



Capítulo Séptimo: La solución de conflictos políticos

1. Debido a que el Senado ha tenido como misión, desde sus inicios, ser representante de las entidades federativas, cualquier conflicto grave que se originare en ellas, tendría que llegar tarde o temprano al conocimiento del Senado. Así, en marzo de 1830, el Senado fija la publicación y cumplimiento de un decreto de 1828, expedido por la legislatura de Puebla, que había provocado un conflicto en el Estado. En el mismo mes y año, el Senado declaró inválida la elección del gobernador de Michoacán, de nombre Salgado. En el mismo año, el Senado declaró inconstitucional la Legislatura del estado de Oaxaca, ordenando el restablecimiento de la anterior.

Todo esto lo efectuó el Senado sin una atribución expresa; sin embargo, para 1869 con motivo de las sublevaciones ocurridas en Tamaulipas y Sinaloa, provocadas por irregularidades en las elecciones y por un golpe de Estado respectivamente, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados resuelve que toca al Congreso de la Unión resolver toda cuestión política que surja en los Estados. Posteriormente, en el informe del Presidente Benito Juárez, rendido el 16 de septiembre de 1870, se refiere a las sublevaciones de San Luis Potosí y Zacatecas, que fueron sofocadas por el auxilio federal pero que, en opinión de Juárez debieron ser resueltas conforme a reglas que promulgara el Congreso de la Unión, por lo que propuso una ley que contemplara los conflictos en los Estados. Al día siguiente, Juárez, a través de la Secretaría

de Gobernación enfatiza la diferencia que hay entre prestar auxilio de las fuerzas federales para sofocar rebeliones y la solución que debe recaer en los conflictos políticos de los estados, acompañados o no de movimiento armados.

Congruente con lo anterior, Juárez presenta al Congreso, el 11 de mayo de 1872, un proyecto de ley sobre estado de guerra en el cuál confiere al Congreso de la Unión la facultad de resolución de conflictos políticos internos de los estados. Sin embargo, como la resolución de conflictos ha sido tradicionalmente objeto de la función jurisdiccional, quedaba la duda si no era más indicado para la Suprema Corte de Justicia el resolver tales controversias.

En ocasión del debate a las célebres reformas constitucionales propuestas por Juárez desde 1867, la Comisión de Puntos Constitucionales integrada por Sánchez Marmol, Duhlán y Alcalde manifestaron en las sesiones del 5 y 7 de octubre de 1872, en la voz del primero de sus integrantes lo siguiente:

“En el estado presente de nuestro régimen constitucional, existe un deplorable vacío al cual atribuyen las personas pensadoras la anarquía en que viven los Estados. ¿A qué poder se atribuye la facultad de resolver las cuestiones que se suscitan ya entre los poderes de un Estado, ya entre ellos y sus ciudadanos? Hasta hoy, cuestiones semejantes no han tenido otra solución que los más escandalosos conflictos.

"Esa facultad que es necesario crear, no puede conferirse ni a la Suprema Corte de Justicia, ni al Congreso: no a la primera, porque su única misión como poder federal, es la de aplicar las leyes de la Unión en los casos de contención judicial; no al Congreso, porque dada la verdadera omnipotencia de que disfruta, otorgársela sería dejar a su capricho la soberanía y suerte de los Estados. Es, pues necesario, que una entidad distinta sea la llamada a decidir sobre los casos a que me he referido, y esa entidad no puede ser otra que el Senado, como que él será la representación de los Estados en su carácter autonómico.

"Si pues queremos que la paz se restablezca en los estados sin menoscabo de las instituciones, no hay otro medio de conseguirlo que el establecimiento del Senado, con las atribuciones que la comisión cree se le deben señalar. Confiamos en que la Cámara así lo resolverá llegada la ocasión, teniendo en cuenta los verdaderos deseos que la mayoría de la Unión, ha expresado ya sobre este punto."¹

En las reformas presentadas por Juárez, la única medida política confiada al Senado era precisamente ésta,² y la facultad de desaparición de poderes provino de la discusión de dicho precepto, iniciada el 23 de octubre de 1873. Una participación muy activa correspondió a Gumersindo Enriquez, quien reconoció la necesidad de intervención federal sólo cuando afecte el interés general federativo, por lo que "mientras la cuestión de una de esas entidades no afecte el interés general de todas ellas, el Senado para nada tiene que intervenir..." Los dos poderes de un Estado, tienen una cuestión política también sobre un punto de su régimen interior como tantas que por desgracia se han ofrecido; pues bien, si estos dos poderes que debaten la cuestión recurren al Senado de la Federación para que la dirima y zanje sus dificultades, yo no creo que haya inconveniente de ninguna especie para que el Senado la decida, y por el contrario, esto me parece que sería mucho mejor que dejarlos entregados a la discordia y dispuestos a decidir sus diferencias en el terreno de las armas.³ Pero llegado el caso de este extremo, el poder Ejecutivo debería resolver el problema y el Senado intervenir posteriormente para "restablecer el orden constitucional".

Por su parte, el Diputado Robles Gil, en su intervención del 27 de octubre de 1873 desechó que el Senado, con motivo de su intervención, pu-

diera calificar la legitimidad de las elecciones verificadas en los Estados. Rafael Dondé explicó que la idea del dictamen a discusión era desuchar la intervención del Senado en la calificación de las elecciones.

Esto inquietó a los diputados y los dividió en criterios. El 30 de octubre de 1873, José Fernández manifestó que los conflictos entre los poderes de un Estado tenían que ser resueltos por el propio Estado y difícilmente llegaría un conflicto a la decisión del Senado; sin embargo, la solución de conflictos políticos resulta una de las funciones más difíciles ya que en el fondo implicaba siempre enfrentarse a problemas de ilegitimidad. Fernández llega a proponer una serie de medidas que, con el transcurrir del tiempo, llegarían a ser las facultades senatoriales relativas a la desaparición de poderes y a la solución de conflictos políticos, así como la facultad de la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales. El cuadro que elaboró para ilustración de su propuesta, se puede consultar al final del presente capítulo.

Ante el supuesto de conflicto entre los poderes del Estado, Fernández propuso que el Senado tuviera la facultad de reconocer a los poderes legítimos y acordar que el Presidente les diera la protección debida. En forma concisa analiza algunos casos de conflictos entre poderes de un Estado:

a) Conflicto entre dos poderes ilegítimos — El Senado debe declarar su ilegitimidad y ocurre la desaparición de poderes. Si los poderes ilegítimos no se sometieran, entonces hay una rebelión y deben ser aprehendidos.

b) Conflicto entre un poder legítimo y otro ilegítimo — El Senado reconoce al legítimo y acuerda que el Ejecutivo le proteja contra el ilegítimo. Si éste no se somete, se trataría de rebelión. Sustituir legalmente al poder ilegítimo corresponde al Estado.

c) Conflicto entre poderes legítimos — Sucede cuando:

i) La legislatura extralimita sus funciones — si hay conflicto armado, el Presidente lo sofoca; si no lo hay, los poderes federales deben permanecer al margen del conflicto ya que las legislaturas son irresponsables.



INVESTIGADORES
MÉJICO

ii) El gobernador desconoce o desobedece a la legislatura — Esta causa al gobernador y lo remueve, si no acata la decisión, el Senado reconoce a la legislatura y manda protegerla contra el gobernador removido y sublevado.⁴

Fernández reconoce en el Senado, la facultad para pronunciarse contra la legitimidad de los poderes de los Estados, pues para solucionar los conflictos que existan entre ellos, tiene que haber un árbitro y esta función sólo la puede desempeñar las Federación. Según este diputado, dejar a los Estados para que arreglen sus propios conflictos de legitimidad es como permitir la justicia de propia mano. Por su parte, la Federación sólo puede mantener relaciones con poderes legítimos de los Estados.

Con estas funciones de árbitro, Prisciliano Díaz González caracterizó al Senado en la forma que actualmente lo hacemos: como un tribunal político. De tal manera, como el diputado Cañedo expusiera el 4 de noviembre de 1873: "En una palabra, a la decisión arbitraria de la fuerza armada dirigida por el Ejecutivo de la Unión, deseamos sustituir el examen y la resolución de los legítimos guardianes de nuestro pacto político y del justo equilibrio entre las diversas entidades federativas de la Nación (Senado)".⁵

Sin embargo, no todos estuvieron convencidos como José Fernández en que fuera el Senado quien dirimiera los conflictos. El influyente Diputado Robles Gil propuso, en la misma sesión del 4 de noviembre, que los conflictos políticos entre el gobernador y la legislatura, fueran resueltos por el poder Judicial del Estado "supuesto que se trata de su régimen interior".

En contra, el Diputado Martínez de la Torre hizo un recuento de los conflictos habidos en Guerrero, Querétaro, Jalisco, Yucatán, Coahuila y Sonora, enfatizando que debe ser la Federación la encargada de resolver tales conflictos. Para este efecto citó el Artículo 11 de la ley Fundamental de la Confederación Alemana, en cuyo párrafo segundo leía:

"De la misma manera se obligan los Estados confederados a no hacerse la guerra bajo ningún pretexto y a no sotener sus diferencias con las armas, sino sometiéndolas a la Dieta, quien propondrá por medio de una comisión, la vía de la mediación. Si esta se rehusase y fuera preciso una sentencia jurídica, se proce-

derá a esta necesidad por un juicio arbitral bien organizado, a que se someterán las partes litigantes sin apelación."

La reforma que reinstituyó el Senado y que previó la facultad de solución de conflictos políticos, fue aprobada el 9 de abril de 1874 y, después de haber sido también aprobadas por las legislaturas, entró en vigor el 16 de septiembre de 1875. El 29 de noviembre de este último año, ya se conocía un proyecto de ley reglamentaria de esta facultad.

Tanto en la Constitución como en el proyecto de ley reglamentaria, esta facultad senatorial está supeditada a que alguno de los poderes del Estado solicite la intervención del Senado. Una vez solicitada la intervención del Senado, la Cámara designaría de inmediato la configuración de una comisión especial de tres individuos, con el objeto de estudiar la situación y rendir, en un plazo de dos meses, un dictamen que propusiera las medidas para resolver el conflicto.

Dicho proyecto finalmente no fue aprobado, por haberse desconocido la legislatura que lo elaboró, por el Plan de Tuxtepec, el Senado tomó el acuerdo del 30 de junio de 1976 de tomar al proyecto como guía para el ejercicio de las facultades, tanto de desaparición de poderes como de solución de conflictos políticos.

2. El proyecto de constitución presentado por Venustiano Carranza, suprimía la facultad del Senado para dirimir las controversias que surgieran entre los poderes locales de un Estado y, en cambio, proponía que fuera la Suprema Corte de Justicia la que resolviera tales conflictos. La Comisión del Congreso Constituyente, encargada de dictaminar al respecto, estuvo integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina. El dictamen causó divisiones de opinión y fue conocida en la sesión del 11 de enero de 1917. El dictamen constó de los siguientes términos:

"Un primer punto de vista consiste en sostener el proyecto tal como se encuentra, afirmando la conveniencia de que sea la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un Estado, y para esto es necesario hacer notar el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendien-

tes y, además, el deseo de que sea el Poder Judicial el único que resuelva esta clase de conflictos. El otro punto de vista consiste en dejar al Senado la facultad de resolver aquellas diferencias sosteniendo que, siendo un conflicto entre poderes locales de un Estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza, la Corte no puede tomar en cuenta para sus decisiones y debe ser dictada después de un juicio en toda forma, lo cual es más delatado y no debe tener en cuenta consideraciones políticas, que muchas veces son extralegales.

“Además, los sostenedores de esta última tesis han creído que sería muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte, hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí misma, el apasionamiento de los partidos y los demás efectos disolventes de toda cuestión política.

“Los Señores Paulino Machorro Narváez y doctor Arturo Méndez están por la competencia de la Corte. Los C.C. Heriberto Jara e Hilario Medina se inclinan a darle al Senado competencia para conocer de este caso.”⁶

Finalmente, la mayoría de la Comisión vota por incluir esta facultad dentro de las atribuciones exclusivas del Senado, con la excepción de Machorro y Méndez, quienes el 14 de enero de 1917 presentan un voto particular donde hacen valer un interesante argumento:

“Los conflictos que surjan entre los poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado, siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

“Ahora bien, la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, sin las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y substituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.

“La circunstancia de tratarse de ‘conflictos políticos’ no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos Estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones, por los Estados, de facultades federales. Todo esto es meramente político, y conforme a la naturaleza del poder judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego, no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un Estado, puedan ser de carácter político.”⁷

En la discusión del dictamen y el voto particular que se realizó el 16 de enero de 1917, el constituyente Alberto González explicó que la reformada Constitución de 1857, consideró que todos los conflictos que surgen entre poderes de un mismo Estado, necesariamente son políticos y no de carácter judicial. Según González, el sentido del voto particular radica en que presupone que todo conflicto tiene una referencia legal, lo cual no se dá en la realidad, pues han existido muchos conflictos que se suscitan precisamente por la ausencia de algún texto legal aplicable y éstos fueron esencialmente conflictos políticos.

Otro diputado constituyente y futuro ministro de la Suprema Corte, Hilario Medina, también refutó el voto particular y trató la diferencia en los conflictos que podrían resolver tanto el Senado como la Suprema Corte de Justicia. Aparece así por primera vez, la diferenciación entre “cuestión política” asignada al primero y “cuestión constitucional” correspondiente a la segunda. Medina explicó que cuestión política es todo lo que se refiere al poder público y cuestión constitucional es aquélla que se consagra en la Constitución y no se refiere al poder público, como son las garantías individuales. Refutando a Machorro, Medina explicó que cuando a la Corte se le asigna la solución de conflictos entre dos

Estados, no es cuestión política sino territorial y, por ende, una cuestión constitucional.

Este debate puso en evidencia que, tanto el Senado como la Suprema Corte de Justicia, podían dirimir las controversias que se suscitaran entre la Federación y los Estados, entre dos o más Estados o entre los poderes de un Estado. El problema radica en diferenciar facultades. Un aspecto que resultó de obvia resolución fue el de que correspondiera a poderes federales la resolución de tales conflictos, según se refiere el dictamen presentado en la sesión del 20 de enero de 1917.

Con relación a los conflictos que corresponderían al Senado, Machorro Narváez insistió en que serían conflictos políticos que se refieren a cuestiones de hecho entre dos o más poderes de un mismo Estado. Esta diferenciación nominal, satisfizo a todos los diputados constituyentes, los cuales conformes, no hicieron más aclaraciones sobre la naturaleza de uno y otro tipo de conflictos. No obstante, la inconformidad de algunos diputados como Reynoso y González Galindo, se manifestó a través de una referencia de que había casos en que se implicasen tanto cuestiones políticas como constitucionales.

Con todo este bagaje de imprecisiones y vaguedades, se establecieron, tanto la facultad senatorial contenida en la actual fracción VI (antes fracción VIII) del Artículo 76, como la solución de controversias constitucionales. La diferenciación se ha realizado lenta y casuísticamente, sin que ninguna ley reglamentaria haya prosperado.

Sin embargo, habría que buscar orientación en algunos antecedentes de los dos preceptos. Por lo que se refiere al Artículo 105 constitucional, había que rescatar el debate propiciado por la promulgación de la ley federal de salteadores, del 12 de abril de 1869, expedida por Juárez. Contra la aplicación de esa ley a nivel federal, el Estado de Veracruz comisionó a José María Mata y Rafael Herrera para que promovieran controversia, en representación del Estado, ante la Suprema Corte de Justicia para que este órgano declarase que Veracruz no estaba obligado a ejecutar ni a permitir que se ejecutase en la extensión de su territorio, la ley federal de salteadores, porque invadía su independencia y soberanía.⁸

Al ser informado el Congreso de esa controversia el 23 de agosto de 1869, de inmediato se

manifestó que la Constitución no contemplaba a la Federación como parte de ninguna controversia. En la discusión del dictamen correspondiente, iniciado el 19 de octubre de 1869 se vislumbra que la ley de salteadores implicaba una discusión compleja sobre la suspensión de garantías y, sobre todo, el repudio de Veracruz y Zacatecas hacia la pena de muerte, instaurada en la ley federal. Dicho dictamen declaraba improcedente la controversia entre Veracruz y la federación debido a que:

- a) El Estado de Veracruz no podía emitir un juicio de amparo ante una ley inconstitucional, ya que estas reclamaciones sólo las pueden hacer valer los individuos y, además un Estado soberano no podía tener representación legal en estos juicios.
- b) El demandado tampoco lo puede ser el Congreso o la Federación, pues es una entidad soberana con inmunidad.
- c) No hay ley específica que regule los procedimientos a que se sujetarían dichos juicios.

El primero en contestar los argumentos de la comisión, integrada por los diputados Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Velasco, lo fue el diputado Garza Garza, quien determinó que en esta controversia no se controvertían garantías individuales sino invasiones de soberanía, pero que además, aseguró que el Poder Judicial Federal es competente, debido a la disposición constitucional que establece su facultad sobre "controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales", así como de la aplicación de aquellas leyes que violen la soberanía de los Estados.

Sin embargo, además de los argumentos de la Comisión, hubo otras opiniones también contrarias a la solución de la controversia planteada, con base en que, aunque el poder judicial tuviera competencia constitucional para resolverla, hacía falta la promulgación de una ley reglamentaria que determinara los supuestos normativos de tales controversias. Asimismo, se argumentó que la Suprema Corte no podría decidir, pues en tal caso se convertiría en el "árbitro supremo de la nación". Esta línea de opiniones se enmarca dentro de la conocida tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas.

Las razones en pro y en contra no fueron categóricas pues, incluso, uno de los miembros de la

comisión, Ezequiel Montes, reconocía cierta facultad a la Suprema Corte:

"Antiguamente estaba estatuido que cuando el congreso deba una ley, las legislaturas podían declarar que esa ley era nula, y que cuando las legislaturas eran las que daban una ley inconstitucional, tocaba al Senado examinarla y declarar su nulidad. La práctica amarga de ese sistema, hizo que fuese rechazado y que se acordase que los tribunales de la federación fuesen los encargados de resolver todas las controversias que ocurriesen por leyes o actos, etc, [...]

"De este artículo [97] se deduce sin la menor violencia la siguiente verdad: Toda controversia que se refiere a la nulidad de una ley debe resolverse por los tribunales de la federación."⁹

Sin embargo, el Diputado Rafael Dondé, en la sesión del 22 de octubre de 1869, virtió los argumentos finales sobre el problema. Su opinión fue en el sentido de que no existía ningún artículo constitucional que reconociera al poder Judicial la facultad de conocer las controversias suscitadas por los Estados contra la Unión, sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o acto. Segundo este brillante diputado, si se diera cauce a la controversia planteada por Veracruz, se duplicaría la decisión con los juicios de amparo promovidos por los individuos que, en su perjuicio, se tratase de aplicar la ley de salteadores. Es decir, según el texto constitucional de 1869, la única vía prevista para combatir esa ley resulta de la aplicación a los gobernadores, por lo que:

"Aún cuando llegara a suponerse el caso de que el Estado sufriese algún ataque en su soberanía, sin que resultase herido el derecho de algún ciudadano que pudiese provocar la controversia, no podría sostener que fuera posible admitir al Estado a intentarla. Sería preciso que hubiese algún artículo en la constitución que facultase al poder judicial para conocer de semejante juicio, y ese artículo no existe. Si se cree en la necesidad de que lo haya; habrá que reformar la constitución en este punto, y ese poder no se encuentra en esta asamblea."¹⁰

De esta manera, ese nuevo artículo se encontró en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, debido a la persistencia de Pau- lino Machorro Narváez.

Ha correspondido a la Suprema Corte, actualizar la definición de su facultad. De las ejecutorias pronunciadas a la fecha se infiere que los conflictos constitucionales no son los derivados del análisis de la legalidad o ilegalidad de las elecciones (SJF, 5a. época, t. II, p. 1046 y t. XVIII, p. 134)¹¹ y que siempre presuponen la legitimidad de las autoridades estatales (SJF, 5a. época, t. XLVIII, p. 349),¹² por lo que el ámbito propio de las controversias constitucionales es la invasión de facultades entre poderes de un Estado o entre la federación y Estados (SJF, 5a. época, t. XXIV, p. 266). Está fuera del conocimiento de la Suprema Corte las decisiones del Senado y los conflictos que pudieran surgir entre los golpes federales (SJF, 5a. época, t. VIII, p. 409; t. VIII, p. 1063 y t. XXXVI, p. 1067).¹³

3. La función arbitral del Senado se ha ido desarrollando en combinación con la declaratoria de desaparición de poderes; por ello, casos de desaparición enumerados en el anterior capítulo corresponden a los supuestos de solución de conflictos políticos y que el Senado hubiera fungido como árbitro. Un ejemplo común de esta confusión es la duplicidad de poderes, que se origina fundamentalmente por conflictos entre fracciones de la legislatura o por enfrentamientos entre la legislatura y el gobernador.

Para revisar los supuestos de la función arbitral del Senado, es conveniente referir algunos casos:

I. Sonora (1879, 3 de mayo).— La Secretaría de Gobernación somete al Senado el caso de Sonora el 17 de abril, precisando que desde julio de 1878 se había verificado un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La legislatura erigida en gran jurado, había declarado culpable y, en consecuencia, removido, al gobernador Vicente Máriscal, llamado para ocuparse del cargo al vice-gobernador Francisco Serna. Aunque la Secretaría de Gobernación lo consideraba como una "cuestión política", finalmente se resolvió el caso a través del auxilio federal otorgado por el Ejecutivo, apoyando a la legislatura y decidiéndose el 3 de mayo de 1879.

II. Colima (1879, 25 de noviembre).— La legislatura se prorroga sus funciones hasta el 16 de septiembre de 1880, mediante decreto expedido el 22 de junio de 1878, siendo que su periodo constitucional terminaba el 16 de septiembre de 1879. A la apertura de sesiones ese año, el go-

bernador desconoce a la legislatura y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia renuncia en protesta. Resultando un conflicto de poderes, fue decidido como una desaparición de los mismos.

III. Coahuila (1880, 30 de noviembre).— La legislatura enjuició políticamente al gobernador Hipólito Charles por violaciones a la Constitución local. El gobernador acude al Senado para que dirimiera este conflicto en donde ya había duplicidad de gobernadores, pues la legislatura ya había nombrado a Evaristo Madero. Este es el primer caso en donde la responsabilidad política de los funcionarios estatales es sometida a decisión final del Senado.

IV. Jalisco (1882, 13 de mayo).— Una vez declarada la desaparición de poderes en el Estado y designado Pedro Landázuri gobernador provisional, el 9 de mayo de 1882 es discutido nuevamente el conflicto habido en el Estado¹⁴ y se manifestó que, como el conflicto fue entre dos fracciones de la misma legislatura, no hubiera procedido la solución arbitral del conflicto por parte del Senado, pues según el precepto constitucional, sólo puede intervenir el Senado cuando hay conflicto entre dos o más poderes, pero no cuando el conflicto se circumscribe sólo a uno. Máxime que ni la legislatura ni el gobernador Fermín Riestra, habían acudido ante el Senado para el ejercicio de su función de árbitro, ni tampoco el conflicto había degenerado en un movimiento armado.

Ante esta situación y como no había habido un caso parecido en la época, ni había experiencia del Senado al respecto, se buscó algún antecedente en la Constitución Americana y encontraron la garantía de la forma republicana de gobierno, que finaliza en el ejercicio presidencial del “auxilio federal” según hemos visto; por lo que en el caso de Jalisco hubiera equivalido a que el Presidente decidiera qué parte de la legislatura era legítima. Lo anterior también fue rechazado porque sería extralimitar las funciones presidenciales.

Por ello, el Senado llegó a la conclusión el 13 de mayo de 1882, que sí debería ejercer su función arbitral y analizar las elecciones de los diputados integrantes de la legislatura conflictiva. Después de realizado el estudio, se continuó debatiendo, en el sentido de que no existe el “interdicto resolutorio” en los poderes públicos; es decir, que no

se podía restituir en el cargo a los poderes ya declarados desaparecidos, por lo que finalmente decidieron ratificar el nombramiento de Landázuri como gobernador provisional.

V. Coahuila (1884, 11 de diciembre).— También fue decidido como una desaparición de poderes, cuando el caso ameritaba la función arbitral del Senado, pues había también dos cuerpos legislativos que simultáneamente se arrogaban legitimidad. En el dictamen rendido el 6 de diciembre se lee: “Si el Senado resolviera que se sancionasen los hechos consumados, la Legislatura de (la Hacienda de) Anhelo y los ciudadanos que la sostienen, lucharán desesperadamente contra una resolución que desconociera los derechos y títulos que la legislatura y su gobernador (de Saltillo), creen tener para regir los destinos del Estado de Coahuila; si se dijese por esta asamblea, que tienen una existencia legal este gobernador y esta Legislatura, del otro campo surgirán las resistencias”.¹⁵

Originalmente este caso fue decidido por el gobernador Praxedis de la Peña, el 18 de noviembre de 1884, como un conflicto político. En las primeras discusiones del caso, se había manifestado que, efectivamente, en el Estado no habían desaparecido sino que, por el contrario, habían funcionando dos legislaturas y dos gobernadores, por lo que el Senado debería juzgar sobre la legitimidad de los poderes.

VI. Nayarit (1917, 27 de diciembre).— El gobernador preconstitucional Jesús Ferreira solicitó el 18 de julio de 1917, la intervención del Senado para solucionar el conflicto entre poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado. El problema surgió a raíz de las calificaciones de elecciones para renovar a la legislatura, en cuyas juntas preparatorias y constituidas en colegio electoral, los presuntos diputados de filiación hacia un partido local, rechazaban las credenciales de presuntos diputados pertenecientes a partidos opositores. Además la legislatura empezaba a sesionar y tomar acuerdos, según el gobernador, con sólo ocho diputados, lo cual transgredía las disposiciones reglamentarias sobre el quórum legal. Otros siete presuntos diputados habían acudido al gobernador para que, incluso por medios coercitivos, impidiera el funcionamiento de esa legislatura que funcionaba ilegalmente.

El Senado aprobó el 27 de diciembre de 1917, el acuerdo de no tener facultad para resolver

sobre la legalidad de los actos de los presuntos diputados constituidos en legislatura, por lo que decide enviar el asunto a la autoridad judicial competente para que resolviera el conflicto.¹⁶

VII. Tabasco (1919, 25 de agosto).— El gobernador pre-constitucional Heriberto Jara convocó a elecciones para gobernador constitucional y después fue sustituido por Carlos A. Vidal. En el Estado hubo dos contendientes, los generales Carlos Greene y Luis Felipe Domínguez; declarándose electo el primero de ellos y tomando posesión el 10 de marzo de 1919. Greene, se dijo estaba apoyado por Alvaro Obregón, por lo que Domínguez y sus partidarios constituyeron sus poderes paralelos en Boca de Amatlán. Esta duplicidad de gobernadores provocó la duplicidad de legislaturas, por lo que diputados federales y uno de los senadores del Estado, comunicaron los hechos tanto al Presidente de la República, para que incluyera el asunto en la convocatoria a periodo extraordinario de sesiones, como a la propia Comisión Permanente del Congreso.

Dicha Comisión remitió al Senado el asunto para que lo resolviera como conflicto político, el 3 de septiembre de 1919. Posteriormente, el 9 de octubre del mismo año se rindió un primer dictamen en el que reconocía como legítimo a Carlos Greene y se trataba a Domínguez como culpable del delito de rebelión. Un miembro de la comisión, Adalberto Ríos, propuso un voto particular en el que culpó a Vidal, de parcialidad en las elecciones y de favorecer a Greene, quien a su vez había abusado del cargo y aprehendio a representantes federales. Ríos propone la desaparición de poderes en el Estado.

Inicialmente, tanto el dictamen como el voto particular, fueron desechados. En el debate del 27 de noviembre de 1919, el Senador Jiménez Mérito consideró que las fracciones V y VI del Artículo 76 constitucional, dan un “rudo golpe a la soberanía de los Estados” pues aumentan indebidamente la esfera de acción del poder Federal. Así también, el ex-constituyente Alfonso Cravioto, ahora como senador, se pronunció porque el Senado no tenía facultades para intervenir en los conflictos provocados por la existencia de dos legislaturas en los Estados, por lo que, en su opinión, quien tenía que decidir el conflicto era el Presidente de la República. Como hemos anotado, esta solución había sido desecharla en el caso de Coahuila en 1880.

Sin embargo, poco después Adalberto Ríos propone que, en virtud de no existir conflicto político ni contienda de armas, el gobernador legítimo lo era Luis Felipe Domínguez. Ante esta indecisión, el Senador Antonio Ancona Albertos opina que lo que se discutía era “la tragedia de un Estado que se debate en las truculentas luchas de la guerra civil” y que, en consecuencia, el Senado tenía que hacer algo por Tabasco, pues de lo contrario, como ya lo había señalado Juan Sánchez Azcona, su actitud sería de promover la revuelta civil.

Cutberto Hidalgo, por su parte, propuso que el Senado nombrara una comisión que tomara en consideración la opinión del Presidente al respecto, a lo cual, Jiménez Mérito replicó que ni constitucional ni políticamente correspondía al Ejecutivo dar informes al Senado. Cravioto apoyó la idea de recabar la opinión presidencial, lo cual se hizo a través de la comisión designada al respecto e integrada por el mismo Cravioto y por Pescador, Orantes, Rodríguez y Bórquez.

VIII. Nayarit (1919, 23 de octubre).— Interesante caso en donde ya se observan las formalidades necesarias para dirimir las controversias políticas. El gobernador constitucional José Santos Godínez había sido electo el 31 de diciembre de 1917 para cubrir su periodo de cuatro años. Después de aprobarse en el Congreso local los proyectos de ley sobre responsabilidad, orgánica judicial, electoral, contaduría de hacienda y otras leyes reglamentarias, se remitieron al gobernador para que procediera a su promulgación y publicación. No obstante, debido a que Godínez realizó observaciones sobre la constitucionalidad de esos proyectos, se negó a promulgarlas y publicarlas.

Ante esta situación, Godínez habló al Senado para que resolviese la constitucionalidad de los proyectos de ley que derivaban en un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, mientras que la legislatura promovió juicio en su contra ante la Suprema Corte, por negarse a cumplir su obligación constitucional. En el ínterin, el diputado local Francisco R. Pérez presentó formal acusación contra el gobernador Godínez ante la legislatura, por su negativa a promulgar y publicar las leyes y, además, para desaforarlo, debido a su posible culpabilidad en la comisión de diversos delitos del orden común, como malversación de fondos, abuso de poder y violación del fuero constitu-

cional a dos diputados, contrabando y usurpación de funciones judiciales.

En contra del gobernador se había realizado una manifestación en Tepic y el 18 de marzo de 1919, la legislatura acordó desaforarlo para que se le juzgara por los delitos imputados. De inmediato, la legislatura nombró como gobernador interino al general Francisco D. Santiago, quien fungía como jefe de operaciones militares en el Estado.

Godínez interpretó esta situación como un golpe de Estado y al resistirse, el general Santiago lo persiguió, por lo que tuvo que salir del territorio del Estado y radicar en Guadalajara. Según el gobernador desaforado, Santiago no podía ser gobernador interino, pues no satisfacía los requisitos constitucionales de nacimiento y residencia para ser investido con ese cargo, además de estar impedido, por tener el mando de las fuerzas armadas, lo cual se prohibía expresamente en la Constitución local.

Por su parte, el Senado, al conocer los anteriores hechos, dictó y aprobó un acuerdo de aceptación del caso, el 24 de septiembre de 1919, en el que declaraba que efectivamente había una cuestión política entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y requería al primero a rendir un informe por la vía telegráfica de los hechos en un plazo de tres días. Dicho informe fue proporcionado al pleno del Senado, el 29 de septiembre de 1919.

El 23 de octubre del mismo año, se rindió un sereno y objetivo dictamen resolviendo el conflicto. Por principio, se manifestó que el gobernador no puede juzgar la constitucionalidad de los proyectos de ley de la legislatura, ya que eso compete al poder Judicial y si se arroga esta facultad, estaría reuniendo las funciones legislativas. Sin embargo, en virtud de que el gobernador acudió ante el Senado y ante la Suprema Corte pidiendo la resolución sobre la actuación de los poderes del Estado, tan pronto como se llegue a esta decisión, el gobernador deberá promulgar y publicar las leyes y no habría incurrido en responsabilidad. La separación violenta y arbitaria, decretada por la legislatura, constituye una pena muy severa al gobernador, además de haber sido dictada sin observar las garantías mínimas para los procesados. El dictamen propone que el Senado sólo resuelva la cuestión política, esto es, lo relativo al incumplimiento de

promulgar y publicar las leyes y, después de afirmar que dichos actos son obligatorios para el gobernador Godínez, resuelve en definitiva que se le restituya en el cargo.

La reacción no se hizo esperar y el 29 de octubre de 1919 se leyó el telegrama de protesta de la legislatura y múltiples escritos también, de protesta, girados por ayuntamientos del Estado. La legislatura insistió en su protesta en un escrito posterior, en el que manifestó que el Senado había dictado la reinstauración de Godínez sin haberla escuchado previamente, lo cual era falso ya que efectivamente se le había solicitado toda la información conducente. También la legislatura no le reconoce competencia al Senado, pues considera que no se trata de una cuestión política sino de responsabilidad penal, que es de estricta competencia local. La decisión final la daría el Tribunal Superior de Justicia que, por ser experta en delitos del orden común, es el único órgano competente para reinstalar al gobernador, aseveraba la legislatura en su escrito difundido el 17 de noviembre de 1919.

La legislatura promovió igualmente juicio de amparo contra la resolución del Senado y el juez de distrito, Salvador Arriola Valdez, después de otorgar la suspensión provisional del acto reclamado, pidió a la Suprema Corte que le permitiese excusarse de decidir el juicio.

El Senado ratificó su decisión de reinstalar al gobernador Godínez el 18 de noviembre, pero debatió lo que debía hacer ante el juicio de amparo, en el cual se otorgaba la suspensión provisional. El Senador Cutberto Hidalgo opinó que las decisiones del Senado son inapelables y, por lo tanto, no justiciables y definitivas, por lo que habría que sancionar al juez de distrito que había suspendido una decisión del Senado. Por su parte, el Senador Jiménez Mérito propuso que se designara un representante del Senado y promoviera el recurso de revisión contra la suspensión decretada, a lo cual Hidalgo se negó pues consideraba que el Senado no debería "litigar". Los senadores Ríos, Avila y Castillo propusieron que el Senado se entendiera directamente con la Suprema Corte de Justicia y así se hizo.¹⁷

IX. San Luis Potosí (1920, 20 de julio).— Se efectuaron elecciones el 15 de julio de 1919 para gobernadores y diputados. Para el primer cargo se habían presentado dos candidatos: Rafael Nieto y Severino Martínez. No obstante, algunos

diputados locales ya acreditados como tales en las juntas preparatorias: José C. Cruz, Alberto I. Limón y Pedro Noyola entre otros, acudieron al Senado para manifestarle la incapacidad de Martínez para presentarse a los comicios, pues el ya había sido gobernador interino en el periodo inmediato anterior, por lo que estaba descalificado para presentar su candidatura. Sin embargo, Martínez había trabajado afanosamente para favorecer su postulación, así como para llevar a sus partidarios a la legislatura en forma fraudulenta.

Asimismo, Martínez se había valido del juez primero de lo penal de la ciudad de San Luis Potosí, para aprehender a los presuntos diputados opositores, y violar el domicilio del otro candidato a la gubernatura, Rafael Nieto.

Los diputados locales solicitaban desde el 3 de septiembre al Senado, que declararan la incapacidad de Severino Martínez para poder ser electo gobernador y de que se le cominara a olvidar las amenazas y presiones políticas en contra de sus oponentes. La diputación federal de Guerrero y los senadores Lugo y Vicario hicieron suya la solicitud.

Así como lo habían vaticinado los diputados locales, llegado el día de la elección, fueron encarcelados, y los partidos de Martínez en la legislatura reconocieron a su jefe como gobernador.

Sin embargo, Alfonso Cravioto manifestó que el Senado no debería intervenir en San Luis Potosí, puesto que la solicitud había sido sometida a la Cámara tan sólo por unos cuantos presuntos diputados que no tenían personalidad para someter esta cuestión al Senado, pues la disposición constitucional determinaba que sólo el poder Legislativo en su totalidad, o en su caso, el Ejecutivo, podían solicitar debidamente la intervención federal.

El dictamen rendido el 7 de julio de 1920, resolvía que el Senado no tenía facultades para pronunciarse sobre la incapacidad de Martínez para ser gobernador, pues tal facultad correspondía al Congreso local según la propia Constitución del Estado.

Pero los sucesos habían desencadenado en otra problemática que fue la propiciada por el Plan de Agua Prieta, según el cual, los poderes

electos de San Luis Potosí, así como de otros Estados, eran desconocidos por el movimiento revolucionario. En este momento, el conflicto político suscitado en 1919 se transformaba en una probable desaparición de poderes.¹⁸ Así lo manifestaron los senadores Juan Sánchez y Alfonso Cravioto.

Con el movimiento de Agua Prieta, los revolucionarios habían designado a Paulino N. Guerrero gobernador provisional, ya que tanto Martínez como su legislatura habían cesado en sus funciones.

El nuevo dictamen, recaído en virtud del cambio de circunstancias en el Estado, propuso que en la entidad no había una desaparición de poderes, pues todavía funcionaba el poder Judicial, que no había sido desconocido ni había estado involucrado en el conflicto. Para el 23 de junio de 1920 se recibe la noticia de que el ex-diputado local, Rafael Curiel ha rendido la protesta de ley para el cargo de gobernador interino, por lo que el 20 de julio del mismo año se aprueba el dictamen en el sentido de que no habían desaparecido los poderes.¹⁹

X. Durango (1920, 13 de julio).— El ex-gobernador Domingo Arrieta solicita el 23 de junio de 1920 que, debido al conflicto existente entre el gobernador Enrique R. Nájera y la legislatura, anule las disposiciones dictadas por Nájera. Sin embargo, el 8 de julio del mismo año, es recibido un telegrama del Tribunal Superior de Justicia del Estado en el que se asegura la armonía y existencia de los tres poderes. Se asevera igualmente que el general Arrieta, partidario de Carranza, nunca se adhirió al Plan de Agua Prieta. Sin embargo; un grupo de senadores sostuvo que tanto la legislatura como el gobernador Nájera no han sido confiados en sus puestos por Adolfo de la Huerta, por lo que al estar al margen del Plan, debe considerárseles desaparecidos.

El Senador Adalberto Ríos desmintió esta imputación y se refirió al hecho de que lanzaron los poderes constitucionales una convocatoria a elecciones a celebrarse próximamente. El mismo senador informa a la asamblea, en la sesión del 13 de julio de 1920, que ya se había celebrado las elecciones en completa paz, por lo que la acción del Senado era extemporánea.²⁰

XI. Michoacán (1920, 14 de octubre).— El entonces gobernador Pascual Ortiz Rubio disolvió

por la fuerza pública al Congreso del Estado, ordenando la aprehensión de los diputados opositores al Plan de Agua Prieta, por los que tales diputados agraviados acudieron ante el Senado para declarar nula dicha disolución; sin embargo, como el mandato de dicha legislatura terminaba el 15 de septiembre de 1920, recayó un dictamen el 7 de octubre por el que el Senado archivaba la solicitud de los ahora ex-diputados. Las elecciones que se realizaron, originaron que hubiera nuevamente la clásica duplicidad de poderes y dos legislaturas con sus sendos gobernadores.

Muchas cartas recibió el Ejecutivo Federal, para que resolviera el conflicto en el Estado, por lo que el 12 de septiembre de 1920 es dada a conocer al Senado una misiva del Presidente, en la que contradictoriamente pide a la Cámara que resuelva el conflicto político pero que, en virtud de la desaparición de todos los poderes, haga la declaratoria correspondiente para designar un gobernador provisional; solicitando así el ejercicio de dos facultades distintas. El Senado consideró entonces la declaratoria²¹ pero el 29 de septiembre del mismo año, el propio poder Ejecutivo pidió que la Cámara se abstuviera de declarar la desaparición de poderes, puesto que el poder Judicial funcionaba efectivamente. Mientras se discutía si habían desaparecido o no y el presidente solicitaba peticiones contradictorias, los gobernadores con todas las denominaciones se sucedían; provocando un completo desconcierto en el Estado.

La Segunda Comisión de Gobernación del Senado rindió dictamen el 14 de octubre de 1920, en el que ratifica un anterior acuerdo por el cual se declaraba la desaparición de poderes, pues el gobernador José Huerta había renunciado ante la ausencia de garantías del auxilio federal, el Congreso estaba disperso y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia habían sido removidos. A partir de este momento, la facultad arbitral para dirimir la controversia política originalmente planteada, había derivado nuevamente en la facultad declarativa de desaparición de poderes.

En consideración de Cravioto, el dictamen estuvo fuera de cualquier interpretación constitucional, pues en su consideración, al ser previsto el caso de desaparición de poderes por la Constitución local, el Senado no debería intervenir ni siquiera para declarar esta situación. Esta posición fue respaldada por Ortiz, Rodríguez y Magallón.

El tiempo pasó sin que se llegara a un acuerdo y en la sesión del 29 de noviembre del año mencionado, se hace saber que el General Francisco J. Múgica era reconocido por el gobernador provisional Primo Senaria Mercado.²²

XII. Campeche (1920, 11 de noviembre).— El gobernador Salas Guerrero pretendió cesar al Presidente del Tribunal Superior de Justicia Ramón González Gamboa. El gobernador, por supuesto, se negó a someter el caso ante el Senado, por lo que este caso constituye el primer conflicto entre los poderes Ejecutivo y Judicial en un Estado. El gobernador no aplicó en la pretendida remoción del presidente del Tribunal Superior, el Artículo 85 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia, que prohíbe la remoción de magistrados salvo las causales previstas por la ley.

El Senado declinó competencia en este conflicto, puesto que en su consideración, no era de naturaleza política, sino que le correspondería a la Suprema Corte de Justicia resolverlo, según la controversia constitucional puesta en el Artículo 105 constitucional.²³

XIII. Tabasco (1921, 23 de diciembre).— Se verificaron elecciones para la renovación del poder Legislativo del Estado y la Comisión Permanente de la anterior legislatura dio posesión a los nuevos diputados, previo acreditamiento ante las juntas preparatorias del 5 de septiembre de 1921. El gobernador Tomás Garrido Canabal quiso favorecer a sus partidarios y provocó el establecimiento de una segunda legislatura, Garrido violó los domicilios de los diputados opositores y los redujo a prisión. Dichos legisladores habían nombrado, por su parte, al gobernador interino Eleuterio Pérez.

El senador por este Estado, Aureliano Colorado, solicitó al Senado su intervención para solucionar este conflicto político, lo mismo hicieron la Comisión Permanente de la Legislatura, a través de su presidente Pedro Chapuz, y el subsecretario de Gobernación, José I. Lugo. Por cierto, Lugo niega el 13 de septiembre de 1921, que se trata de un conflicto político entre poderes, ya que está por verse la legitimidad de algunos de los dos cuerpos que se arrogan esa categoría; es decir según el ex-diputado constituyente, para que el Senado ejerza esta función arbitral necesita que los poderes contendientes hayan sido reconocidos legítimos; pero cuando no

se ha calificado su legitimidad, tan sólo se trata de un “conflicto electoral”.²⁴ Precisamente lo contrario sería decidido por la Suprema Corte de Justicia, según hemos visto con anterioridad.

No obstante, la segunda comisión de gobernación del Senado dictaminó, el 23 de diciembre de 1921, que efectivamente había un conflicto político. Para la solución de este conflicto se indicó que deberían desarrollarse una serie de pasos similares a un procedimiento judicial, oír a las partes involucradas, recibir pruebas y, finalmente, resolver el fondo del problema.

Por su parte, Jiménez Mérito consideraba que como la participación del Senado no había sido solicitada por ningún poder constitucional de Tabasco, ya que la Comisión Permanente era de la anterior legislatura y los senadores y la Secretaría de Gobernación son poderes federales, la Cámara no tenía jurisdicción para resolver el conflicto. De esta manera la última noticia que se tiene es el aplazamiento del asunto, feniendo en consecuencia este caso y archivándose el asunto en la sesión del 3 de octubre de 1924.²⁵

XIV. Colima (1922, 23 de octubre).— Otro caso que es contemplado simultáneamente como un conflicto de poderes pero a la vez como un conflicto político. El 30 de junio de 1920 el gobernador interino José Chavira se queja ante el Senado de que Miguel Alvarez García se había arrogado, con la autorización de la legislatura, el cargo de gobernador constitucional. Asimismo, el 2 de septiembre de 1920 se da noticia de que la policía del Estado no había permitido la instalación de la XXII Legislatura y, por último, el 10 de septiembre de 1920, el ex-diputado Salvador Saucedo, en vista de los anteriores acontecimientos, solicita al Senado, a través de la Secretaría de Gobernación, la declaratoria de desaparición de poderes.

Sin embargo, en virtud de las investigaciones desarrolladas por el Senado, se encontró con que la legislatura sí había sido instalada desde el 1º de septiembre de 1920 y de los informes recabados de todos los poderes del Estado, se desmentía lo aseverado por Chavira y Saucedo, por lo que el dictamen, rendido el 23 de octubre de 1922, consistía en no declarar la desaparición de poderes y, en consecuencia, la no existencia de conflictos políticos.²⁶

XV. Puebla (1924, 12 de noviembre).— Después de haberse declarado la desaparición de poderes

en el Estado, el 24 de abril de 1924 y de haberse designado gobernador provisional a Alberto Guerrero, quien convocó a elecciones del poder Legislativo al día siguiente, se instaló la legislatura el 1º de junio de dicho año. Al principio, la legislatura designó gobernador interino al propio Alberto Guerrero contraviniendo a la Constitución, con posterioridad surgieron problemas entre ambos poderes y la legislatura desaforó al gobernador Guerrero, imputándole la comisión de delitos del orden común.

Guerrero acudió al juez de distrito y obtuvo la suspensión del desafuero, por lo que continuó tácitamente en el cargo. Pero la legislatura, además de promover recurso de revisión ante la Suprema Corte contra la suspensión, designó mientras tanto, el 22 de octubre de 1924, como gobernador interino, al general José María Sánchez, quien había sido el gobernador afectado por la declaratoria senatorial de desaparición de poderes. Sánchez, ante las protestas e inquietudes manifestadas a los poderes federales, renunció al cargo. No se encontró posterior referencia a este conflicto.²⁷

XVI. Zacatecas (1925, 15 de octubre).— Desde el año de 1923, se había planteado en el Senado el conflicto político entre el entonces gobernador de Zacatecas, Donato Moreno y la legislatura, integrada por los diputados independientes José Falcón, Miguel de la Torre, Pedro Belaunzarán, Matías Ramos, Tiburcio López, Sabás Herrera, J. Jesús Velázquez, Isidro Caloca, Fidel B. Serrano, Francisco O. García, Nicolás Martínez y Eulalio Robles, quienes habían sido forzados a instalarse fuera del Palacio Legislativo desde el 15 de septiembre de 1923. El Senado integró una comisión investigadora y constató que tales diputados eran legítimos y dictaminó el 16 de noviembre de 1923 que se le dieran todas las garantías a dicha legislatura para instalarse a pesar del gobernador. Ante esta resolución, el Presidente hizo que suspendieran la aplicación inmediata del acuerdo pero finalmente fue aprobado en las sesiones del 17 de diciembre de 1924 y del 15 de octubre de 1925.

XVII. Coahuila (1925, 30 de noviembre).— En esta fecha declaró el Senado la existencia de un conflicto político entre los poderes Ejecutivo y Judicial consistente en que cada uno de ellos reconoce como legítimas a distintas legislaturas. El Senado reconoce, y dirime así el conflicto, a la legislatura reconocida por el gobernador Luis Gutiérrez. En contra, con la fuerza de los ayuntamientos, el contrincante del gobernador, el gene-

ral Manuel Pérez Treviño apoyaba a otra legislatura. Contra el reconocimiento del Senado, los partidarios de Pérez Treviño promovieron conflicto constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. La Corte designó al magistrado del Tribunal del Segundo Circuito, Rosendo Heredia, el 23 de noviembre de 1925, para que practicase la investigación conducente sobre las elecciones, con fundamento en el Artículo 97 constitucional.²⁸

XVIII. Veracruz (1927, 5 de enero).— La Legislatura del Estado había decretado desde el 22 de enero de 1926 el triunfo electoral de José Antonio Roque; el Gran Partido Socialista Veracruzano de Obreros y Campesinos para la presidencia municipal de Veracruz.

No obstante, el gobernador Heriberto Jara se había negado a publicar dicho decreto y, según diversas fuentes, había autorizado la realización de persecuciones políticas.

Este conflicto, que en el caso de Nayarit (1919) había propiciado el ejercicio de la facultad arbitral, fue detenido y finalmente decidido el 20 de octubre de 1927, como una desaparición de poderes.

XIX. Zacatecas (1928, 16 de mayo).— El Senador Pedro Belaunzarán sometió a consideración, el 23 de marzo de 1928 de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las violaciones que el gobernador Rodarte de Zacatecas venía cometiendo en contra de los derechos del campesinado del Estado. En tal virtud, sometido indebidamente como un conflicto político, el senador solicitó la designación de una comisión investigadora que fuera posteriormente aprobada e integrada por J. E. Bávara y Luis G. Márquez.

La comisión rindió informe el 16 de mayo del mismo año, después de percatarse de hechos, no precisamente relativos a las violaciones de campesinos, sino de una naturaleza completamente distinta. En principio, había otro gobernador, Francisco Bañuelos, quien refutó las acusaciones de Belaunzarán y después la comisión escribió un detallado reporte de la autorización del goberna-

dor para permitir los juegos de azar que estaban prohibidos.

Resulta claro que este caso no debe considerarse como un conflicto político, puesto que no había tal entre los poderes del Estado, ni porque fuera debidamente planteado por quienes están legitimados para hacerlo.

XX. Yucatán (1955, 29 de septiembre).— El gobernador interino Víctor Mena Palomo sometió a consideración del Senado, el conflicto político que había provocado la legislatura del Estado con el Ejecutivo, por la actitud “inamistosa” del Legislativo y por su constante obstrucción a las labores del gobernador. El Senado acordó la designación de una comisión investigadora integrada por dos senadores y prevenir a los poderes del Estado, para que se abstuvieran de efectuar cualquier acto que alterara o modificara el orden constitucional de la entidad federativa. La solicitud del gobernador Mena fue refrendada por el Senador Médiz Bretio.

No hubo necesidad de intervenir por parte del Senado, pues mediante escritos del 23 de febrero y 6 de marzo de 1956, los dos poderes involucrados manifestaron a la Cámara que los puntos de discordia habían sido saldados, por lo que en la sesión del 28 de octubre de 1956 se resuelve archivar el caso.

4. Como puede apreciarse de los ejemplos anteriormente citados, la solución de conflictos políticos es una función que no ha estado bien definida con relación a la otra facultad senatorial para declarar la desaparición de poderes. En el fondo, la experiencia ha demostrado que la situación más típica es la duplicidad de poderes, especialmente Legislativo y Ejecutivo, por lo que el Senado tiene forzosamente que dictaminar sobre la legitimidad de los mismos.

El procedimiento a seguir, sugerido en los proyectos de ley reglamentaria a que hice alusión en el capítulo anterior y, además, en el proyecto sometido a consideración por el Senador I. Díaz de León, el 23 de octubre de 1929. A pesar de la importancia de esta facultad, todavía no ha sido reglamentada.



Heriberto Jara



Manuel Pérez Treviño

Notas

¹ Cfr. Senado de la República. *La restauración del Senado 1867-1875*, 1985, LIII Legislatura, pp. 300-301.

² El proyecto contemplaba la facultad en estos términos: "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 del Senado será ejecutada por el Presidente de la República, sin que pueda hacerse observaciones sobre ella."

³ Cfr. *La restauración*. . ., op. cit., pp. 427-428.

⁴ *Diario de los Debates*, 7º Congreso, sesión del 30 de octubre de 1873, pp. 437-438.

⁵ *Diario de los Debates*, 7º Congreso, sesión del 4 de noviembre de 1873, p. 474.

⁶ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Imprenta de la Cámara de Diputados. t. II, 1922, p. 229.

⁷ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. t. II, pp. 275-276.

⁸ Cfr. *Diario de los Debates*, 5º Congreso, primer periodo, sesión del 8 de octubre de 1869, pp. 136 y ss.

⁹ Cfr. *Diario de los Debates*, 5º Congreso, sesión del 20 de octubre de 1869, p. 247.

¹⁰ Cfr. *Diario de los Debates*, 5º Congreso, sesión del 22 de octubre de 1869, pp. 267-270.

¹¹ Cfr. Guerrero Lara, Ezequiel y Enrique Guadarrama López. (comp.) *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, t. I, UNAM, 1984, pp. 46-188.

¹² Ibidem, pp. 704-705.

¹³ Ibidem, pp. 116, 121 y 400. Cfr. *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 15 de febrero de 1921, pp. 4-9 y sesión del 29 de agosto de 1921, p. 7.

¹⁴ González Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, 1983, pp. 60-61.

¹⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 6 y 10 de diciembre de 1884.

¹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 17 y 27 de diciembre de 1917 y del 14 de agosto y 13 de septiembre de 1918.

¹⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 24, 25 y 29 de septiembre, 23 y 29 de octubre, 5, 10, 17, 18 y 24 de noviembre y 15 de diciembre de 1919.

¹⁸ Cfr. González Oropeza, op. ult. cit., p. 207.

¹⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 3, 8 y 17 de septiembre de 1919, 23 de junio y 7, 12, 13 y 20 julio de 1920.

²⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 23 de junio, 7, 8, 12 y 13 de julio de 1920.

²¹ Cfr. González Oropeza, op. ult. cit., pp. 171-177.

²² *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 5 de julio, 12 de septiembre, 7, 11, 14, 19 y 20 de octubre, 15 y 29 de noviembre y 20 de diciembre de 1920 y 20 de abril de 1921.

²³ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 11 de noviembre de 1920.

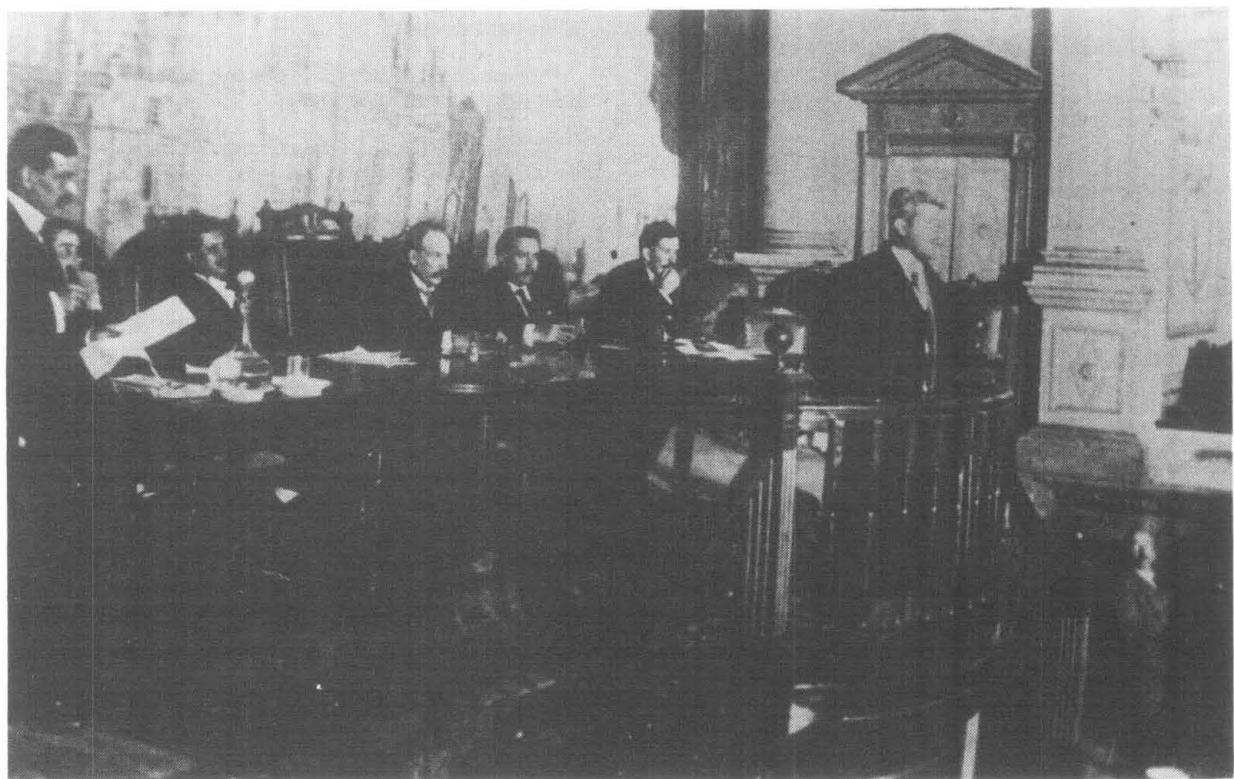
²⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 24 de octubre de 1921, pp. 6-9.

²⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 11 y 24 de octubre, 23, 26 y 27 de diciembre de 1921 y 3 de octubre de 1924.

²⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 23 y 25 de octubre de 1922.

²⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 4, 5 y 12 de noviembre de 1924.

²⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 24 y 30 de noviembre y 3, 7 y 10 de diciembre de 1925.



El Congreso reunido en Querétaro en 1917

DOCUMENTO 13

Proyecto de Ley reglamentaria de la fracción VI del Artículo 76 Constitucional, presentado por el Senador I. Díaz de León, el 23 de octubre de 1929

Honorable Asamblea:

No hace mucho que el Senador por Chiapas José H. Ruiz, presentó a vuestra consideración un proyecto de ley reglamentaria de la fracción V del Artículo 76 constitucional, para evitar los hechos escandalosos que con tanta frecuencia se registran en los Estados de la República, que consisten en que los gobernadores provisionales nombrados por el Senado o por la H. Comisión Permanente, cuando se han declarado desaparecidos los poderes locales, no se limitan a cumplir con su deber, esto es, que no se concretan a convocar elecciones para los nuevos poderes, sino que tratan de perpetuarse en el ejercicio de sus funciones, consagrándose exclusivamente en desarrollar una política personalista mediante la formación de un ambiente político en su favor y olvidándose de su situación provisional.

El proyecto a que me refiero, versa sobre la reglamentación de la fracción VI del Artículo 76 de nuestra Constitución Política, cuya fracción prevee el caso de las dificultades de orden político que surjan entre los poderes de un Estado, el cual esta Cámara tiene la obligación de resolverlo, siempre que alguno de los poderes en conflicto ocurra a aquélla con ese fin, o, por último, cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Es indiscutible que el caso previsto por la fracción VI, cuya reglamentación propongo, es siempre previo al que consagra la fracción V del mismo artículo, pues los hechos han demostrado que antes de llegar a una situación caótica, como consecuencia de la cual se tenga que declarar desaparecidos los poderes locales de un Estado, surgen dificultades entre los poderes de las mismas entidades, por lo tanto, juzgo que con una reglamentación cuidadosa de la referida

fracción VI del artículo constitucional, se respetarán más los poderes y se garantizará más la estabilidad de los funcionarios honrados que actúen con estricto apego a las leyes, o, en su caso, también la destitución de los que no lo son.

(...)

Como antecedentes encontramos en el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, que al discutirse la fracción VI del Artículo 76 por los Señores Paulino Machorro Narváez, actual Ministro de la S.C.J. de la Nación y Doctor Arturo Méndez, por una parte, y por otra, por los Ciudadanos Heuberto Jára e Hilario Medina, resultó del acalorado debate hacerse empatado la votación en el seno de la comisión.

Los 2 primeros sostuvieron el proyecto tal como se encontraba redactado alegando la conveniencia de que fuera la S.C.J. la que conociera del conflicto de poderes en un Estado, haciendo notar el alto papel de ese cuerpo y la responsabilidad del mismo, que daría sus decisiones sin valor seguramente acatado por las partes contendientes y, además, con el deseo de que fuese el Poder Judicial el único que resolverá esa clase de conflictos. Los otros dos miembros de la comisión sostuvieron que siendo un conflicto entre Poderes locales de un Estado de carácter político, el Senado, órgano político, era el más adecuado para dar una solución que además de ser pronta, pudiera tener en cuenta intereses especiales de un momento que por su naturaleza la Corte no podría tener en consideración para sus decisiones, además de que la resolución del más alto tribunal de la República debía recaer sobre un juicio en toda forma, y aquél sería más dilatado y no debía tener en cuenta, por su naturaleza, las circunstancias políticas que muchas veces son extralegales por el apasionamiento de las partes.

CUADRO XIII:

CUADRO SINOPTICO de las perturbaciones del orden constitucional en los Estados, formado por el diputado José Fernandez,* para combatir las ilimitadas facultades que la Comision de puntos constitucionales propone sean concedidas al Senado, segun se ve en su dictamen, que es como sigue:

B.

5º Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los Estados en que hayan desaparecido sus poderes constitucionales. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad. Las resoluciones del Senado serán ejecutadas por el Presidente de la República.

6º Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando ellos ocurrían con ese fin al Senado, ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya alterado la paz pública. La ley reglamentará el uso de esta facultad.

Casos de perturbacion del orden constitucional en un Estado.	Remedios actuales segun nuestro derecho constitucional.	Medidas que seria conveniente adoptar.	Redaccion ó dichas medidas ya formuladas.	OBSERVACIONES.
1º Invasion ó violencias procedentes de fuera de la Republica.	Primera parte del art. 116 de la Constitucion que impone á los poderes federales el deber de proteger á los Estados contra toda invasion ó violencia exterior.—Lo es tambien la fraccion 6º del art. 85 que declara obligacion del Presidente de la Republica disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federacion.	No parece que haya necesidad de dictar alguna.		La facultad de que habla el art. 116 ha sido puesta continuamente en ejercicio en este caso. Ejemplo: la intervencion francesa.
2º Invasion ó violencias procedentes de otro Estado ó Territorio pertenecientes á la Republica.	Los mismos del caso anterior, puesto que siempre se trata de invasion ó violencia que son exteriores respecto del Estado en el cual se ejercen.	No hay tampoco necesidad, segun parece, de nuevas providencias.		El Ejecutivo ha hecho constantemente uso de la parte que le corresponde de esta facultad, ó mas bien de este deber impuesto á los poderes federales. Ultimamente, no solo fue a apaciguar el Estado de Jalisco, en el que surgió la revolucion de Lozada, sino que protegio á los Estados de Sinaloa y Zacatecas con toda oportunidad. Estos eran los invadidos, procedente la invasion del de Jalisco.
3º Sublevacion dentro del mismo Estado.	En caso de sublevacion ó trastorno interior, les prestaran igual proteccion (los poderes federales á los Estados) siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida. (Segunda parte del articulo 116 de la Constitucion.)	Quizá seria muy conveniente para la mayor seguridad de la Federacion que no sea indispensable requisito que los poderes del Estado pidan la proteccion, sino que esta se las imparta, aun cuando no la pidan, siempre que la sublevacion ó trastorno puedan cundir á otro Estado.	Adicion al art. 116 de la Constitucion: «Cuando la sublevacion ó trastorno sean tales que amenacen comunicarse á otro Estado, no es indispensable para el efecto de acordar la proteccion, el requisito de que la soliciten los poderes locales del Estado en que la sublevacion ó el trastorno tuvo origen.	El Ejecutivo ha ejercido esta facultad en nuestros Estados sin esperar en muchos casos la peticion de proteccion por parte de los poderes de los mismos. La gravedad de las circunstancias asi lo exigia, y esto parece probar la necesidad de que se modifique la segunda parte del articulo 116 de la Constitucion en el sentido indicado.
4º Conflicto entre los poderes del propio Estado.	No los hay.	Como la Federacion tiene que mantener relaciones con los Estados, y al entablarlas con alguno de sus poderes en conflicto, lo reconoce de hecho, seria conveniente dar al Senado la facultad de reconocer á los legítimos y de acordar, en consecuencia, que se les dé la proteccion debida contra los ilegítimos, los cuales son, hasta cierto punto, simples particulares sublevados.	B Son facultades del Senado: 5º Reconocer, en caso de conflicto entre los poderes de un Estado, á los legítimos, y acordar que el Ejecutivo federal les dé la proteccion debida para que ejerzan libremente sus funciones.	Se ha creido por algunos, y aun á veces se ha emitido tal opinion en el Congreso, que este caso está comprendido en el art. 116; pero el Ejecutivo ha sostenido siempre la contraria, y parece que con razon sobrada. Pero la facultad de reconocer á los poderes legítimos, esté ó no esté consignada en la Constitucion, tiene forzosamente que ejercerse por un poder federal; ni se concibe en la practica lo contrario. El simple modo de contestar una comunicacion, implica el reconocimiento ó desconocimiento del poder que la dirigió, y esto se ha visto palpablemente muchas veces en las relaciones de los poderes de los Estados con el Congreso y el Ejecutivo.
5º Violencias ejercidas por la Federacion en el Estado.	No los hay si no es en lo judicial (Constitucion, articulo 101); pero pueden ocurrir muchos casos en que el poder judicial sea completamente extraño á su resolucion, ó en que la accion de este solo sirva para amparar al individuo ó exigir la responsabilidad al culpable, pero no para evitar ó hacer que cese la violencia de una manera general.	Convendria dar al Senado la facultad de resolver las cuestiones que se susciten entre la Federacion y el Estado, por violencias cometidas por esta, quedando ademas á las personas agraviadas su derecho expedito para ocurrir individualmente á los tribunales federales, conforme á los articulos 101 y 102 de la Constitucion.	6º Resolver las cuestiones que se susciten entre la Federacion y algun Estado por violencias cometidas por la primera, ó que se le atribuyan, quedando ademas expedito su derecho á las personas ofendidas para ocurrir individualmente á los tribunales federales, conforme á los articulos 101 y 102 de la Constitucion.	Estas violencias pueden cometerse á menudo, y no hay, legalmente hablando, quien resuelva las cuestiones que originan, como ya se ha dicho, ó no ser el mismo Ejecutivo, que es el que generalmente tiene mas ocasiones de ser el autor de ellas. La comision no ha tenido para nada en cuenta este caso, de una gravedad no menor que la de los otros.
6º Falta absoluta y simultanea de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, ya por haberse dado el Estado una forma de gobierno contraria á los preceptos de la Constitucion, ya por sublevacion de aquellos poderes contra la Federacion, ya por cualquiera otra causa, como el tratarse de un Estado de nueva creacion, etc.	No hay ninguno.	Seria, pues, conveniente que el Senado tuviese la facultad de acordar que el Ejecutivo nombre un Gobernador interino cuando falten á la vez el legitimo y la Legislatura legitima, para que aquél expida las correspondientes convocatorias electorales y conserve el orden administrativo, todo conforme á la constitucion y leyes del propio Estado, en cuanto fuere posible, hasta que tomen posesion los nuevos poderes legitimos.	7º Acordar, cuando falten absoluta y simultaneamente la Legislatura y el Gobernador legitimos de un Estado, que el Ejecutivo nombre un Gobernador interino, con el fin de que expida las correspondientes convocatorias y administre dicho Estado, todo conforme á su propia constitucion y leyes, en cuanto sea posible, hasta que se instalen los nuevos poderes legitimos.	Es tan necesaria esta facultad, tan justificada por la naturaleza de las cosas, que el Ejecutivo la ha ejercido constantemente, sin que se la dé nuestra Constitucion, ya á la caida del imperio en los Estados acéfalos, ya en la creacion de Estados nuevos, ya en aquellos cuyos poderes constitucionales se han sublevado contra los federales. Pero muy conveniente es que solo se conceda para el caso de que falten absoluta y simultaneamente la Legislatura y el Gobernador, porque si solo faltara la primera, el Gobernador convocaria á nuevas elecciones, y si solo el segundo, la Legislatura dictaria las disposiciones convenientes. El poder judicial es, por regla general, de rarissimas excepciones, extraño á todo esto.

El resultado de esta pugna fue el que se lee en la actual fracción VI del Artículo 76 de nuestra Constitución Vigente, tal como está redactada.

Con esos antecedentes resultaría ocioso negar la enorme importancia de esta facultad del Senado, que envitaría la extraordinaria a que se refiere la fracción V del propio Artículo 76.

(...)

Artículo Primero.— Cuando por cuestiones políticas surjan dificultades entre los Poderes de los Estados, cualquiera que dichos poderes ocurriera al Senado de la República, para que éste resuelva la conducente en uso de la facultad que le concede la fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal.

Artículo Segundo.— La solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá presentarse directamente al Senado por cualquiera de dichos Poderes o por conducto de alguno de los miembros que representan ante el Senado a la Entidad Federativa cuyos Poderes se hallen en conflicto.

Artículo Tercero.— El Senado, en vista de la solicitud, designará inmediatamente de su seno, una comisión integrada por tres de sus miembros para que con carácter urgente se trasladen al lugar de los hechos a practicar las averiguaciones del caso.

Artículo Cuarto.— Con los informes de los comisionados, los cuales deberán rendir éstos dentro de los quince días siguientes a aquél en que hubiesen sido designados, el Senado, con la aprobación de las 2/3 partes de [los miembros] presentes resolverá el conflicto político sometido a su consideración teniendo en cuenta lo que dispongan las Constituciones locales de las respectivas Entidades Federativas.

TRANSITORIO.— Esta ley empezará a regir desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Sesiones del Senado —Méjico D.F. a 23 de octubre de 1929— I. Díaz de León. Hacemos nuestra la presente iniciativa Francisco Anguiano, José María Aguilar.