

4. *Recapitulación del trasfondo histórico*

Como idea connatural al federalismo está la preocupación por garantizar la paz pública y evitar la usurpación en los gobiernos constituidos. Para lograr tal objetivo, se desarrolla una serie de mecanismos integrantes de la denominada intervención federal que, establecidos desde los orígenes del constitucionalismo americano, operaban únicamente cuando mediaba violencia. Desde tales orígenes se planteó como el mejor correctivo para estos supuestos, la sustitución o cambio de los hombres involucrados que ocupasen cargos públicos.

Aunque la Constitución americana no determinó el significado de la garantía de la forma republicana de gobierno, se infiere de su interpretación, así como de la explicación que esbozó Madison, que consagra una medida tendente a preservar el gobierno, producto del consentimiento del pueblo, y que funciona por medio de instituciones representativas.

En tal virtud, la desaparición de poderes en una entidad federativa atenta contra la forma republicana de gobierno por la acefalía, fáctica o jurídica, que se produce en su gobierno interno, pues al desaparecer los gobernantes o al convertirse en usurpadores, esta situación vulnera el principio que impone la continuidad del poder legítimo ejercido por funcionarios electos popularmente.¹ De aquí la necesaria intervención federal para garantizar los valores republicanos y la característica saneadora de la facultad declarativa correspondiente.

La experiencia norteamericana sobre los problemas políticos surgidos en los estados, fue ilustrada desde 1849, en el caso de *Luther vs. Borden*, específicamente, para asignarlos en su estudio y resolución al Congreso. Este caso implicó la culminación del movimiento iniciado desde la Décima Enmienda, inserta en la Constitución hacia 1791, para ampliar las facultades del Congreso.

En México estas ideas fueron sintetizadas con la propia experiencia e ideología políticas provenientes de España. La secular unión nacional se transformó en unión federal que igualmente contuvo la unidad de terri-

¹ *Cfr.*, González Oropeza, Manuel, *Historia del Senado y sus funciones*, Senado de la República, 1987.

74 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

torio y de forma de gobierno, así como la soberanía popular, argumento vital para la independencia del país.

El nacimiento del federalismo se verificó gracias al reacomodo de fuerzas políticas: la autonomía de las antiguas provincias, convirtiéndose en estados y el indispensable control e intervención de la Federación, para hacer posible la unión.

La historia explica estas tendencias contrarias: antes de la Independencia, los Cabildos del Virreinato esgrimieron la doctrina de que ante la usurpación del poder, éste era reasumido por el pueblo integrante de la nación española organizado en juntas provinciales. En las Cortes de Cádiz se puntualizó que el pueblo, representado por algunas juntas, estaba en *capitis deminutio*, por lo que se promovió la instauración de diputaciones provinciales, las que, dadas las peculiaridades y la distancia de cada provincia con respecto de la metrópoli, requerían de cierto grado de autarquía para su adecuada administración. De esta manera, pueblo, nación y provincia se entremezclan y no constituyen los polos opuestos que representaron en la teoría política de los Estados Unidos.

En nuestra formación política, los estados mismos decidieron la forma de gobierno federal en movimientos como el de 1823; esta diferencia fundamental con la historia americana, permitió que en nuestro país se instrumentaran medidas más directas, consagradas constitucionalmente, para garantizar la unión federal y la forma republicana de gobierno. Así fue consignado inicialmente por el Congreso Constituyente de 1823-1824, a través de los diputados Juan Rodríguez, José María de la Llave y Florentino Martínez.

La participación en la fundamental tarea de garantizar los dos conceptos mencionados, es primeramente asignada al Senado, en el proyecto de la Minoría de 1842, debido a que tal cámara se ha considerado, desde entonces, como representativa del principio federativo, al estar integrada por representantes de las entidades federadas.

Sin embargo, ya contando con una rica experiencia de intervención federal, no fue sino hasta después de promulgada la Constitución de 1857, que se consignó la medida declarativa de la desaparición de poderes, como consecuencia del incremento del poder federal con la restauración de la República. El caso de Yucatán de 1872 y el de Coahuila de 1873 evidenciaron la necesidad de incluir, constitucionalmente, las facultades federales de dirimir controversias de índole política, así como reconstruir el orden constitucional en las entidades federadas.

Los debates de 1873 que fructificaron en la instauración del Senado y, con él la aparición de la facultad declarativa de desaparición de poderes, nos permiten precisar su *ratio legis*. Resulta claro que dicha facultad

se originó en atención al otorgamiento de la función decisoria de cuestiones políticas suscitadas entre dos estados o entre los poderes de un estado, por lo que debe comprenderse como la única y más grave medida específica de entre los diversos mecanismos para dirimir cuestiones políticas. Quizás debido a esta relación se haya querido, en la mayoría de las ocasiones, regular normativamente las dos fracciones (V y VI) que las consagran, mediante una sola ley reglamentaria.

La dificultad consiste en determinar a qué cuestiones políticas nos estamos refiriendo, cuando se prevé la declaratoria de desaparición de poderes. La respuesta parece obvia cuando consideremos que tal declaratoria procede precisamente en los casos en que hayan desaparecido los poderes de una entidad federada, de ahí la naturaleza declarativa y no constitutiva de esta facultad; sin embargo, el esclarecimiento a su vez de los supuestos de desaparición de poderes, no ha permitido contar con seguridad jurídica en las relaciones entre estados y Federación.

Uno de los miembros de la Comisión de 1873, Rafael Dondé, precisó que la determinación de los supuestos de aplicación correspondería a la ley reglamentaria, cuya elaboración se preceptuaba constitucionalmente como obligatoria. No obstante, se infiere que las facultades contenidas en las fracciones V y VI contemplan dos supuestos generales distintos: en la primera, correspondiente a la desaparición de poderes, se entiende que la facultad puede ser ejercida por el Senado de oficio, sin necesidad de petición previa; en cuanto a la segunda, se requiere una excitativa de alguno de los poderes en conflicto para que el Senado pueda intervenir. De lo anterior podemos concluir que, para el primer caso, se prevé la oficiosidad en virtud de que, o bien el conflicto político en cuestión es tan grave que no resulta factible ni oportuno condicionar la intervención federal a una excitativa previa, o bien no hay poder legítimo que la efectúe; mientras que en la fracción VI relativa a las cuestiones políticas en general, con objeto de no vulnerar la autarquía estadual, es un requisito la solicitud previa de intervención.

El diputado Gumesindo Enríquez circunscribió los supuestos de la declaratoria de desaparición, a los casos de sublevación contra la Federación o cuando hubiere lucha armada en el propio estado, cuyas consecuencias incidieran en la desaparición de poderes, pensamiento que corresponde fielmente al constitucionalismo americano. A ellos se sumaron los mencionados por Juan A. Mateos que atribuía como causas de desaparición de poderes, a un cataclismo o a una epidemia como el cólera morbus. Al respecto, Dondé expresó que para impedir la intervención indebida, el Senado no podía calificar la invalidez de las elec-

76 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

ciones verificadas en los estados conflictivos,² separándose así de la doctrina americana que fuera establecida en el caso *Luther vs. Borden*. A pesar de todo, la Comisión coincidía en que al momento de estos debates, no podrían especificarse los supuestos, ya que tal sería el cometido de su ley reglamentaria, con lo cual se reducían a meras especulaciones las esporádicas opiniones que la diputación emitió.

Un primer aspecto que se plasmó en la forma constitucional de 1874, fue la explicación de que la desaparición se reduce a los poderes ejecutivo y legislativo, puesto que el judicial, como lo resaltó Robles Gil, no podía expedir convocatorias ni intervenir en el arreglo de un estado. Sin embargo, el caso de Nuevo León, ocurrido en 1885, demostró que algunos estados preveían la posibilidad de que el poder judicial pudiera cubrir la acefalía de poderes. Este mismo diputado indicó que la intervención federal ante la desaparición de poderes, solamente se podía manifestar mediante la designación de una persona que convocase a elecciones conforme a las leyes constitucionales del estado en cuestión, el cual se denominaría gobernador provisional.

Dicho funcionario resulta un comisionado de la Federación y su función primordial es restablecer el orden constitucional de la entidad federativa, convocando para ello, a elecciones, sin estar facultado a desplegar las actividades normales del gobernador constitucional, como lo quería el proyecto de reglamento del artículo 116, promovido por Porfirio Díaz en 1877, pues desde ese momento implicaría suplantar, por parte de la Federación, a la autonomía de los estados, al transformar lo que debe operar a través de elecciones democráticas en el propio estado, y no en la designación unilateral de la Federación. De esta manera, el exceso en la función de gobernador provisional trae como consecuencia la idéntica transgresión a la forma republicana de gobierno, que se supone en toda desaparición de poderes, lo que constituiría tratar de subsanar una violación constitucional, cometiendo otra más.

Con relación al nombramiento del gobernador provisional, el diputado Enríquez puntualizó la participación de la Comisión Permanente del Congreso en este asunto: correspondería al Senado la declaratoria de desaparición, pero para el nombramiento del gobernador provisional, propuso que se pudiera efectuar también por la Comisión Perma-

² La legitimidad de los poderes de un estado estaban, desde antes de la inclusión de la facultad comentada, fuera del alcance de la intervención federal; no obstante, antes y después de dicha inclusión, se llegaron a calificar las elecciones en los estados. Del Castillo Velasco, José María, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar, Comisión Nacional Editorial, 1976, p. 239. Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar. UNAM, 1977, p. 166.

nente del Congreso. A pesar de que esta propuesta fue aprobada y se consignó en términos idénticos en la vigente Constitución, cabe suponer que esta forzada participación de la Comisión Permanente ha provocado erróneas intervenciones de la misma, realizando la declaratoria de haber desaparecido los poderes, a pesar de que sólo se le otorgaba antes de 1978 participación en la designación de gobernador provisional, como si esta importantísima función no mereciera igualmente la atención del propio Senado.

La impresión general que se tiene al analizar el trasfondo histórico de la facultad declarativa de desaparición de poderes, es de una imprecisión en cuanto a los casos de procedencia y a su alcance, aunque a pesar de ello, es evidente que hay una aceptación de su inclusión constitucional. Es de suponerse que los diputados de 1874 confiaron en que los supuestos de dicha facultad iban a determinarse en una ley reglamentaria, por ello su remisión expresada en el texto constitucional. Esta actitud del Congreso en 1874, fue la resultante de la tristemente rica experiencia mexicana en cuanto a sublevaciones y desórdenes internos que, al parecer, desbordaron la tolerancia de los políticos y militares, cuando se presentaron los casos de Yucatán de 1872 y Coahuila de 1873. Con la mira en estos dos casos, se aprovecharon las reformas constitucionales de 1874, para que con una disposición no muy bien planeada, sino producto de los debates, calibrada con las ideas espontáneas de tribunos bien intencionados, surgiera la medida de intervención federal de mayor trascendencia: la declaratoria de desaparición de poderes.

Los casos que sirvieron de base para la inclusión de esta facultad, ayudaron para no contar con el supuesto simple y nítido que se requiere, para fincar sobre él una nueva función. Sin ningún aspecto común entre Yucatán (1872) y Coahuila (1873), excepto el de la guerrilla intestina, son casos que aún actualmente, con una centenaria experiencia de aplicación del precepto, sería muy cuestionable su adecuación al propio precepto constitucional que dieron origen. En Yucatán (1872), contraviniendo el artículo 52 de su Constitución, se nombra a un gobernador provisional para restablecer el orden constitucional, previo agotamiento de la causa generadora del problema, gracias al auxilio de las fuerzas federales así como de la instauración del estado de sitio (artículos 29 y 116 de la Constitución de 1857), por lo que al parecer, resultaba prácticamente innecesario todo el aparato del supuesto de desaparición de poderes para legitimar la designación de un gobernador provisional, cuando podría idearse como un complemento de alguna de las medidas de intervención federal, que aún actualmente persisten, y no separar los dispositivos. Ante la verdadera guerra civil desencadenada a raíz de un conflicto político de pode-

78 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

res en Coahuila de 1873, se designa igualmente un gobernador provisional a efecto de convocar a elecciones.

Todo lo anterior conduce a creer que todos los medios de intervención federal consignados originalmente en la Constitución de 1857, satisfacían relativamente los casos previsibles de conflictos con el principio de la forma republicana de gobierno, aunque dichos medios carecían de un complemento necesario: la reinstauración del orden constitucional mediante procedimientos de igual rango. Los medios existentes lograban con cierta eficacia destruir el problema que se presentase en los estados; pero una vez concluido el problema, no se contaba con una disposición constitucional que tendiera el restablecimiento del orden constitucional, el cual tenía que ser igualmente considerado como parte de la intervención federal ya efectuada. Así las cosas, se pensó en la facultad declarativa de desaparición de poderes, como un medio más, distinto y diferenciable de los demás medios clásicos de la intervención federal como el auxilio federal y el estado de sitio, por lo que se le asignó una fracción dentro de las facultades del Senado.

En mi consideración esta facultad debió ser sólo un corolario de los medios clásicos de intervención federal, agregando únicamente la especificación de que una vez operados dichos medios clásicos, en caso de que nadie de los funcionarios estatales tuviese facultades para convocar elecciones según la Constitución local, la Federación designaría un gobernador provisional para que, por sustitución, pudiera hacerlo.

No obstante, este panorama sencillo se complicó ante los tabúes de la época que eran: la calificación de las elecciones verificadas en los estados y la decisión sobre la legitimidad de los funcionarios estatales; a pesar de que los primeros casos planteados tuvieran obstinadamente un fondo electoral o de legitimidad, por lo que, en un principio, la razón para efectuar la declaratoria de desaparición se tuvo que trasladar a las muestras evidentes de violencia como sublevaciones, conflictos armados, etcétera. Pero para esas causas ya había las medidas clásicas de intervención federal, por lo que se llegó a confundir la naturaleza original de dicha declaración.

La finalidad inmediata de esta facultad senatorial es designar a un gobernador provisional con la intención de restablecer el orden constitucional. La declaratoria de desaparición de poderes resultaba una cuestión secundaria en la mente de los diputados de 1874; Dondé mencionó que esa declaratoria era materia de una ley reglamentaria. Sin embargo, la doctrina constitucional desde el inicio de la aplicación de este precepto, criticó toda esta medida, que resultaba coherente como simple complemento de la intervención federal clásica, pero que —como una medida

independiente— se calificaba de atentatoria a la autonomía estadual e incluso se propugnaba su derogación cuando apenas contaba con un año de vigencia.³

La tremenda laguna que dejaron los diputados en 1874 al no aclarar bajo qué supuestos el Senado podría tener certeza de haber desaparecido los poderes, para expedir su respectiva declaratoria, evidencia el único interés que para entonces tenían: consignar a nivel constitucional la posibilidad de que la Federación designara un gobernador provisional que restableciera el orden constitucional violado en un estado y, específicamente, legitimar *a posteriori* las resoluciones que ese mismo Congreso tuvo que dar en los casos de Yucatán y Coahuila.

Ninguno de sus integrantes pensó en estructurar un sistema para que la nueva facultad senatorial funcionara nítidamente; antes bien, hay ejemplos que demuestran lo contrario, como el de Gumesindo Enríquez, diputado que intervino activamente en la génesis del precepto hacia 1874, no se mostró congruente ni claro en sus conceptos cuando, como senador en 1913, apoyó decididamente la transgresión que dio Huerta a ese mismo precepto en múltiples ocasiones.

Con este movedizo basamento, la aplicación del precepto constitucional no podía ser correcto. En el caso de Colima de 1879, ante una prórroga injustificable de las funciones de la Legislatura, el gobernador convoca a elecciones después de terminado el periodo constitucional de la Legislatura y, el Senado, responde declarando la desaparición de poderes. Después de este típico ejemplo no creemos que por eludir el examen de la legitimidad de los poderes sea preferible desconocerlos, lo que implica calificarlos de ilegítimos a todos y declarar que han desaparecido. Así pues, este primer caso del ejercicio de la facultad senatorial da la pauta, como después muchos más la confirmarán, para considerar que en muchos casos que se presentan como desaparición de poderes están implícitos los juicios que el Senado debe efectuar acerca de la legitimidad de los titulares que ocupan los cargos públicos estaduales, pues primero para dictaminar la procedencia de la declaración respectiva debe calificarse el vacío de poder y, además, si existe un usurpador, debe determinarse si tiene tal carácter y por ende, es ilegítimo.

Debidamente asignada la función al Senado de dirimir las cuestiones políticas entre los poderes de un estado, mediante otra disposición constitucional, debía igualmente reconocérsele competencia para que determinara, en sustitución de la autonomía estadual, quiénes sean los funcionarios legítimos, puesto que los conflictos suscitados por imputaciones

³ *Cfr.*, Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, UNAM, 1978, p. 563.

80 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

recíprocas de ilegitimidad entre los poderes estatales, son igualmente cuestiones políticas que han llegado al extremo de ocasionar verdaderas guerras civiles, todo por no reconocer al Senado la competencia de árbitro que, como una instancia inter partes, necesariamente federal, le es asignada al igual en la Constitución general.

Resulta paradójico que a pesar de la facultad senatorial para dirimir cuestiones políticas, el Senado, y con él la Federación toda, tenga que esperar hasta que un conflicto político como el de legitimidad derive en una lucha armada, para que finalmente —como castigo y no como remedio— intervenga, negando a todas las partes contendientes la legitimidad que, por sentido común, puede tener alguna de ellas, y desconociendo el voto popular, declare que han desaparecido los poderes de un estado y designe un gobernador provisional, el cual en repetidas ocasiones ha hecho las veces de un gobernador constitucional.

Esta forma de actuar fue observada por el Senado en los casos de Jalisco (1882) y en Coahuila (1884), sentándose la tesis de que la Cámara era incompetente para decidir sobre la legitimidad de los poderes. Mientras tanto, dos corporaciones se arrogaban la categoría de Legislatura y, en el caso de Coahuila, esta situación propició la existencia de dos gobernadores interinos, de modo que paradójicamente, en lugar de enfrentarse al Senado ante un vacío de poder, se topaba con el supuesto de exceso de funcionarios.

La experiencia que arroja la facultad que comentamos, puede, en consecuencia, resumirse en el siguiente cuadro de interés, al cual se agrega la opinión personal de la procedibilidad de la declaratoria respectiva, deducida de los datos encontrados en los debates correspondientes:

<i>Caso</i>	<i>Interés</i>	<i>Procedibilidad</i>
1. Jalisco (1876)	Duplicidad de poderes. Presuntamente había una Legislatura que podía reconstruir los poderes constitucionales.	NO
2. Nuevo León (1876)	Acefalía de poderes. Las elecciones verificadas se declararon anuladas por no haber ejercido sus poderes ninguno de los electos.	NO

<i>Caso</i>	<i>Interés</i>	<i>Procedibilidad</i>
3. Colima (1879)	La Legislatura usurpó funciones al prorrogarse un año en su encargo. El gobernador correctamente convoca elecciones a partir de que la Legislatura termina su periodo y se convierte en usurpadora.	NO
4. Jalisco (1882)	El gobernador abandona su encargo y ejerce funciones diplomáticas, lo cual podría haber sido motivo de responsabilidad oficial. Dos corporaciones se arrojan la categoría de Legislaturas. El Senado declara implícitamente ilegítimas a ambas, así como al gobernador, al declarar la desaparición de poderes.	NO
5. Coahuila (1884)	Dos corporaciones se arrojan la categoría de Legislaturas. El gobernador renunció ante ambas. Se nombran sendos gobernadores interinos. El Senado desconoce a todos, al hacer la declaratoria correspondiente.	NO
6. Nuevo León (1885)	La Legislatura se disuelve y no califica elecciones municipales. Ante el conflicto armado, el gobernador solicita el auxilio federal. El caso de desaparición de poderes es sometido, por primera ocasión, por particulares. Se le imputó al gobernador el haber reunido los poderes legislativo con el ejecutivo, olvidando que eran facultades extraordinarias. La Constitución local preveía que el gobernador sería suplido por el presidente del Tribunal Superior del Estado; no obstante se declararon desaparecidos los poderes.	NO
7. Tabasco (1887)	Según los pocos datos, renuncian dos gobernadores ante la Legislatura y ésta se disuelve, quedando un verdadero vacío de poder.	

82 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

<i>Caso</i>	<i>Interés</i>	<i>Procedibilidad</i>
8. Jalisco (1911)		
9. Colima (1911)	Según los datos, se efectuó la declaratoria de desaparición debido a que el gobernador presionó a la Legislatura. Datos insuficientes para satisfacer el supuesto de la facultad senatorial.	
10. Guerrero (1911)	<i>Ibidem</i>	NO
11. Morelos (1911)	<i>Ibidem</i>	NO
12. Chiapas (1911)	El comandante militar se arrogó el carácter de gobernador provisional, situación que no se justifica aunque medie la solicitud del auxilio de las fuerzas federales. No hubo declaratoria puesto que en el fondo del problema subyacía una cuestión electoral.	No hubo declaratoria
13. Tlaxcala (1912)	Se puntualizó la incompetencia de la Comisión Permanente para declarar la desaparición de poderes. Suscitó la controversia de si el Senado puede hacer uso de su facultad declarativa, en periodo extraordinario de sesiones, a pesar de que en la convocatoria respectiva no se hubiese previsto. Sustentó la tesis de que la declaratoria de desaparición procede ante hechos consumados y no por realizarse.	No hubo declaratoria
14. Guerrero (1913)	Negó los supuestos que había establecido en el caso anterior. Permitted la declaratoria a futuro, desconociendo al gobernador quien todavía no terminaba su mandato y pasando por alto elecciones para renovar el legislativo local.	NO
15. Sonora (1913)	Jurídicamente procedente, demuestra que en casos extremos la única vía es la revolución.	SI

16. Coahuila (1913)	<i>Ibidem</i>	SI
17. Morelos (1913)	Nuevamente el comandante militar se arroga el carácter de gobernador constitucional con licencia, a pesar de la rebelión del interino, no procede la declaratoria puesto que existe un titular legítimo. Olvidaron el fuero.	NO
18. Tlaxcala (1913)	Se consideró que las cuestiones electorales no podían ser juzgadas por el Senado.	No hubo declaratoria
19. Durango (1914)	Plantea la posibilidad de que en uso de facultades extraordinarias de clase que han desaparecido los poderes.	SI
20. Tamaulipas (1914)	<i>Ibidem</i>	SI