público y formó las Cámaras de Senadores y Diputados de personas *ad hoc* para que violaran el voto público en armonía con las bastardas aspiraciones del gobierno”, Prisciliano Díaz González, *Cfr., Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 13 de octubre de 1877.

³⁰ López Portillo y Rojas, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, Porrúa, 1975, p. 107.

50 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

1877 se había aceptado, gracias a las intervenciones de los senadores Díaz González y Garay, la resolución tomada en la sesión del 28 de septiembre de ese año:

Viene en seguida la dificultad de que siendo ilegítima la Cámara de Diputados de 1875, no pueden considerarse como proyectos de ley pasados en revisión a esta Cámara los que de aquella fueron remitidos; pero sí deben respetarse los derechos de iniciativa y petición legítima y aprobados los proyectos que surjan de los expedientes, y se tengan como proyectos de ley de esta cámara, para pasarlos en revisión a la de diputados.

De acuerdo a lo anterior, el dictamen de 1878, en forma por demás contradictoria, no acata el acuerdo tomado el año anterior por los mismos senadores, y lejos de analizar el proyecto de ley reglamentaria, cumpliendo así con la obligación constitucional, lo devuelven a la Cámara de Diputados, con la sugerencia —con tintes de consigna— de archivarlo. Sin lugar a dudas, tal proyecto constituía una iniciativa y petición legítimas, además de constituir una “buena idea”, según la terminología del acuerdo de 1877, que era no sólo conveniente sino necesario su aprovechamiento.

Al remitirse el proyecto de 1875 a la Cámara de Diputados, ésta no lo discutió y se archivó así el primer intento de reglamentación sobre la materia. Habría de pasar mucho tiempo para que surgiera un nuevo proyecto.

En realidad, la imputación de ilegitimidad de la legislatura que elaboró el proyecto de ley reglamentaria, constituyó tan sólo un pretexto para desecharlo y obtener plena libertad en el ejercicio de la facultad senatorial que, a su vez, constituía parte del poder presidencial. Reglamentar implicaba limitar y así se ha entendido desde el régimen de Porfirio Díaz, quien, cabe mencionar, también impidió la expedición de ley reglamentaria relativa a la facultad del Senado para ratificar, en su caso, los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda.

Después del fracaso del primer proyecto de reglamento, el 21 de noviembre de 1887 se presentó por el senador Enríquez una propuesta consistente en que el Senado integrara una Comisión especial, con el objeto de formar un proyecto de ley orgánica de las fracciones V y VI apartado B del artículo 72 constitucional. Esta propuesta obedeció, según explicó su autor, a que en la Sociedad de Abogados había una fracción que estudiaba el derecho constitucional, la cual consideró de gran importancia la formulación de un reglamento para ambas fracciones. Se dio segunda lectura a esta petición el 26 de septiembre, acordándose su envío a la comisión de Gobernación, no encontrándose ninguna noticia posteriormente.

Anticipándonos en nuestros juicios, resaltaremos que dicha falta de reglamentación sobre la facultad declarativa de desaparición de poderes ha tenido diferentes consecuencias de las correspondientes a la facultad de ratificación a los empleados superiores de Hacienda; facultades, ambas, exclusivas de la Cámara de Senadores. La desaparición de poderes es una atribución que el Senado ha ejercitado en múltiples ocasiones aun sin contar con ninguna ley reglamentaria que determine los supuestos y el procedimiento a seguir, y nadie ha argumentado que tal “formulismo” implique que el Senado no pueda declarar cuándo han desaparecido los poderes en un estado. Sin embargo, por lo que respecta a la falta de ley reglamentaria sobre la ratificación a los nombramientos de empleados superiores de Hacienda, sí ha sido argumentada para hacer nugatoria esta facultad del Senado y la ausencia de ley ha sido obstáculo insalvable desde 1877 para su ejercicio.³¹

Lo anterior es un ejemplo de la incongruencia interpretativa sobre los controles políticos del Senado que, además, evidencia la necesidad de su reglamentación.

Precisamente en el año de 1877, Porfirio Díaz dirige el 9 de abril a través de su ministro de Gobernación, a la Cámara de Diputados, una iniciativa consistente en suprimir las facultades senatoriales descritas en las fracciones V y VI del apartado B del artículo 72 constitucional, ya que tales facultades:

Fueron la destrucción del sistema federal, la muerte de los estados soberanos. Recientes están los escándalos a que el Senado se atrevió en Jalisco y Nuevo León, destruyendo el orden constitucional en ambos estados, sin más motivo y ni razón, que no cuadrar a la política reeleccionista de la Administración Lerdo, la independencia de los poderes de esos estados... Por tanto, la supresión de tales facultades, no sólo es una exigencia legítima de la Revolución sino la más imperiosa necesidad del sistema federal.

La iniciativa sostiene que para evitar las injerencias indebidas de la Federación y, por otra parte, instrumentar adecuadamente el auxilio federal, convenía reglamentar el artículo 116 del Código fundamental, y agrega:

Pero hay otra idea también de gran importancia en la iniciativa. Pudiera suceder que a pesar de las precauciones que ella toma, el presidente,

³¹ Vid., González Oropeza, Manuel, “Los empleados superiores de Hacienda”, en *Anuario Jurídico 1976-1977*, UNAM.

52 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

abusando de sus facultades, lastimara los derechos de un estado. El remedio de ese grave mal se encuentra en reducir a la práctica el artículo 98 de la Constitución, que hasta ahora había sido letra muerta. Determina él que, cuando dos estados litiguen, sea la Suprema Corte su juez desde la primera instancia, porque sólo ese alto tribunal podrá ser juez competente, entre dos soberanos. En el caso de controversia entre un estado y la Federación, igual regla y por igual motivo debe seguirse, y esta teoría está literalmente apoyada en la parte final de ese artículo, que lleva a la misma Corte de Justicia desde su primera instancia las controversias en que la Unión fuere parte.³²

En la iniciativa se explica que la intención de la reforma es alejar a la Federación de toda injerencia indebida en el régimen interior de los estados, prohibiendo que el ejecutivo federal se erija en juez de las llamadas “cuestiones locales”, ni aun con el pretexto de decidir quiénes son las autoridades legítimas para el efecto de protegerlas.

Del análisis del proyecto mismo, se desprenden las siguientes tendencias:

1. En caso de conflicto interno entre los poderes de un estado, el ejecutivo federal prestaría su apoyo a la legislatura, a petición de la misma, apoyando a las autoridades que ella reconociera. Si el gobernador impidiese a la legislatura solicitar la protección federal, el presidente obraría de oficio, dictando las medidas necesarias para restablecer el orden y devolver a los funcionarios locales el ejercicio de su autoridad (artículos 4o. y 5o.).

2. Cuando el trastorno interno lo haya motivado precisamente la existencia de dos o más corporaciones que se arroguen simultáneamente el carácter de legislatura, el presidente reconocerá con tal carácter, a quienes lo hagan así los poderes ejecutivo y judicial del estado. Si estos últimos poderes no estuvieren conformes sobre ese reconocimiento, o existieren también dos gobernadores y dos poderes judiciales, se reconocerá como legislatura a aquella que haya sido instalada o reconocida por la legislatura y que conserven, en su mayoría, a los diputados que hayan concurrido a la instalación respectiva (artículo 6o.).

3. Si el gobernador de un estado se rebelase contra el poder federal y levantase tropas permanentes, será sometido al juicio que habla el artículo 103 de la misma, pudiéndolo suspender previamente el presidente de sus funciones, de acuerdo con las leyes locales, si sostuviere su rebelión con las armas. (artículo 7o.).

³² Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión del 9 de abril de 1877. Martínez Báez, *op. cit.*, pp. 41-42, *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, p. 81.

4. En el supuesto de que haya de reorganizarse constitucionalmente un estado, en virtud de que todos sus poderes se hayan sublevado contra el gobierno federal, o hayan contravenido la Constitución general de la República, o porque hayan terminado sus periodos legales, sin haberse hecho la elección de los funcionarios que les sucedan, siempre que la Constitución local no prevea cómo suplir la acefalía, ni que haya autoridad que convoque legalmente a elecciones, el presidente de la República, designaría un gobernador provisional que se encargase del gobierno de ese estado. Dicho funcionario no tendría más atribuciones que las otorgadas por la Constitución al gobernador constitucional, teniendo además la atribución de convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El gobernador provisional tendría impedimento legal para ocupar cargo alguno de nombramiento popular en las elecciones que tuvieran verificativo, en virtud de la convocatoria que hubiera expedido. En todo caso, sería responsable de su conducta tanto ante el presidente que lo designó por lo relativo a su encargo federal, como ante los poderes del estado reconstruido, en lo tocante a los asuntos de su régimen interior (artículo 9o.).

Visto este último principio que animaba la iniciativa de reglamentación, resulta evidente que el supuesto que contenía era exactamente igual al determinado en la desaparición de poderes en las entidades federativas, con la única y gran diferencia que eliminaba al Senado en la intervención que reglamentaba, concentrándose toda la facultad en el presidente de la República, y ampliando en mucho, las facultades del gobernador provisional, al equipararlas a las previstas para el gobernador constitucional. Por otra parte, debemos mencionar que esta iniciativa no prosperó.

Muy pronto la tónica sobre relaciones entre la Federación y los estados fue puesta en la garantía de la forma republicana de gobierno, recién instrumentada, ya que a finales del mismo año de 1877, en relación con la iniciativa que culminó con la posibilidad de que el presidente se reeligiera pasado un periodo presidencial, los senadores Prisciliano Díaz González, Miguel Castellanos, Leonardo López Portillo, Guerra, Del Río y Francisco de P. Rodríguez sostuvieron: “No era posible el orden ni armonía en nuestro sistema federativo, si un estado fuera, por ejemplo, una monarquía electiva, otro una república democrática, y otro una república aristocrática. Fue preciso en gracia del orden público y de los intereses generales de la Federación, limitar la soberanía de los estados, obligándolos a que se constituyeran bajo una misma forma de gobierno”.³³

³³ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 11 de octubre de 1877.

54 A INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Así, al subvertirse el orden constitucional mediante un conflicto de armas, o al prorrogarse ilegalmente los poderes estatales, o bien, que un estado trate de segregarse de la Federación, o cambiar su forma de gobierno; en todos estos supuestos opera la garantía de la forma republicana de gobierno y la de unión federal, instituciones que tienden a conservar la república federal, representativa y popular.

La facultad declarativa de desaparición de poderes pudo haber sido ejercitada desde 1878. En ese año, la Legislatura de Puebla se escindió por divergencias políticas y el presidente del Tribunal Superior del Estado, que lo era León Guzmán, acude el 15 de abril al Senado con el objeto de que dirimiera dicho conflicto, aludiendo a que habían desaparecido los poderes en virtud de que el pasado día trece se habían reunido en el salón de sesiones de la Legislatura, quince diputados a efecto de celebrar una junta preparatoria. En dicha junta se dispuso que se retirara Pascual Luna y Lara, ya que debido a su carácter de diputado federal no podía estar presente; esta disposición motivó tal debate que tuvo que suspenderse la junta. Sin previa notificación, siete diputados se reunieron para continuar la junta, sin contar con la presencia ni siquiera del presidente de la Diputación Permanente, quien no había sido invitado, y diéron parte al ejecutivo local, habiendo éste aceptado que tales personas se instalaran como Legislatura, las cuales contaron con la presencia de los diputados suplentes.

León Guzmán afirmaba que la integración tanto de la junta preparatoria como de la supuesta legislatura, era a todas luces, ilegal y atentatoria, por lo que todos sus actos eran nulos; asimismo, afirmaba que el gobernador del estado al aceptar y sancionar esa situación, se convertía en cómplice de esa usurpación. Ante esta perspectiva, Guzmán indicaba: "El infrascrito se considera obligado a expresar el motivo porque se decide a dirigir esta nota al Senado. Ese motivo es que un deber imprescindible le obliga a obrar así. El que suscribe se halla en una temible alternativa: o tiene que reconocer a los poderes que cree usurpadores, o los desconoce y resiste. Para lo primero no tiene conciencia, para lo segundo no tiene misión ni facultades".³⁴

A pesar de la elocuencia del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación del Senado fue desfavorable y, finalmente, la Cámara se declaró incompetente. Para ello se argumentó que en el supues-

³⁴ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 17 de 1878. González Oropeza Manuel. *León Guzmán, los límites del respeto a la Constitución*, Senado de la República, 1987.

to de la desaparición de poderes, los poderes de los estados necesitan analizarse desde dos puntos de vista:

1) Respecto del régimen interior de un estado. El ejecutivo local desaparece por muerte, renuncia, destitución o enajenación mental de la persona que lo ejerce, pero las Constituciones de los estados previenen el procedimiento de sustituirlo.

2) Respecto con la Federación. Sólo desaparece el ejecutivo local cuando se erige así como producto de una usurpación o cuando el constituido rompe sus títulos de legitimidad por infracciones flagrantes del Pacto Federal o de la Constitución del estado, pues atentaría a la forma de gobierno republicano.

De tal manera, “si el Senado en cualquiera responsabilidad de gobernador de un estado, lo destituye declarando que han desaparecido el poder ejecutivo del propio estado, sentenciaría al gobernador sin oírlo, violándose la Constitución e invadiéndose la soberanía de los estados, quienes establecen el modo de hacer efectiva la responsabilidad de los gobernadores”.³⁵ Agregando que, en realidad, se trataba de un conflicto interno de la Legislatura, en cuyo supuesto tampoco era aplicable la facultad senatorial de dirimir controversias entre los poderes de un estado (artículo 72 apartado B fracción VI), pues como claramente se observaba tal función, no operaba cuando el conflicto se verificaba exclusivamente en el seno de uno de los poderes estatales.³⁶

Este caso es de especial interés, no sólo por ser el primero formalmente planteado como desaparición de poderes, sino que cuenta además con la importancia de constituir la base de la igualmente controvertida tesis sobre la incompetencia de origen. En efecto, una vez desestimada por el Senado la solicitud de León Guzmán, la corporación que se ostentaba como Legislatura en Puebla se erigió en Gran Jurado y procedió a juzgarlo. Contra tal procedimiento, Guzmán interpuso amparo ante el Juez de Distrito de Puebla, fundándolo en violaciones al artículo 16 constitucional, cuestionando la legitimidad e imparcialidad de la Legislatura que lo juzgó. Finalmente, Ignacio Vallarta tendría que resolver este asunto.³⁷

³⁵ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 6 y 15 de mayo de 1878.

³⁶ Al respecto, el Senado ya había definido su criterio en un conflicto suscitado en la Legislatura de Veracruz. Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 27 de noviembre y 3 de diciembre de 1877.

³⁷ Vid., Vallarta, Ignacio, *Votos*, tomo I, Imprenta de JJ. Terrazas, 1894, pp. 110 y ss. También *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XIII, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, UNAM, pp. 1079 y ss. González Oropeza, Manuel. “Incompetencia de origen y los funcionarios de Hacienda” en *La interpretación cons-*

56 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Después de este caso ocurrirían disturbios en Sonora, Sinaloa y el entonces distrito de Tepic, los que serían tratados por el gobierno federal conforme al artículo 116 de la Constitución de 1857, constituyendo el preámbulo para los primeros casos de desaparición de poderes de la historia constitucional mexicana, los cuales a continuación se reseñan:

1. *Jalisco* (7 de julio de 1876). Un caso que con posterioridad sería clásico, lo anuncia la desaparición de poderes de Jalisco, pues a resultas de elecciones para gobernador, la Legislatura se divide para reconocer a los dos contendientes para la gubernatura. Lo anterior provoca la existencia simultánea de dos gobernadores y dos legislaturas, por lo que en lugar de haber una *ausencia* de poderes, el problema era el *exceso* de poderes.

La duplicidad de poderes se complicó con el levantamiento en armas de uno de los gobernadores contra el otro. Una de las legislaturas solicita el auxilio federal, pero el gobierno federal no sabe a quién otorgárselo por no distinguir qué autoridades son las legítimas. De esta manera se encomienda al Senado la resolución del conflicto y dictamina que lo precedente es “reorganizar los poderes del Estado” y, en consecuencia, nombrar un gobernador provisional para que convoque a nuevas elecciones.

El senador Ismaél Salas presentó un voto particular contra este acuerdo de la mayoría de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara. Salas argumentó que no procedía la declaratoria de desaparición porque sí existía la Legislatura la cual había interrumpido tan sólo temporalmente sus servicios debido al estado de sitio que afectaba a la entidad, pero que una vez establecido el orden la legislatura debería reconstruir el poder ejecutivo local. Salas proseguía:

La facultad constitucional del Senado se limita exclusivamente a declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional para algún Estado cuando sea un hecho la desaparición de poderes, pero de ninguna manera se extiende a declarar arbitrariamente y con fútiles pretextos que esos poderes han desaparecido.

Salas presagiaba que si se aceptaba nombrar al gobernador provisional se acabaría “de un golpe con el sistema federal”.

2. *Nuevo León* (14 de julio de 1876). Igualmente, debido a un estado de sitio, se proclamó la desaparición de poderes. De la misma manera,

titucional de la suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985. UNAM. Tribunal Fiscal de la Federación, 1986, pp. 719 a 724.

Salas se pronuncia por la existencia de una legislatura legítima desde junio de 1875 que podría designar a un nuevo gobernador y reconstruir así los poderes del Estado.

Salas asevera que también había un gobernador constitucional en la persona de Jerónimo Treviño y que el Senado estaba implícitamente anulando estas elecciones, para lo cual no podía tener facultades.

El senador Manuel Romero Rubio defendió el dictamen en el sentido de que la Legislatura electa no llegó a tomar protesta del cargo y no funcionó ni un solo día. Adicionalmente algunos de los presuntos diputados habrían tomado parte en la revolución.

3. *Colima* (25 de noviembre de 1879). La Legislatura mediante decreto de fecha 22 de junio de 1878 se prorrogó en sus funciones el 16 de septiembre de 1880. Al abrir sus sesiones el 16 de septiembre de 1879, el presidente del Tribunal Superior de Justicia presentó su renuncia a la Cámara en virtud de que consideraba que el poder legislativo en el estado había desaparecido. El ejecutivo local, por su parte, preguntó a la Secretaría de Gobernación sobre si debía continuar sancionando las disposiciones de la Legislatura, a pesar de su desconocimiento por parte del poder judicial y de los ayuntamientos del estado. La Secretaría de Gobernación le contestó que mientras el asunto lo resolvía el Senado, siguiera sancionando las resoluciones del legislativo. El 15 de noviembre de 1879 el gobernador, basado en la decisión del poder judicial local, resolvió que el Senado no debía decidir sobre las cuestiones suscitadas, pues ya había convocado a elecciones para diputados. Sin embargo, el día dieciocho del mismo mes y año, los secretarios de la Legislatura solicitaron el auxilio de la fuerza federal contra el gobernador, a quien acusaron de haber cometido un golpe de Estado; el presidente de la República consideró que no podía brindar tal auxilio, mientras el asunto estuviera debatiéndose en el Senado.

Esta Cámara dictaminó que la Legislatura efectivamente había terminado su periodo el 16 de septiembre de 1879, pues se había instalado el mismo día y mes de 1876. En virtud de que reprobó la actitud del gobernador, por haber usurpado funciones legislativas y arrogado la facultad del Senado para resolver los conflictos de los poderes estatales, se designó el 7 de mayo de 1880 una comisión especial que estudiara dichas actividades, lo cual hizo rindiendo dictamen en el que se declaró que habían desaparecido los poderes legislativo y ejecutivo, por lo que debía nombrarse un gobernador provisional.

Martínez Báez, en su multicitado estudio sobre la materia, concluye que aunque la Legislatura había terminado sus funciones el 16 de sep-

58 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

tiembre de 1879, no era el caso del gobernador, quien todavía debió haber continuado en su legítimo cargo.³⁸ De esta manera comenzaba el ejercicio constitucional de la desaparición de poderes.

4. *Jalisco* (9 de mayo de 1882). Los titubeantes criterios del Senado decidieron este segundo caso de desaparición de poderes. El 4 de febrero de 1882, la Legislatura y el ejecutivo locales desaparecieron; la primera clausurando sus sesiones por acto público y desapareciendo como cuerpo legislativo; el ejecutivo, que lo era Fermín G. Riestra, abandonó el estado y estuvo en la ciudad de México ejerciendo funciones diplomáticas. Al principio creyeron que la resolución del presente caso debería efectuarse al tenor del artículo 116 constitucional, pues “no había habido un caso parecido”. El Senado no consideró ese medio el adecuado, pues de serio sería aplicado por el ejecutivo federal, y como el asunto entrañaba decidir sobre la legitimidad de dos corporaciones que luchaban por arrogarse la categoría de Legislatura, sería extralimitar las funciones administrativas del ejecutivo. Procedía entonces la aplicación de la facultad declarativa de la desaparición de poderes. El ejecutivo designó a Pedro Landázuri como gobernador provisional, mismo que fue ratificado por el Senado.³⁹

5. *Coahuila* (6 de diciembre de 1884). El gobernador Madero fue sustituido por Práxedes de la Peña y en su gobierno se hicieron elecciones locales para integrar la legislatura; de dichas elecciones resultaron dos legislaturas, de las cuales una se instaló en Saltillo y otra en la Hacienda del Anhelito con el reconocimiento del gobernador y de la diputación permanente del anterior Congreso. Posteriormente, Práxedes de la Peña renunció ante las dos legislaturas, procediendo ambas a designar su respectivo gobernador interino. La de Saltillo, apoyada por el partido falconista, nombró a Telésforo Fuentes, mientras que la otra designó a Luis M. Navarro, provocando una verdadera crisis en los poderes del estado. El 18 de noviembre de 1884, de la Peña sometió el caso al Senado, cuyas Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales rindieron dictamen en el sentido de que no era adecuado decidir sobre la legitimidad de alguna de las legislaturas ni de los gobernadores interinos, puesto que acarrearía resistencia de uno y de otro bando, por lo que en aras de la tranquilidad y el no derramamiento

³⁸ Martínez Báez, *op. ult. cit.*, pp. 44-46. Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 25 de noviembre de 1879.

³⁹ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 9 y 13 de mayo de 1882. *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, p. 89.

de sangre, propusieron la declaratoria de desaparición de poderes, la que fue finalmente aprobada. Este es el primer caso en el que la Federación, al parecer amedrentada por las luchas de las facciones locales, decide invalidar a las personas o corporaciones que luchan por el poder, y pasando por la real legitimidad de una de ellas, declara desaparecidos los poderes en lugar de brindar el apoyo federal a las legítimas autoridades, víctimas de un golpe de Estado. Esta opinión fue expresada por el senador Roque J. Rodríguez, quien afirmó que en Coahuila no habían desaparecido los poderes sino que había dos legislaturas y dos gobernadores, por lo que había que juzgar sobre la legitimidad de cada uno de ellos. No obstante, el presidente designó al general Julio M. Cervantes como gobernador provisional y el Senado aprobó dicho nombramiento.⁴⁰

6. *Nuevo León* (10 de diciembre de 1885). Elecciones municipales verificadas en noviembre de 1885, produjeron una división entre el gobierno local y el círculo político independiente, el cual imputó al primero fraudes e irregularidades electorales, provocándose un conflicto armado. La Legislatura otorgó amplias facultades al gobernador el 22 de noviembre de dicho año y, el día 24, expidió el decreto mediante el cual se disolvía ella misma. El día 26, el gobernador salió de la capital del Estado y a esas fechas se desconocía el paradero del presidente del Tribunal Superior de Justicia. Por otra parte, el decreto del 24 de noviembre, en su artículo segundo, confería al gobernador Sepúlveda, el ejercicio de la función legislativa, por lo que las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales, opinaron que tal decreto contravenía al artículo 50 de la Constitución general, al reunir dos o más poderes en una persona y violar así el sistema representativo y popular de gobierno, por todo lo cual procedía declarar desaparecidos los poderes del estado. El senador Mariano Espejo protestó por la festinación con que se resolvió este caso, máxime que el Senado había tenido conocimiento de él, mediante un telegrama dirigido por unas cinco personas y por un escrito dirigido a la Cámara por personas “que sólo son conocidas en su casa”. Espejo precisó cuál era el problema:

En las elecciones se enfrentaron dos grupos, uno sostenido por el poder político del estado y otro por el general Bernardo Reyes, entonces jefe de la fuerza federal en el estado. Por otra parte, el mismo Espejo, apoyado por el también senador Díez Gutiérrez, manifestó que

⁴⁰ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 6, 10, 11 de diciembre de 1884 y 4 de abril de 1885, *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, p. 93.

60 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

el gobernador había mandado un telegrama en el que explicaba que ya se encontraba en Monterrey en espera del auxilio federal a que se refería el artículo 116 constitucional. Díez Gutiérrez señaló que si el problema consistía en que el gobernador tuviera facultades legislativas, esto era perfectamente admisible, ya que se trataba de facultades extraordinarias previstas en los respectivos órdenes constitucionales; asimismo, manifestó que si se suponía que habían desaparecido los poderes ejecutivo y legislativo, la Constitución local preveía que el presidente del Tribunal Superior de Justicia supliría al gobernador.

A pesar de la defensa vehemente de los senadores mencionados, el poder central ya había decidido, y a quien nombraron para gobernador provisional fue, naturalmente, al general Bernardo Reyes, quien además no cumplió con su fundamental obligación de convocar a elecciones, sino hasta el 15 de abril de 1887.⁴¹

7. *Tabasco* (18 de abril de 1887). El 18 de marzo de 1887 el gobernador Eusebio Castillo presentó su renuncia ante la Legislatura, la cual el día 21 nombró a Policarpo Valenzuela para sustituirlo, quien con posterioridad renunció igualmente. Esta situación provocó que la Legislatura se dividiera y por último se disolviera, ante esta acefalía se le comunicó al jefe de la 11a. zona militar, general Pedro Baranda, quien instó a los diputados a que se conciliaran. Una vez declarada la desaparición de poderes se designó al general Abraham Bandala, gobernador provisional. Al respecto hubo protestas, de entre las cuales destacó la de la Legislatura de Tamaulipas que calificó la designación del gobernador provisional como una imposición del jefe de la zona militar.⁴²

8. *Jalisco* (1901). Varios ciudadanos pidieron al Senado que declarase la desaparición de poderes. Sin embargo, el 15 de abril de 1901 se rinde dictamen por la Comisión de Peticiones proponiendo la no procedencia de declaratoria de desaparición de poderes, la cual fue aprobada en la misma sesión.

9. *Colima* (30 de mayo de 1911). La Secretaría de Gobernación consideró, según escrito de fecha 21 de mayo de 1911, que el poder ejecutivo del estado de Colima, había quedado acéfalo y que su poder legislativo no podía funcionar normalmente debido a la misma situación del

⁴¹ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 10, 11 y 14 de diciembre de 1885 y del 15 de abril de 1887.

⁴² Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 15, 18, 19 y 20 de abril y del 10 de mayo de 1887.

ejecutivo local, por lo que sometió al Senado este caso junto con los dos siguientes que expondremos, por considerar que habían desaparecido los poderes estatales. En las Comisiones unidas que se encargaron de dictaminar sobre los tres casos de desaparición, Segunda de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales, estaba Emilio Rabasa, quien al parecer abandonó sus dotes de jurista y apoyó, por alguna decisión política, este dictamen. No se entiende de otra manera, ya que según se desprende de la solicitud de la Secretaría de Gobernación, la Legislatura local envió escritos que describían la coacción de que era víctima, por lo que en lugar de proceder la desaparición de poderes, debido a que la única ilegitimidad habida correspondía al ejecutivo local, procedía el auxilio federal a que se refería el artículo 116 de la Constitución de 1857. Sin embargo, declarada la desaparición de poderes en este estado, el presidente de la República designó a Miguel García Topete como gobernador provisional, quien fue ratificado en su cargo por el Senado.⁴³

10. *Guerrero* (30 de mayo de 1911). Bajo los mismos supuestos del anterior caso, la Secretaría de Gobernación solicitó por escrito del 25 de mayo de 1911, la desaparición de poderes del estado de Guerrero, habiendo sido ratificada la designación presidencial de gobernador provisional en la persona de Francisco Figueroa.⁴⁴

11. *Morelos* (30 de mayo de 1911). La Secretaría de Gobernación, mediante escrito del 24 de mayo de 1911, solicitó la desaparición de poderes de este estado, argumentando las mismas razones que en los dos anteriores casos. Se designó a Juan N. Carreón como gobernador provisional, quien renunció con posterioridad sin haber convocado a elecciones, por lo que fue sustituido por Ambrosio Figueroa.⁴⁵

12. *Chiapas*. El Centro Directivo de la Libertad del Sufragio dirigió desde San Cristóbal las Casas, Chiapas, un telegrama a la Cámara de Senadores fechado el 29 de septiembre de 1911, solicitando que se declarara que habían desaparecido los poderes constituidos en dicha entidad federativa. En la sesión del Gran Jurado, verificada el 6 de octubre de 1911, se dio cuenta de dicho telegrama y, asimismo, del oficio en que

⁴³ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 25, 29, 30 y 31 de mayo de 1911.

⁴⁴ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 25, 29, 30 y 31 de mayo de 1911.

⁴⁵ Cfr., *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 25, 29, 30 y 31 de mayo y 19, 26 y 30 de septiembre de 1913.

62 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

la Secretaría de Gobernación reproducía el telegrama de J. Espinosa Torres, participando que debido a su carácter de comandante militar en el estado y en virtud de la situación anárquica del mismo, se había hecho cargo de la gubernatura provisional “mientras se resuelve el caso de que se declare estado de sitio”. Insólito ejemplo de la oficiosidad de un comandante militar que decidiendo por sí y ante sí un caso de desaparición de poderes, con una sumariedad que ni el Senado podría haber tenido, se designaba gobernador provisional y, además, consignaba a los poderes federales en qué sentido debían resolver este conflicto. El exgobernador de Chiapas, Policarpo Rueda dirigió un memorial en el cual explicaba que el señor Robelo Argüello igualmente se ostentaba como gobernador, ya que él había sido obligado a abandonar el cargo, por lo que solicitó, igualmente, la declaratoria de desaparición. Finalmente la Comisión de Gobernación del Senado dictaminó que no había motivo bastante para efectuar la declaratoria respectiva, ya que:

la base de los pocos argumentos que se formulan, si fuera aceptada, llevaría al Senado a revisar elecciones que realmente se han celebrado que no son notoriamente ilegales y que han sido declaradas válidas en la forma y por la autoridad a quien la Constitución local encomienda esas funciones, y semejante intromisión del Senado constituiría un acto a todas luces ilegal, tanto como lo sería el de que otros cuerpos o funcionarios pretendieran calificar de legalidad de las elecciones de los senadores, cuyas credenciales hubiera declarado legítimas esta Cámara, según se mencionó en la sesión del 3 de noviembre de 1911.

13. *Tlaxcala*. El 26 de diciembre de 1912, el gobernador interino de este estado notificó a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que el día 15 de enero de 1913 terminaba, por disposición de la Constitución local, de ocupar su cargo interino; asimismo, mediante nota de fecha 19 de diciembre de 1912, había manifestado a la Comisión Permanente que el poder legislativo del estado debería considerarse desaparecido “de hecho y de derecho”, ya que cinco diputados en forma inconstitucional, sin formar quórum, habían continuado en el ejercicio de su cargo, prorrogándose su periodo de funciones y arrogándose el carácter de poder legislativo. Una vez realizadas las elecciones para la renovación de los poderes locales verificados en Calpulalpan, la Legislatura, que era el órgano encargado de calificar dichas elecciones y declarar quiénes habían sido electos para ocupar la gubernatura y los demás poderes, ésta no podía realizar tal declaratoria sin el número debido de integrantes.

En tal virtud, explicaba el gobernador interino, resulta igualmente forzosa la desaparición del poder ejecutivo local, por disposición legal, el día 15 de enero de 1913, día en que terminaba su interinato y, además, no habiendo en el estado un poder legislativo legítimo que proveyese el nombramiento de gobernador, se estará para la fecha mencionada ante el supuesto de la desaparición de poderes en el estado.⁴⁶ Este asunto ventilado en sesiones extraordinarias del Senado fue turnado a las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, a pesar de que no había sido previsto en la convocatoria a dichas sesiones. El problema entró en crisis cuando se quiso leer el dictamen rendido por las Comisiones Unidas, pues unos senadores consideraban que el caso de Tlaxcala no podía ser discutido en dicho periodo extraordinario, salvo la autorización de la Comisión Permanente, mientras que otros, como Emilio Rabasa, aseguraba que no había necesidad de tal autorización y que aunque el asunto no había sido previsto en la convocatoria, el Senado podría resolver esta cuestión, debido a que se trata de una facultad exclusiva de su competencia. Finalmente se decidió la lectura del dictamen correspondiente, el cual, por principio, criticó la existencia simultánea de sesiones del Congreso de la Unión, reunido en periodo extraordinario de sesiones y además el funcionamiento paralelo de la Comisión Permanente. Por otra parte, niega el dictamen competencia a la Comisión Permanente de conocer casos como el de Tlaxcala, puesto “que es un cuerpo que, como fracción bien corta de la Representación Nacional, no puede ni debe suplir las funciones que sólo a las Cámaras se confieren en un sistema representativo nacional y democrático”.⁴⁷ Igualmente, el dictamen aborda la cuestión —en forma magistral—, que había provocado una extensa discusión previa y que trata sobre si este tipo de asuntos podían o no ser resueltos por la Cámara, aunque no haya sido previsto en la convocatoria o periodo extraordinario de sesiones. Al efecto se dictaminó que, a pesar de que efectivamente se prescribía por la Constitución general, el Congreso sólo puede ocuparse en sesiones extraordinarias de aquellos asuntos contenidos expresamente en la convocatoria respectiva, dicha prohibición se refería a las facultades comunes de ambas cámaras, es decir, a las atribuciones generales del Congreso de la Unión, que prácticamente se circunscriben a la función legislativa; pero que no podía hacerse extensiva dicha limitación a las facultades privativas y exclusi-

⁴⁶ Cfr., *Diario de los Debates*, 2 de enero de 1913.

⁴⁷ Cfr., *Diario de los Debates*, 7 y 8 de enero de 1913. Dicho dictamen fue elaborado por Emilio Rabasa, Francisco León de la Barra, E. Gorostieta, Luis C. Curiel e Ignacio Padilla.

64 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

vas de cada una de las Cámaras, puesto que, de lo contrario, sería necesario un texto expreso en la Constitución para prohibir tales situaciones. Posteriormente, el dictamen al analizar detalladamente las circunstancias especiales de la integración de la Legislatura, consideró que ésta había actuado acorde con los lineamientos constitucionales y legales; desestimando la declaratoria de desaparición de poderes en el estado. Al dictamen de las Comisiones Unidas se le opuso únicamente, por lo que respecta a la facultad del Senado de resolver tales casos en sesiones extraordinarias, el voto particular de Jesús F. Uriarte, el cual negó competencia al Senado debido a que en la prohibición del Congreso General, de no conocer más que de los asuntos a los que fue convocado, está implícito el mismo impedimento para cada una de las Cámaras respecto de sus facultades exclusivas, ya que la fracción II del artículo 74 constitucional (1857) prevé la convocatoria de una sola de las Cámaras para sesiones extraordinarias, situación que, confrontada con el inciso H del artículo 71 constitucional, se deduce que igualmente para el ejercicio de facultades exclusivas deben preverse en la convocatoria respectiva.⁴⁸ Planteado así el problema en términos realmente complicados para su resolución, el conflicto se desvaneció ante la ampliación de la convocatoria a sesiones extraordinarias que mediante decreto confirmó al Senado la facultad para resolver, en dicho periodo las sesiones, el problema suscitado en Tlaxcala.⁴⁹ No obstante, después de una prolongada discusión sobre la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el dictamen de las comisiones senatoriales, consistente en desechar la declaratoria de desaparición de poderes, fue aceptada en la sesión del 13 de enero de 1913 debido a que tal declaratoria sólo procedía ante hechos consumados y no por consumarse, tesis que igualmente se iba a discutir en el siguiente caso de desaparición, correspondiente a Guerrero. Posteriormente, en virtud de que no se le permitió ejercer sus funciones al gobernador que sucedería al interino que solicitó la declaratoria, hubo de proceder a proporcionarle el auxilio de las fuerzas federales.

14. *Guerrero* (13 de marzo de 1913). La Secretaría De Gobernación recibió un escrito fechado el 6 de marzo de 1913 de treinta vecinos del estado, en el cual afirmaba que en las elecciones de febrero de ese año

⁴⁸ Cfr., *Diario de los Debates*, 10 de enero de 1913.

⁴⁹ Cfr., *Diario de los Debates*, 11 de enero de 1913. A pesar de la ampliación de la convocatoria, el senador José Diego Fernández sostuvo una proposición suspensiva que encubría la opinión de que el Senado era incompetente para conocer del asunto, pretextando que todavía no se había publicado el decreto de ampliación de convocatoria, como no se hizo sino hasta el día 15 del mismo mes y año.

para gobernador y diputados, trataron —según su dicho— de imponer los candidatos del gobernador José I. Lugo. El día anterior, 5 de marzo, la diputación permanente de la Legislatura clausuró sus sesiones sin haber protestado el cargo los nuevos diputados, pretendiendo el gobernador que diversas personas no electas se ostentasen como diputados, para que declararan gobernador a Andrés Alarcón o a Teófilo Escudero, favoritos de Lugo, por lo que en su consideración procedía la declaratoria de desaparición de poderes. Las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales presentaron su dictamen en la sesión del 12 de marzo de 1913, del cual se desprende que la Legislatura había concluido su cargo desde el 28 de febrero y que con ella había desaparecido el órgano legítimo para calificar las elecciones verificadas en dicho mes; asimismo, se manifestaba que al momento de presentar el dictamen todavía el ejecutivo local se encontraba legítimamente en ejercicio de sus funciones las cuales cesarían precisamente el día 31 de mayo de 1913, y hasta esa fecha se completarían los supuestos de la declaración de desaparición de poderes, por lo que proponía la declaratoria respectiva con la condición de que el gobernador provisional nombrado, entraría en funciones hasta el 1o. de abril del mismo año. Sin embargo, el caso de Guerrero entraña una perplejidad mayor: una vez nombrado el gobernador provisional, cuya función es convocar elecciones, ¿qué haría con las elecciones ya verificadas?; si las respetaba, ¿quién las calificaría?; si las ignoraba, ¿cómo quedaba el sufragio popular en el estado? Por principio, el dictamen fue cuestionado por la declaratoria anticipada, ya que contravendría el texto expreso de la Constitución que claramente reza: “Declarar *cuando* hayan desaparecido los poderes constitucionales legislativo y ejecutivo de un estado...”; es decir la desaparición de ambos poderes ya se haya verificado y no cuando esté por realizarse. Además, se argumentó que a pesar de la clausura de la diputación permanente, el poder legislativo local sí existía, debido a que el carácter de diputado se obtiene desde el momento en que ha obtenido la mayoría de votos en su distrito y no hasta cuando una junta califica su elección; porque de lo contrario, el Senado llegaría a violar la autonomía estadual al pretender calificar la legitimidad de los diputados electos con anterioridad a la declaratoria. No obstante estas observaciones y olvidando lo argumentado en el caso de Tlaxcala, decidido hacía unos meses, el Senado declaró desaparecidos los poderes en Guerrero el día 13 de marzo de 1913 y el presidente de la República Victoriano Huerta designó gobernador provisional

66 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

al general Manuel Zozaya, siendo aprobado por el Senado el día 15 del mismo mes y año.⁵⁰

15. *Sonora* (12 de marzo de 1913). La Legislatura local y el gobernador, que era Ignacio L. Pesqueira, dirigieron sendos comunicados al gobierno federal, a cargo de Huerta, manifestándole que no lo reconocían como legítimo, por lo que la Secretaría de Gobernación solicitó del Senado la declaratoria de desaparición respectiva. Las comisiones unidas que dictaminaron al respecto, manifestaron que por la notoriedad de los hechos ocurridos, resultaba de obvia resolución y necesaria la declaratoria de desaparición de poderes, aprobándose dicho dictamen en la misma sesión en que se dio primera lectura y, aprobando además, el nombramiento de gobernador provisional recaído en favor de Francisco H. García.⁵¹

16. *Coahuila* (19 de marzo de 1913). Caso de singular importancia por consistir, en el plano constitucional, el enfrentamiento de Venustiano Carranza con Victoriano Huerta. El 13 de marzo de 1913, el general jefe de las armas en el estado, Manuel M. Blázquez, dirigió una nota a la Cámara de Senadores transcribiendo el decreto de los poderes legislativo y ejecutivo del estado desconociendo a Huerta como presidente interino y afirmando que tales poderes se habían declarado en rebeldía y habían abandonado la residencia oficial de los mismos; ya se le había dado trámite a dicha nota, enviándola a las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales, cuando Manuel Calero reclamó ese trámite debido a que, en su consideración, los jefes de armas en los estados no son los conductos adecuados para plantear al Senado una desaparición de poderes, sino que era a través de la Secretaría de Gobernación que debía hacerse tal planteamiento, por lo que el trámite debido era enviar la nota a dicha Secretaría.⁵² Una vez realizado dicho envío, la Secretaría de Gobernación manifestó que, después de corroborar los hechos narrados por el general Blázquez, procedía a solicitar la declaración de desaparición de poderes. Las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales rindieron inmediatamente su dictamen,⁵³ en el que

⁵⁰ Cfr., *Diario de los Debates*, sesiones del 6, 10, 12, 13, 15 y 19 de marzo de 1913.

⁵¹ Cfr., *Diario de los Debates*, 12 de marzo de 1913.

⁵² Cfr., *Diario de los Debates*, 15 de marzo de 1913.

⁵³ Los integrantes de dichas comisiones eran Emilio Rabasa, Gumesindo Enriquez, Guillermo Obregón, Tomás Macmanus, Aurelio Valdivieso y Alberto Morales.

efectivamente declaraban que habían desaparecido sus poderes, aprobándose unánimemente, en votación económica y sin discusión alguna. Ese mismo día se sometió a la consideración del Senado el nombramiento del gobernador provisional, recaído en Ignacio Alcocer, aprobándose unánimemente y sin discusión alguna porque, en consideración del Senado, “es incuestionable que dicho poder ejecutivo (federal) es quien tiene la aptitud de conocer las circunstancias particulares de la localidad y del personal más apropiado para que, al emprender el delicado trabajo de la reconstitución del estado, se tengan las mayores probabilidades de acierto en la elección del gobernador provisional”; así la revolución constitucionalista había dado inicio. Poco después, Alcocer renuncia por causas de enfermedad ante el presidente y la Secretaría de Gobernación, misma que es ratificada por el Senado. El senador Fernando Iglesias Calderón estuvo en desacuerdo por la aceptación de la renuncia por el presidente sin consultar previamente, y aceptarla conjuntamente, el Senado, pues quien tiene facultades para nombrar, también la tiene para aceptar, en su caso, la renuncia y al ser la facultad de nombramiento compartida con la del Senado, el ejecutivo federal no debió aceptarla por sí solo. Gumesindo Enríquez indicó en contra que no era aplicable el principio aludido, ya que para los casos de nombramiento conjunto, como lo son los de empleados superiores de Hacienda, diplomáticos o jefes militares, el Senado no había conocido igualmente de sus renunciaciones ni de sus licencias. Rabasa, apoyando a Enríquez, manifestó que tal principio proviene de una invención de Hamilton que fue combatida por Madison y que, finalmente, la opinión de este último prevaleció, pues en las renunciaciones de diplomáticos sólo el ejecutivo las resuelve. Iglesias Calderón respondió que tales comparaciones no eran procedentes en el caso discutido, ya que independientemente de la situación de los empleados superiores mencionados, estos no podían asimilarse al carácter de los gobernadores provisionales que, de ninguna manera, podían considerarse como empleados. No obstante la brillante argumentación de este senador, la aprobación del nuevo gobernador provisional, Joaquín Maass Jr., fue efectuada en votación económica.⁵⁴

17. *Morelos* (10 de mayo de 1913). El jefe de las operaciones militares en el estado informó a Huerta que, tanto los poderes legislativo y ejecutivo, habían consumado el delito de rebelión contra el gobierno federal, por lo que dicho jefe, que lo era Juvencio Robles, se había hecho cargo *motu proprio* del gobierno del estado para “resguardar el

⁵⁴ Cfr., *Diario de los Debates*, 19 y 24 de marzo, 23, 25, 29 y 30 de septiembre y 2 de octubre de 1913.

68 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

orden público”. La notificación de tales hechos concluía con una solicitud de que el Senado declarara desaparecidos los poderes de dicho estado. El asunto se turnó, previa solicitud de la Secretaría de Gobernación, a la Primera Comisión de Gobernación del Senado, la rebelión había sido fuertemente reprimida y al momento de rendir su dictamen dicha Comisión, el gobernador interino del estado, Benito Tajonar, varios diputados locales, el presidente del ayuntamiento de Cuernavaca y el secretario de gobierno, habían sido ya encarcelados en la Penitenciaría de la ciudad de México. Ante ya los hechos consumados, la Comisión tenía necesariamente que declarar la desaparición de los poderes. No obstante, el gobernador interino que se había rebelado tenía ese carácter y estaba en funciones cubriendo al gobernador constitucional, que lo era Patricio Leyva, según la comunicación de la Legislatura fechada el 12 de abril de 1913 y leída en la sesión del Senado del día 15 del mismo mes y año. Patricio Leyva se dirigió posteriormente al Senado y preguntó: “¿Existiendo el gobernador constitucional de un estado, aunque disfrutando de licencia, puede el ejecutivo federal, nombrar un gobernador provisional, nulificando así la elección popular que confirió a aquél su elevado cargo?”⁵⁵ La situación era realmente muy penosa para el Senado, pues se había evidenciado la falta de estudio del caso y su filiación incondicional para con Huerta. La Comisión que dictaminó la declaratoria de desaparición no incluyó en su dictamen el memorial de Leyva sino hasta el 2 de mayo de 1913 previa interpelación que le hizo a la Comisión el senador Víctor Manuel Castillo; no obstante, a pesar de la claridad de la improcedencia de la declaratoria, la Comisión después de imputarle al escrito de Leyva la carencia de los requisitos de forma, consideró que él no había acreditado fehacientemente su carácter ni su residencia en la capital del estado ejerciendo sus funciones, además de no explicar las causas de la licencia que según su escrito había tomado, por lo que no se explicaba por qué “el señor ingeniero Leyva afirme, aquí en México, que no ha desaparecido el expresado poder ejecutivo, porque él fue electo para ejercerlo, estando aquí, donde no puede desempeñarlo, y no en Cuernavaca donde únicamente podía hacerlo; y menos cuando aquí desempeña el cargo de diputado al Congreso de la Unión, incompatible, constitucionalmente, con el de gobernador de un estado”.⁵⁶ El senador Iglesias Calderón al tratar el problema en sus correctos términos, gira su intervención en torno a la pregunta de si hay o no que convocar a elecciones en Morelos para restablecer el orden constitucional; en su consideración, la Comisión elu-

⁵⁵ Cfr., *Diario de los Debates*, 28 de abril de 1913.

⁵⁶ Cfr., *Diario de los Debates*, 2 de mayo de 1913.

dió resolver la cuestión de fondo y no pudo probar que los funcionarios locales hubieran cometido el delito de rebelión, ni pudo convencer sobre la desaparición de los poderes, pues la facultad senatorial implicaba que una vez desaparecidos los poderes “hay que deliberar, hay que ver si procede o no procede el nombramiento de un gobernador provisional. Esta es y ésta debía ser, la inteligencia del texto constitucional, porque carecería completamente de objeto poner en las manos del Senado un asunto de mera ejecución cuando el *Senado no es un Cuerpo ejecutor, cuando el Senado, como hemos dicho, es un Cuerpo deliberativo*”. La opinión de Castro, en este caso, era que la situación del estado fue ocasionada por el abuso incalificable del comandante militar.

El senador José Diego Fernández explicó, en contra del dictamen, que la desaparición de poderes supone una ausencia completa de personas competentes para que puedan desempeñar las funciones que la ley les encomienda; la desaparición de poderes implica la imposibilidad para desempeñarlo, según dijo. La muerte de un gobernador no implica la desaparición del poder ejecutivo local puesto que hay diversas personas previstas en las leyes constitucionales para ocupar el puesto. Por su parte, Manuel Calero, además de adherirse a la mayoría y reprobar el dictamen, condenó al general Robles por violar el fuero del gobernador y diputados, quienes en caso de la comisión de delitos federales, como la rebelión, debió haber consignado el caso a la Comisión Instructora del Gran Jurado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Ante la solicitud que el Senado efectuó a la Secretaría de Gobernación acerca de mayor información sobre el caso, ésta le informó que el gobernador interino ya había renunciado a su cargo el día 9 de mayo de 1913, lo cual tampoco aportaba mayores elementos en pro de la declaratoria, puesto que esa renuncia tenía que ser aprobada por la Legislatura, y si ésta no se había reunido para tal efecto, no se acreditaba la insubsistencia del ejecutivo local.

Después de todos estos argumentos, los sostenedores del dictamen de la Comisión, condujeron el debate de tal manera que hicieron identificar a los impugnadores como partidarios de Emiliano Zapata, único aspecto sobre el cual la mayoría de senadores sentía repulsión, aunque la reacción de los así imputados, calificaron a su vez que los que así pensaban, estaban tan habituados a la dictadura porfiriana que obedecían mansamente todo cuanto viene el ejecutivo federal, equiparando así a Huerta con Díaz. Después de estas interminables recriminaciones, la desaparición se aprobó por 32 votos contra 9 en la sesión del 10 de mayo de 1913.

La Secretaría de Gobernación, mediante escrito de fecha 13 de mayo

70 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

de 1913, notificó al Senado la designación presidencial del gobernador provisional que recayó, naturalmente, en el propio Juvencio Robles; lo cual genera a su vez, un largo debate, en el cual participó el célebre Belisario Domínguez, condenando tal designación. No obstante, es igualmente ratificado y, con ello, termina el caso que probablemente haya sido más discutido en toda la historia del precepto constitucional. Posteriormente se da noticia que, por motivo de enfermedad, el gobernador Juvencio Robles había presentado su renuncia ante el presidente y éste la había aceptado, informándosela tan sólo al Senado, siendo designado para sucederle Adolfo Jiménez Castro.⁵⁷

18. *Tlaxcala*. Mediante escrito del 28 de abril de 1913, diversos vecinos del estado ocurrieron ante el Senado con el objeto de que éste declarase la nulidad de las elecciones efectuadas en este estado los días 6 y 20 de abril del mismo año y, en tal virtud, declarar la desaparición de todos los poderes estatales y designar un gobernador provisional. Su solicitud obedecía a que la Legislatura había designado sucesivamente a Mariano Grajales y Alberto Yarza gobernadores interinos, siendo que dichas personas no satisfacían los requerimientos previstos en la Constitución del estado. En noviembre de 1912 se habían electo al gobernador constitucional y a los diputados y magistrados locales, aunque los solicitantes afirmaban que las elecciones respectivas habían sido declaradas nulas, sin especificar las causas. Asimismo, manifestaban que el 14 de marzo de 1913 se expidió decreto convocando a elecciones para la renovación de todos los poderes, estableciendo en dicho decreto que “las elecciones primarias tendrán verificativo el domingo 6 de abril próximo y las secundarias el 20 del mismo mes; conforme a la ley electoral, se previene que los colegios electores durarán por todo el tiempo que debiesen permanecer los funcionarios en sus puestos”, lo cual evidenciaba la violación electoral que se había cometido en las elecciones de abril de 1913, pues dichas elecciones debieron efectuarse por los señores que resultaron electos y que instalaron sus colegios electorales en el mes de noviembre de 1912. El asunto pasó a la Comisión de Peticiones, la cual rindió su dictamen en la sesión del 16 de mayo de 1913 y argumentó que el Senado no tenía facultades para proveer a lo solicitado, pues no puede declarar que son nulas las elecciones que de funcionarios locales se celebren en una entidad federativa. Este dictamen fue aprobado unánimemente sin provocar discusión alguna.⁵⁸

⁵⁷ Cfr., *Diario de los Debates*, 21, 26, 29 y 30 de abril, 1o., 2, 6, 10, 14, 16 y 24 de mayo, 23 y 30 de septiembre y 2 de octubre de 1913.

⁵⁸ Cfr., *Diario de los Debates*, 6 y 16 de mayo de 1913.

19. *Durango* (26 de enero de 1914). Habiendo concluido las sesiones del Congreso de la Unión y estando el país en la etapa más crítica de la revolución constitucionalista, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley que otorgaba a Huerta amplias facultades en los ramos de Gobernación, Hacienda y Guerra, durante el receso del Congreso de la Unión para que pudiera pacificar el país. Dicha iniciativa fue dictaminada por Comisiones Unidas del Senado, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Hacienda y Primera de Guerra, al día siguiente al que fue aprobado en su Cámara colegisladora, es decir, el 13 de diciembre de 1913. El decreto que contenía la ley que otorgó a Huerta facultades extraordinarias fue fechado el 17 del mismo mes y año. En estas condiciones, en uso de facultades extraordinarias en materia de Gobernación, sin el concurso ni del Senado ni de la Comisión Permanente del Congreso, Huerta en su último informe presidencial, realizado el 1o. de abril de 1914, informó que en los estados de Durango y Tamaulipas habían desaparecido sus poderes y había designado sendos gobernadores provisionales. A estas fechas, el secretario de Gobernación lo era Ignacio Alcocer que, como se recordará, había sido nombrado gobernador provisional en el estado de Coahuila cuando Venustiano Carranza se rebeló contra el régimen de Huerta. El uso que el ejecutivo dio a las facultades extraordinarias concedidas, fue posteriormente aprobado por el Senado el 28 de abril de 1914, aprobando en consecuencia ambas desapariciones.⁵⁹

20. *Tamaulipas* (26 de enero de 1914). Acaecida esta desaparición de poderes bajo los mismos supuestos del anterior caso, fue igualmente informado de su realización en el último informe presidencial de Victoriano Huerta.⁶⁰

⁵⁹ Cfr., *Diario de los Debates*, 12 y 13 de diciembre de 1913 y 1o. y 28 de abril de 1914.

⁶⁰ Cfr., *ibidem*.