



Capítulo Sexto: La desaparición de poderes en los estados

1. La facultad para declarar la desaparición de poderes en los Estados es quizá la competencia exclusiva del Senado más controvertida y criticada. Aunque constituye una facultad propia del constitucionalismo mexicano, sin antecedentes directos en ningún otro sistema, resulta interesante comparar tal disposición con la Constitución de los Estados Unidos.

En la Constitución de este país, se plasmó en el Artículo IV, sección 4, lo que se ha denominado como la garantía de la forma republicana de gobierno “que consiste en asignarle al Presidente de los Estados Unidos”, por una ley del 28 de febrero de 1795, la obligación de movilizar a la guardia nacional para sofocar cualquier “violencia doméstica” o insurrección que atente contra la forma de gobierno republicano de determinado estado de la Unión, previa solicitud de la legislatura o en su defecto, de su gobernador. El equivalente en México de esta atribución sería el denominado “auxilio federal” del Artículo 122 constitucional.

Sin embargo, como las insurrecciones implican juicios sobre la legitimidad de los gobiernos establecidos, la interpretación que se ha dado a la garantía de la forma republicana de gobierno se extiende a decidir sobre múltiples cuestiones políticas. El primer caso decidido por la Suprema Corte de los Estados Unidos sobre este tenor fue el de *Luther V. Borden* en 1849, en donde se tenía que decidir cuál de dos gobiernos, que simultáneamente operaban en Rhode Island, era legítimo. La Suprema Corte declaró no justi-

ciable este caso por implicar cuestiones políticas ajena a la competencia del poder Judicial:

“Corresponde al Congreso el decidir qué gobierno es el legítimo en un Estado. Porque si los Estados Unidos deben garantizar a cada Estado un gobierno republicano, el Congreso debe decidir necesariamente qué gobierno es el legítimo en el Estado, antes de que puedan determinar si es republicano o no.”¹

El republicanismo previsto en esta garantía y, en general, en todo el sistema constitucional norteamericano es peculiar, ya que por principio reconoce lo que establecen nuestros actuales artículos 39, 40 y 41 constitucionales.

La historia constitucional norteamericana contempla al pueblo como la única fuente original de toda autoridad política, pero también nos muestra que la voluntad popular sólo puede ejercerse a través de sus representantes.² Como lo expresara Daniel Webster en el sentido de que el ejercicio directo de esa autoridad por el pueblo es impráctica por lo que la delega a través del sufragio a sus representantes legítimos.³ Lo que Juan Jacobo Rousseau admite con desagrado y reticencia, la teoría política norteamericana lo acepta gustosa con pragmatismo.

De allí que el sentir de la mayoría, como voluntad máxima ante los órganos de gobierno, no tiene predominio ni sentido en el constitucionalismo norteamericano. Algunos ejemplos de

aplicación de la garantía republicana de gobierno abundan en este sentido. El estado de Virginia se rebeló en algún momento contra el gobierno federal y la mayor parte de su legislatura apoyó la moción por separarse del pacto federal; una minoría de la legislatura se instauró en la ciudad de 'Wheeling' y el Congreso de la Unión, además de reconocer a esta minoría legislativa, apoyó su intención de escindir al estado y crear el estado de Virginia Occidental. Algo similar pasó en Missouri, Kentucky, Luisiana, Arkansas, Tennessee y Maryland, lo cual llevó a la doctrina a aceptar la tesis de que la forma republicana de gobierno exige que el gobierno federal debe reconocer al sector de un Estado, mayoría o minoría, regular o no, que a su vez reconozca la supremacía de la Constitución Federal,⁴ sin importar la popularidad de tales sectores. Sin embargo, hay que reconocer que esta tesis tuvo como fundamento un caso de verdadera sublevación de parte de los estados contra el gobierno federal, quienes pretendieron separarse de la Federación, lo cual atentaba contra la existencia del Estado Federal.

De lo anterior, se puede deducir que la pretendida garantía sobre la forma republicana de gobierno, tiende a eliminar de los Estados cualquier modalidad que alterase el principio republicano, aunque estuviera apoyado por la mayoría de los habitantes de ese Estado, así como protegerlos contra cualquier invasión o disturbio interno.

Sobre la pureza del republicanismo, esta garantía está orientada a conservar las instituciones representativas; es decir, la permanencia de los tres departamentos tradicionales de gobierno Ejecutivo, Legislativo y Judicial en un Estado, así como el mantenimiento del sufragio como derecho fundamental.

Cualquier atentado al derecho del sufragio, se contemplaba bajo la perspectiva de la garantía de la forma republicana de gobierno. El último caso célebre al respecto fue el de *Baker V. Carr* fallado por la Suprema Corte de los Estados Unidos en 1962. En este caso se alegó que la legislatura del estado de Tennessee había dividido al Estado en distritos electorales, de tal forma que la población blanca tuviera mayor representatividad que la población de color⁵ y a diferencia del caso *Luther V. Borden*, la Suprema Corte consideró justa esta pretensión aunque involucrara conflictos políticos.

2. En México, la intervención federal se basa en que cada estado cede parte de su soberanía para constituir el Pacto Federal y en que los disturbios ocurridos en un estado afectan a toda la Unión. En este sentido, la Federación se arroga el carácter de guardián del sistema. Desde el 19 de diciembre de 1823, el Diputado Pablo de la Llave propuso que la Federación resolviera las diferencias de los estados entre sí; además, a partir del Acta Constitutiva de 1824, la intervención federal tomó carta de naturalización para hacer frente a las invasiones exteriores y para conservar la paz y el orden públicos.

Sin embargo, el papel de la Federación ha sido visto con desconfianza para intervenir en los problemas internos de los estados. En este aspecto, el principio predominante es el que la intervención federal sólo opera mediante el requerimiento del poder Legislativo del respectivo estado o en su defecto, del poder Ejecutivo correspondiente. No se admite la intervención federal en forma oficiosa más que en dos supuestos, cuando el conflicto interno sea armado o cuando ocurra la desaparición de poderes, en cuyo caso bastará la sola denuncia de hechos por individuos, organizaciones políticas o miembros del Congreso de la Unión y locales, para que el Senado, de considerarlo procedente, ejerza la facultad declarativa. Hasta antes de la expedición de la ley reglamentaria de desaparición de poderes, el 29 de diciembre de 1978, la mayoría de los casos de desaparición de poderes ocurridos de 1876 a 1975, según se resumen en el cuadro correspondiente,⁶ fue promovida por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Gobernación.

La propia reinstauración del Senado también fue obra del Poder Ejecutivo Federal, primero mediante la iniciativa contenida en la ley de convocatoria del 14 de agosto de 1867, para elección de poderes federales expedida por Benito Juárez, y posteriormente, mediante el reforzamiento de Sebastián Lerdo de Tejada de 1872 a 1874, cuando finalmente fueron aprobadas las reformas constitucionales planteadas con años de anterioridad.

Con la restauración del Senado, se aceptó que cada Cámara del Congreso tuviera facultades exclusivas, de índole económica para la Cámara de Diputados y política para el Senado. La azarosa y prolongada discusión de la restauración del Senado, y en particular de la facultad decla-

rativa de desaparición de poderes,⁷ se caracterizó por varias sublevaciones, primero en 1869 en Tamaulipas y Sinaloa a raíz de las elecciones y después, en 1873 en Coahuila y Yucatán por ausencia de elecciones. Desde 1870, Juárez enfatiza ante el Congreso que estas sublevaciones implicaban problemas políticos que no deberían ser resueltos por el poder Ejecutivo, sino que le correspondían al Legislativo.

En el transcurso de las discusiones en noviembre de 1873, sucedió un problema político en el Estado de México que sirvió de ejemplo. El Diputado Robles Gil formuló la redacción final de esta facultad senatorial, aclarando que no era necesario que desapareciera el poder Judicial ya que era difícil que éste pudiera convocar a elecciones para renovar los demás poderes, posición que no fue aceptada en el Congreso Constituyente de 1916-1917 por Paulino Machorro Narváez.

La naturaleza de esta facultad senatorial se mostró desde un principio clara: sin llegar a intervenir en el gobierno interino del Estado, lograr la renovación de los poderes locales y subsanar la acefalía o ausencia de poderes legítimos en un Estado; por lo que el objetivo de esta facultad es designar un gobernador provisional que ocupe el poder Ejecutivo con la única función de convocar a elecciones.

La facultad declarativa de desaparición de poderes se ha asimilado a la garantía de la forma republicana de gobierno norteamericano, pues en varios casos ocurridos en México, se han violado diversas disposiciones constitucionales relativas al sufragio y a las instituciones republicanas, como la prórroga indebida de los períodos constitucionales de la legislatura y del gobernador, causas que definen la forma republicana de gobierno en los Estados Unidos. Antes de la instauración de esta facultad dentro de las funciones del Senado, se aplicaba el “auxilio federal”, que es la traducción, en nuestra Constitución, de la garantía de la forma republicana de gobierno.

3. La desaparición de poderes debe considerarse como una facultad extrema. Es una facultad reconstructora de los poderes constituidos en los Estados, cuya declaratoria por el Senado debe tener como efecto la sola constatación de hechos o abusos de poder. La declaratoria no fue formulada para nulificar elecciones estatales ni depoñer a los titulares de los poderes Ejecutivo y Le-

gislativo. Precisamente por ello, la facultad fue incluida en la Constitución con la expresa intención de ser reglamentada, lo cual no pasó sino ciento cuatro años después, de 1874 a 1978. En el ínterin, hubo proyectos interesantes que trataron de reglamentar no sólo la facultad declarativa, sino también la solución de conflictos políticos ligados tanto en las circunstancias de su aplicación como en la propia Constitución, pues están señalados en las fracciones V y VI del Artículo 76 constitucional. La Ley reglamentaria, aprobada en 1978 reúne los supuestos bajo los cuales procede la declaratoria de desaparición de poderes:

- A. Cuando los poderes locales quebranten los principios del régimen federal.
- B. Cuando las autoridades estatales se prorroguen en sus cargos, después de fallecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubiesen celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.
- C. Cuando las autoridades estén imposibilitadas para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten el orden del Estado, la plena vigencia de la Constitución y las leyes.
- D. Cuando abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- E. Cuando promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distinta de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución.

En la historia de esta facultad, que va de 1879 a 1975, han ocurrido 63 declaratorias efectivas de desaparición. Los años más importantes han sido: 1920, con 9 declaratorias correspondientes al régimen de la Huerta, 1935, con 7 declaratorias, 1924 y 1927 con 5 declaratorias respectivamente y 1931 con 4 desapariciones. Los estados que han contado con desapariciones de sus poderes han sido los siguientes:

Estado	Número de desapariciones
Coahuila	2 (1884 y 1913)
Colima	4 (1879, 1911, 1931 y 1935)

Campeche	1 (1920)
Chiapas	3 (1924, 1927 y 1936)
Durango	4 (1914, 1931, 1935 y 1966)
Guanajuato	3 (1932, 1935 y 1946)
Guerrero	7 (1911, 1913, 1918, 1935, 1941, 1954 y 1975)
Hidalgo	1 (1975)
Jalisco	5 (1876, 1882, 1920, 1930 y 1931)
México	1 (1920)
Michoacán	1 (1920)
Morelos	7 (1911, 1913, 1920, 1923, 1924, 1925 y 1927)
Nayarit	3 (1927, 1929 y 1931)
Nuevo León	2 (1876 y 1885)
Oaxaca	2 (1920 y 1924)
Puebla	3 (1920, 1924 y 1927)
San Luis Potosí	2 (1938 y 1941)
Sinaloa	1 (1935)
Sonora	2 (1913 y 1935)
Tabasco	3 (1887, 1920 y 1935)
Tamaulipas	5 (1914, 1918, 1919, 1924 y 1947)
Tlaxcala	1 (1933)
Veracruz	1 (1927)
Yucatán	1 (1920)

A partir de la vigencia de nuestra Constitución de 1917, se observa que las solicitudes que han prosperado para que el Senado efectuara las declaraciones de desaparición de poderes, han procedido del Presidente de la República. Este sistema ha sido modificado a partir de la ley de 1978, en la cual se excluye al Poder Ejecutivo Federal para solicitar estas declarativas. Sin embargo, apartir de dicha ley no se han dado nuevas declaraciones de desaparición.

Un recuento de las declaratorias, según las solicitudes del Presidente en turno, da los siguientes resultados.

Presidente	Número de desapariciones
Porfirio Díaz	6
Manuel González	1
Francisco León de la Barra	3
Victoriano Huerta	6
Venustiano Carranza	3
Adolfo de la Huerta	9
Alvaro Obregón	6
Plutarco Elías Calles	4
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	5
Abelardo L. Rodríguez	1
Lázaro Cárdenas	9
Manuel Ávila Camacho	3

Miguel Alemán	1
Adolfo Ruiz Cortínez	1
Gustavo Díaz Ordaz	1
Luis Echeverría	2

De la práctica sobre los casos de desaparición de poderes, se han esgrimido múltiples argumentos que, en el fondo, se reducen a las siguientes causas:

- a) Violaciones al voto público —6 casos— Tamaulipas 1918, Chiapas 1924, Colima 1931, Tlaxcala 1933, Chiapas 1936 y Guerrero 1941.
- b) Sublevación de los poderes locales contra la federación —5 casos— Guerrero 1918, Tamaulipas 1919, Chiapas 1927, Sonora 1935 y San Luis Potosí 1938.
- c) Consolidación de movimientos revolucionarios —13 casos— Michoacán 1920, Jalisco 1920, Tamaulipas 1920, México 1920, Puebla 1920, Campeche 1920, Yucatán 1920, Oaxaca 1920 y Morelos 1920, 1923, 1924, 1925 y 1927.
- d) Movimiento rebelde interno —2 casos— Puebla 1924 y Jalisco 1930.
- e) Conflictos políticos —5 casos— Nayarit 1927, Veracruz 1927, Nayarit 1931, Jalisco 1931 y San Luis Potosí 1941.
- f) Dualidad de poderes —4 casos— Jalisco 1876, Nuevo León 1876, Chiapas 1924 y Puebla 1927.
- g) Responsabilidad oficial —14 casos— Nayarit 1929, Durango 1931, Guanajuato 1931, Tabasco 1935, Colima 1935, Guerrero 1935, Guanajuato 1935, Sinaloa 1935, Guanajuato 1946, Tamaulipas 1947, Guerrero 1954, Durango 1966, Guerrero 1975 e Hidalgo 1975.
- h) Prórroga de funciones —1 caso— Durango 1935.
- i) Vacío de poder —2 casos— Oaxaca 1920 y Morelos 1920.

Como se puede observar, las causas enlistadas en casi todos los incisos hubieran correspondido a otras medidas de intervención federal, sólo los últimos incisos corresponden a los supuestos de la función declarativa de desaparición de poderes.

res; es decir, la prórroga de funciones y el vacío de poder.

4. La función declarativa de desaparición de poderes, ha sido considerada como dañina al sistema federal en México;⁸ sin embargo, debe separarse de esta función, el abuso que de 1879 a 1975 se le dió, pues el objetivo de esta función es la reconstrucción de los poderes desaparecidos en una entidad federativa y, desde esta perspectiva, no hay facultad constitucional equiparable. Con la intención de entender la importancia de esta función, podríamos resumir los criterios y vicios que han normado la aplicación de la misma en nuestro país.

Según la disposición constitucional que regula esta función, contenida en la fracción V del Artículo 76, los elementos característicos son los siguientes:

- a) Unicamente el Senado declara la desaparición de poderes.
- b) Para que se configure la desaparición de poderes, es necesario que ésta afecte a los tres poderes constitucionales.
- c) La Comisión Permanente del Congreso de la Unión sólo interviene para designación del gobernador provisional.
- d) El gobernador provisional debe convocar a elecciones sin delación.
- e) Esta disposición es de aplicación supletoria pues debe aplicarse, en su caso, a lo previsto por las Constituciones de los Estados.

Estos elementos han sido delineados según la importancia que el Senado le ha dado en la aplicación de la función. Algunas veces ha habido criterios contradictorios como veremos.

a) La función del Senado es declarativa en el sentido de que constata la desaparición fáctica o jurídica de los poderes de un Estado. El Senado no debe desaparecer los poderes de un estado sino sólo verificar que no existan legítimamente los titulares de esos poderes, como se estableció en el caso de Michoacán en 1920.

Las causas de la desaparición de poderes se encuentran en el Artículo 2 de la ley reglamentaria de 1978. Al agruparlas, se podrían clasificar

como aquéllas que tienden a garantizar la forma republicana y federal de gobierno (fracciones I, IV y V), y las que tienden a cubrir una acefalía de poderes (fracciones II y III).

La solicitud de declaratoria de desaparición a sido solicitada por ciudadanos residentes en el Estado afectado (Nuevo León 1885, Guerrero 1913, Tlaxcala 1913 y Campeche 1917), por organizaciones y partidos políticos (Chiapas 1911 y 1936) o por los propios senadores (Nayarit 1929); sin embargo, la mayoría de los casos que han prosperado en una desaparición de poderes es cuando el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, así la solicita al Senado. Esta práctica originó protestas en el Senado durante el caso de Guerrero de 1941, por lo cual, la ley reglamentaria de 1978 excluyó de su Artículo 3 la participación del poder Ejecutivo en la declaratoria respectiva.

Se ha llegado a discutir si el comandante de la zona militar está facultado para pedir la declaración del Senado. En el caso de Coahuila 1913, el Senador Manuel Caleso negó tal posibilidad. El hecho es que en el pasado, los jefes militares desempeñaron un importante papel para perturbar el orden constitucional de los Estados y propiciaron la desaparición de poderes; como ejemplos podemos citar a Nuevo León 1885, Tabasco 1887, Chiapas 1911, Morelos 1913, Campeche 1920 y Guanajuato 1946.

Por otra parte, la desaparición de poderes debe ser efectiva y real, pues el Senado no puede declararla ante hechos en el futuro que no han ocurrido todavía, según quedó establecido en los casos de Tlaxcala 1912 y Guerrero 1913.

El aspecto más debatido sobre la desaparición de poderes resulta de la dualidad de los mismos, que es la situación más común: en virtud de que las legislaturas estatales, tienen que declarar electos a los gobernadores, cuando existían fuertes luchas partidistas, era común que las legislaturas se escindieran al apoyar a dos o tres candidatos por la gubernatura, de manera que el conflicto se desarrollaba en pluralidad de legislaturas y gobernadores. Desde los primeros casos de 1876 y en el de Coahuila en 1884, el Senado declaró la desaparición de poderes, ya que al decidir qué legislatura y gobernador son los legítimos provocaría anarquía y la intervención de la federación en las luchas locales.

La cuestión de la legitimidad ha sido un problema que el Senado enfrenta cotidianamente en el ejercicio de esta función. En el caso de Jalisco 1882, el Senado aceptó su facultad para decidir sobre la legitimidad de las autoridades. Efectivamente, ninguna otra autoridad federal ha sido reconocida con capacidad para resolver problemas de legitimidad, ni siquiera el Presidente en uso de su facultad de auxilio federal, según el reconocimiento de Benito Juárez desde 1870.⁹ No obstante, ha habido casos en que algunos senadores opinaron lo contrario, como Emilio Nafarreli en Tamaulipas 1918 y en Tabasco 1920. En el caso de Coahuila 1925, se argumentó que el Senado se convertiría en el gran elector si decidiera sobre la legitimidad de las autoridades locales. La realidad es que, para muchos de los asuntos que resuelve, el Senado tiene que decidir inicial o finalmente la legitimidad de las autoridades locales, por lo que tampoco se puede descartar a priori esta facultad. La solución quizá esté en el criterio fijado en 1911 con relación a un problema presentado en Chiapas, donde se propuso que el Senado no debe intervenir en estas cuestiones cuando las autoridades no son notoriamente ilegales.

Esto quiere decir que se reconoce al Senado la capacidad de resolver asuntos de legitimidad cuando lo requiere el caso concreto y esté respaldado por la opinión pública. La mejor manera de introducir al Senado en estos conflictos es desplegando una actividad de investigación de hechos. Al haber solicitudes o rumores de desaparición de poderes por causas de legitimidad o abusos de poder, la Cámara ha procedido a nombrar comisiones de senadores con el objeto de realizar una pesquisa y rendir un informe que descubra la verdad de los hechos. Así se procedió en los casos de Guerrero 1935, San Luis Potosí 1938 y Guerrero 1941. A pesar de esta actitud, no ha faltado la ocasión en que se le niegue al Senado incluso esta atribución, como sucedió en Campeche 1920, cuando se manifestó que el Senado no estaba capacitado para discernir sobre el origen de las desapariciones pues, aparentemente, sólo el poder Ejecutivo tiene la capacidad para desaparecer poderes.

Una vez resuelta por la Cámara la desaparición de poderes, ¿es posible que el Presidente pueda vetar la declaratoria? En la historia del precepto, se ha discutido esta interrogante y para ello se ha tenido que definir si la declaratoria es una ley, un decreto o un acuerdo económico.

Durante el caso de Michoacán 1920, se afirmó que la declaratoria no podía ser vetada pues es una facultad exclusiva del Senado; sin embargo, en el mismo año, sucesos en Nuevo León parecían conducir a la desaparición de poderes pero fue vetada por el Presidente, y no hubo declaratoria. En este periodo se llegó incluso a someter a consideración del poder Ejecutivo por parte del Senado, el proyecto de declaración de desaparición, previo a la decisión final de la Cámara, así sucedió en Aguascalientes en 1924, lo cual sirvió para que no procediera la desaparición de poderes.

La interpretación de que la desaparición de poderes es una facultad exclusiva del Senado, fue incluso sostenida por Emilio Rabasa con el objeto de confirmar que, aún en períodos extraordinarios, la Cámara puede ejercer esta función, a pesar de no haber sido incluida en la convocatoria respectiva. Rabasa se refirió a esta tesis en el caso de Tlaxcala, presentado en 1912, que finalmente no prosperó por una fuerte oposición a sus ideas. Sin embargo, al discutirse el caso de Campeche 1917, Rafael Zubarrán Capmany afirmó que los límites que el Congreso tiene para no tratar más asuntos que los previstos en la convocatoria, son para evitar excesos en la actividad legislativa, por lo que tratándose de la declaratoria de desaparición de poderes, que no constituye una ley, no es necesario que sea prevista en la convocatoria a sesiones extraordinarias, siendo, sobre todo, una facultad de emergencia y rápida resolución. No obstante lo anterior, en el caso de Tabasco 1920 se sustentó la tesis contraria.

b) La desaparición es constitucionalmente de todos los poderes del Estado. De 1874 a 1917 sólo era necesario que la desaparición afectara a los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero a partir de la vigente Constitución, se requiere que también desaparezca el poder Judicial.

En los casos de Puebla 1920 y Nayarit 1927, se afirmó que, en contra de lo aludido en el Congreso Constituyente, el poder Judicial en general no está facultado para renovar a los otros poderes, por lo que procedía la declaratoria aún a pesar de la existencia de ese poder. Esta ha sido la práctica implantada, de que haya la declaratoria, cuando sólo han desaparecido los poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, en los casos de San Luis Potosí 1923, y Aguascalientes 1924, no hubo tal declaración, precisamente por-

que existían legalmente sus respectivos poderes judiciales. Estos casos han representado la excepción, pues la práctica tuvo incluso como ejemplo en que sólo bastaba la supuesta desaparición del poder Ejecutivo para que el Senado declarara la desaparición. Afortunadamente esto sólo se observó en el conflictivo año de 1911 en Colima, Guerrero y Morelos.

c) El papel de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha sido muy debatido para el desempeño de ésta función senatorial. La Constitución sólo le otorga participación expresa en la designación del gobernador provisional, pero en realidad, la Comisión se ha arrogado facultades incluso para declarar la desaparición de poderes (Tamaulipas 1924, Nayarit 1927, Jalisco 1930, Nayarit 1931, Colima 1931, Guanajuato 1932, Tlaxcala 1933, Colima 1935 e Hidalgo 1975), lo cual está prohibido expresamente por el Artículo 10. de la ley reglamentaria de 1987.

Desde el caso presentado en 1912 en relación a problemas suscitados en Tlaxcala, el Senado aprobó un dictamen que negaba la competencia de la Comisión Permanente para declarar la desaparición de poderes, por lo que en posteriores casos, el Presidente convocó a sesiones extraordinarias al Senado, para que éste ejerciera su facultad exclusiva. Venustiano Carranza efectuó tal convocatoria para solicitar la desaparición en Tamaulipas en 1918 y Michoacán en 1920. Posteriormente, Lázaro Cárdenas hacía lo mismo en el caso de rebelión de San Luis Potosí 1938. En el famoso juicio de amparo que Ignacio García Téllez presentó en representación de los poderes de Guanajuato en 1932, aludió como concepto de violación importantísimo, que la declaratoria había sido formulada por la Comisión Permanente y no por el Senado.

d) Al hacer un análisis de esta función senatorial, se concluye que su objetivo principal es la designación de un gobernador provisional que convoque a elecciones inmediatamente y así reconstruya los poderes y el orden constitucional subvertido. El hecho de nombrar un gobernador provisional, tiene como función básica la necesidad de convocar a elecciones y en forma secundaria, la de administrar y gobernar los asuntos públicos que requieran su atención.

Por ello, resulta difícil aceptar que la Constitución permita la participación de la Comisión Permanente en esta importantísima fase de la

desaparición de poderes. La facultad debiera pertenecer en exclusiva también al Senado, pues la declaratoria en sí misma es quizá un mero trámite o condición para ejercer la más importante: la designación de un gobernador provisional. Esta designación es tan importante que opaca la declaratoria de desaparición, por lo que ha llegado a ocurrir que el Senado trate de designar gobernador provisional, sin haber efectuado antes la declaratoria respectiva, como sucedió en el caso de Jalisco 1931.

Por lo tanto sólo le debiera corresponder al Senado la designación del gobernador provisional, aunque en la Constitución se precisa que la Comisión Permanente está igualmente autorizada para designarlo, siempre que la declaratoria haya sido formulada por el Senado. No puede haber otra forma de designación del gobernador provisional, por lo que han sido repudiados los casos en que los comandantes de las zonas militares se han arrogado la categoría de gobernador provisional como sucedió en los casos de Chiapas 1911 y Morelos 1913. Por lo que, aún en movimientos revolucionarios, debe observarse este procedimiento de designación según se determinó en el caso Morelos 1920.

La Constitución prescribe que los gobernadores provisionales son designados de ternas que envía el Presidente de la República. En el caso de Tamaulipas 1918, se acordó por el Senado que las ternas deben ser estudiadas cuidadosamente y que en el supuesto que no satisfaga a la Cámara, ésta puede re-enviarla al poder Ejecutivo para que la re labore con candidatos idóneos. Este argumento fue defendido por el ex-diputado constituyente Alfonso Cravioto, en contra de la opinión de Cutberto Hidalgo y Antonio Ancona Albertos. Sólo en el caso irregular de Durango 1966, el gobernador provisional se designó sin su terna.

Además, se ha discutido si el gobernador provisional debe reunir los mismos requisitos que marca la Constitución para ser gobernador constitucional. Sobre todo ha operado tratándose del requisito de nacimiento y residencia en el Estado. En el caso de Jalisco 1920, Ignacio Ramos Praslow fue retirado de la terna, pues era oriundo de Sinaloa; lo mismo ocurrió con Ismael Velasco en el caso de Morelos 1924.

Un gobernador provisional tiene la categoría de comisionado federal, debido a su designación

y funciones. En el caso de Colima 1931, se le calificó de "gobernador federal". No obstante, estos gobernadores no son empleados del Presidente, como afirma Fernando Iglesias Calderón en el caso de Coahuila 1913, sino que, debido a que tanto el poder Ejecutivo como el Senado intervienen en su designación, son funcionarios de la Federación y, en caso de renuncia, debieran conocerla ambos poderes. Si la renuncia ocurriera cuando ya funcione una legislatura debidamente establecida, pueden suceder dos hipótesis; que la misión del gobernador provisional ya hubiese fallecido y no sea una renuncia técnica mente, o como aconteció en el caso de Durango 1935, el gobernador provisional por su carácter federal, sólo debe interponerla, ante el Senado y el Presidente.

La colaboración entre Presidente y Senado debe ser estrecha y expedita para evitar males mayores en las entidades federativas. Un ejemplo de falta de colaboración la constituye el caso de Morelos 1923, en donde el Senado declaró la desaparición de poderes y el Presidente se tardó nueve meses para enviar la terna correspondiente.

El gobernador provisional está impedido para delegar sus funciones, según se determinó en el caso de Tabasco 1920. Ante la posibilidad de solicitar licencia, la decisión ha correspondido al Senado y este la ha otorgado según el caso. En 1920, el gobernador provisional de Yucatán, Antonio Ancona Albertos, pretendió gozar una licencia y que su secretario general de gobierno lo sustituyera temporalmente. El Senado se negó a otorgarla y se acordó pedir nueva terna al Presidente, por lo que Ancona desistió de la solicitud. No obstante, en los casos de Chiapas 1927 y Colima 1931 se otorgaron sendas licencias.

Lo anterior demuestra que la función principal de un gobernador provisional es convocar y cuidar del correcto desarrollo de las elecciones. La vigente ley reglamentaria establece que el plazo para convocar elecciones es de tres meses. Esta disposición viene a subsanar la corruptela de algunos gobernadores provisionales que eran renuentes a convocar a elecciones. Por ejemplo, Bernardo Reyes no convocó a elecciones ante la desaparición de poderes de Nuevo León en 1885 sino hasta año y medio después. En ocasiones, debido a la intransigencia que reina en un Estado, el Senado ha aceptado cierta flexibilidad en los plazos para la convocatoria, como se mencionó en el caso de Oaxaca 1924.

Ante la negligencia de un gobernador provisional en el cumplimiento de su misión, ha habido remociones como la de Andrés Osuna en 1919, quien fungía como gobernador provisional de Tamaulipas. Este caso es importante porque se sentaron dos precedentes: i) ante la responsabilidad política del gobernador provisional, derivada del incumplimiento de sus obligaciones constitucionales de convocar a elecciones, procede la remoción sin necesidad del juicio político y ii) Dicha remoción puede ser realizada por la Comisión Permanente del Congreso y por el Senado.¹⁰ Este último precedente fue debatido por Carranza, ya que como debidamente señaló, ignora la participación del Presidente en la remoción, siendo que debe igualmente decidir sobre ella, ya que se le otorgan facultades en el nombramiento del funcionario, deben implícitamente reconocércele facultades en la remoción.

Otro aspecto interesante es el determinar la función del gobernador provisional cuando ya se han efectuado elecciones con anterioridad a su designación, pero debido a la desaparición de poderes no hubo una calificación de las mismas. Lo anterior sucedió en el caso de Guerrero 1913. El proceder del gobernador provisional debe ser el de tratar de respetar las elecciones ya verificadas e instalar con prioridad a la Legislatura, para que ésta a su vez califique las elecciones para gobernador.

No se deben permitir irregularidades como la de Jalisco en 1931, de un gobernador depuesto por la legislatura y posteriormente declarada como desaparecida, y que el Senado designe gobernador provisional al mismo gobernador depuesto.

Por último, hay que mencionar que el gobernador provisional ha hecho las veces de gobernador sustituto; es decir, concluye el periodo del gobernador constitucional desaparecido. Generalmente este supuesto se da cuando falta poco tiempo para la conclusión de dicho periodo. Esto ha sucedido en los casos de Guerrero 1918, Veracruz 1920, Guerrero 1941 y Guerrero 1954. El último caso de Guerrero 1954 es realmente inconstitucional, ya que el gobernador provisional Darío Arrieta gobernó tres años, lo cual contraviene la misión de dicha gubernatura.

e) Por último, había que tomar en cuenta la disposición de la Constitución Federal que

reenvía a la local la designación del gobernador provisional. Esta es una de las disposiciones menos respetadas, ya que hay varios casos en que no se acata lo dispuesto por la Constitución del Estado, como ejemplo podríamos citar a Nuevo León 1885, Chiapas 1924, Veracruz 1927 y Chiapas 1936. En el caso de Tamaulipas 1924, ya se había designado gobernador provisional ignorando esta disposición, pero posteriormente fue destituido para respetar lo dispuesto por la Constitución local.

Quizá el caso más interesante al respecto, sea el de Michoacán en 1920, pues en su debate se aclaró que la Federación no debería intervenir si la Constitución del Estado contemplaba el caso de la desaparición de poderes. Alfonso Cravioto sos-

tuvo que el gobernador provisional previsto por el Estado, debe entrar en funciones para convocar directamente a elecciones sin ninguna intervención federal. En contra, el entonces Senador Lanz Galera argumentó que aún en estos supuestos, el Senado debe intervenir invariablemente para que haya acuerdo y constancia de la desaparición efectiva de los poderes. Nosotros nos adherimos a lo sostenido por Lanz.

De todo lo mencionado, podríamos concluir que la facultad de desaparición de poderes cuenta con una rica experiencia de supuestos y debates que son esquemáticamente delineados en este capítulo, por lo que resulta necesario advertir sobre la conveniencia de conocer los casos concretos para entender este problema.



Presidente Venustiano Carranza

Notas

¹ Cfr. Paschal, George W. *The Constitution of the United States*, W. H. & O.H. Morrison Law booksellers, Washington DC, 1868.

² Curtis, George T, *History of the origin, formation and adoption of the Constitution of the United States with notices of its principal framers*. Hasper and brothers, New York, 1861, Vol. 2, p. 471.

³ Citado en el caso *In Re Duncan* de 1891, Cfr. Bonfiel, Arthur Earl. "Constitutional Guarantee of Republican Government" en *California Law Review*, n. 50, 1962 p. 259.

⁴ Cfr. Paschal, op. cit., pp. 245-246.

⁵ Cfr. Wiecek, William M, *The guarantee clause of the U.S. Constitution*, Cornel University Press, 303p.; Bonfield, Arthur E. "The guarantee clause of article IV, section 4: a study in Constitutional Desuetude", en *Minnesota Law Review*, Vol. 46, 1962, pp. 513-571.

⁶ Para una reseña de todos los casos de desaparición de poderes ocurridos en ese lapso Vid. González Oropeza, Ma-

nuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, 1983.

⁷ Que puede ser consultado en Martínez Báez, Antonio, "El federalismo mexicano y la desaparición de poderes de los Estados" en *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, de Manuel Porrúa, México, 1960, y *Senado de la República, La restauración del Senado 1867-1875*, 1985, pp. 435 y ss.

⁸ En México; Miguel Lanz Duret es uno de sus críticos y en el extranjero puede mencionarse a J. Lloyd Mecham en su "Federal intervention in Mexico". *Hispanic American Essays*. Editado por A. Curtis Wilgus, The University of North Carolina Press, 1942, pp. 259-260.

⁹ Cfr. González Oropeza, op. ult. cit., p. 45.

¹⁰ Cfr. González Oropeza, Manuel. "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)" en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Manuel Porrúa, UNAM, 1984, pp. 81-82.



Bernardo Reyes

Anexo**CUADRO XII**

**RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LAS DESAPARICIONES
DE PODERES EFECTIVAS EN LOS ESTADOS
(1879-1975)**

Estado	Fecha	Causa	Gobernador afectado	Gobernador provisional
1. Jalisco	1876, 30 de junio y 6 y 7 de julio	Duplicidad de poderes ejecutivo y legislativo	Jesús L. Camarena	José Ceballos
2. Nuevo León	1876, 14 de julio	Autoridades dispersas por haber estado de sitio	Jerónimo Treviño	Genaro Garza García
3. Colima	1879, 25 de noviembre	Legislatura se prorrogó en sus funciones	Doroteo López	Pedro A. Galván
4. Jalisco	1882, 9 de mayo	Legislatura se disolvió y el Gobernador ocupó cargo diplomático	Fermín Q. Riestra	Pedro Laudárum
5. Coahuila	1884, 6 de diciembre	Duplicidad simultáneamente de legislaturas y gobernadores	Telésforo Fuentes y Luis M. Navarro	Julio M. Cervantes
6. Nuevo León	1885, 10 de diciembre	Legislatura disuelta y gobernador con facultades extraordinarias	Sepúlveda	Bernardo Reyes
7. Tabasco	1887, 18 de abril	Renuncia consecutiva desde gobernadores y disolución de la Legislatura	Valenzuela	Abraham Bandale
8. Colima	1911, 30 de mayo	Renuncia del gobernador por movimiento armado e incapacidad de la Legislatura para funcionar	Enrique O. de la Madrid	Miguel García Topete
9. Guerrero	1911, 30 de mayo	Movimiento	Damián Flores	Francisco Figueroa

Estado	Fecha	Causa	Gobernador afectado	Gobernador provisional
		revolucionario afectó los poderes del Estado		
10. Morelos	1911, 30 de mayo	Movimiento revolucionario afectó los poderes del Estado		Juan N. Carreón quien renuncia y es sustituido por por Ambrosio Figueroa
11. Guerrero	1913, 13 de marzo	Cesación de los periodos constitucionales del Gobernador y Legislatura sin haber calificado elecciones	José I. Lugo	Manuel Zozaya
12. Sonora	1913, 12 de marzo	Desconocimiento del gobierno federal a cargo de Victoriano Huerta	Ignacio Pesqueira	Francisco H. García
13. Coahuila	1913, 19 de marzo	Desconocimiento por el Estado del gobierno federal a cargo de Huerta	Venustiano Carranza	Ignacio Alcocer quien fue sustituido por Joaquín Maass Jr.
14. Morelos	1913, 10 de mayo	Desconocimiento por el Estado del gobierno federal a cargo de Huerta	Benito Tajinar y Patricio Leyva	Juvencio Robles quien fue sustituido por Adolfo Jiménez Castro
15. Durango	1914, 28 de abril	Desconocimiento por el Estado del gobierno federal a cargo de Huerta	Jesús Perea	
16. Tamaulipas	1914, 28 de abril	Desconocimiento por el Estado del gobierno federal a cargo de Huerta	Luis Caballero	Ignacio Morelos Zaragoza
17. Tamaulipas	1918, 7 de mayo	Duplicidad de legislaturas y gobernadores	Luis Caballero y César López de Lara	Andrés Osuna
18. Guerrero	1918, 11 de abril	Rebelión del gobernador y respaldo por la Legislatura	Silvestre Mariscal	Francisco Figueroa
19. Tamaulipas	1919, 22 de agosto	Conflictos electorales	Andrés Osuna	Francisco González Villarreal

Estado	Fecha	Causa	Gobernador afectado	Gobernador provisional
20. Michoacán	1920, 25 de septiembre y 22 de noviembre	Consolidación del movimiento revolucionario de Agua Prieta y posteriormente duplicidad de legislaturas y gobernadores	Pascual Ortiz Rubio, Francisco J. Múgica y Porfirio García de León	Lázaro Cárdenas, Primo Serranía
21. Jalisco	1920, 5 de julio	Desconocimiento de los poderes ejecutivo y legislativo	Luis Castillo	Francisco Labastida Izquierdo
22. México	1920, 5 de julio	Consolidación del Plan de Agua Prieta	Agustín Millán y Samuel Espinosa de los Monteros	Abundio Gómez
23. Yucatán	1920, 5 de julio	Los poderes ejecutivo y legislativo habían atado al gobierno federal	Tomás Garrido	Antonio Ancona Albertos
24. Campeche	1920, 5 de julio	Consolidación del Plan de Agua Prieta	Eduardo Arceo	Gonzálo Sales Guerrero
25. Puebla	1920, 7 de julio	El gobernador carrancista abandonó el cargo y los otros poderes suspendieron sus labores	Alfonso Cabrera y Rafael Rojas	Luis Sánchez Pontón y después Carlos N. Tirado
26. Oaxaca	1920, 27 de octubre	No se celebraron elecciones para renovar los poderes del Estado	Jesús Acevedo	Carlos Bravo
27. Morelos	1920, 27 de octubre	Consolidación del Plan de Agua Prieta	Benito Tajinar	Juan Mario Rodríguez
28. Tabasco	1920, 9 de noviembre	El gobernador abandonó el cargo y fue acusado de comisión de delitos	Carlos Greene	Primitivo Aguilar
29. Morelos	1923, 1º de diciembre	Necesidad de regularizar el orden en el Estado	José G. Parres y posteriormente Alfredo Ortega	José Páez López y posteriormente Amilcán Magaña
30. Tamaulipas	1924, 14 de febrero	El gobernador se levantó en armas	César López de Lara	Candelario Garza y posteriormente

Estado	Fecha	Causa	Gobernador afectado	Gobernador provisional
		contra el gobierno federal		Gregorio Garza Salinas
31. Puebla	1924, 24 de abril	Confrontación del gobierno contra Alvaro Obregón	Vicente Lombardo Toledano	Alberto Guerrero
32. Oaxaca	1924, 28 de abril	Confrontación del gobernador de la huertista con Alvaro Obregón	Manuel García Vigil	Isaac M. Ibarra
33. Morelos	1924, 12 de septiembre 1925, 5 de octubre 1927, 20 de abril	Diversas violaciones cometidas por los gobernadores provisionales		Ismael Velasco, Joaquín Rojas Hidalgo, Valentín del Llano, Alfonso María Figueroa y Ambrosio Puente
34. Chiapas	1924, 24 de febrero	Duplicidad de legislaturas y gobernadores	Raúl León y Luis Ramírez Corzo	César Córdoba
35. Nayarit	1927, 24 de febrero	Renuncia del gobernador y la mayoría de la Legislatura	José de la Peña	Francisco Ramírez Romano y posteriormente Esteban B. Calderón y Francisco Anguiano y Gustavo R. Cristo
36. Puebla	1927, 1º de julio	Acusaciones contra el gobernador de delitos y fragmentos de la Legislatura	Manuel P. Montes	Donato Bravo Izquierdo
37. Veracruz	1927, 20 de octubre	Enfrentamiento entre la Legislatura y el gobernador	Heriberto Jara	Abel S. Rodríguez
38. Chiapas	1927, 20 de octubre	Rebelión del gobernador y la Legislatura contra el gobierno federal	Luis P. Vidal	Federico Martínez Rojas y después Amador Coutiño
39. Nayarit	1929, 34 de octubre	Violaciones del gobernador provisional a campesinos y trabajadores	Esteban B. Calderón	Francisco Anguiano

Estado	Fecha	Causa	Gobernador afectado	Gobernador provisional
40. Jalisco	1930, 8 de marzo	Conflictos provocados por la Legislatura		José María Cuéllar y posteriormente Ruperto García de Alba
41. Nayarit	1931, 10 de agosto	Enfrentamiento entre el gobernador y la Legislatura	Luis Castillo Ledin	Juventino Espinosa
42. Jalisco	1931, 20 de octubre	La Legislatura depuso al gobernador y lo sustituyó por otro	Juan de Dios Robledo y José María Ceballos	Juan de Dios Robledo
43. Colima	1931, 10 de agosto	Los poderes locales interfirieron en las elecciones	Laureano Cervantes Vázquez	Pedro Torres Ortiz
44. Durango	1931, 24 de septiembre	El gobernador usurpó funciones legislativas y estuvo en connivencia con el clero	José Ramón Valdez	Lorenzo Gámiz y después Pastor Rouaix
45. Guanajuato	1932, 1º de junio	Violaciones a derechos por parte del gobernador	Enrique Hernández Alvarez	José Reynoso
46. Tlaxcala	1933, 28 de enero	Violaciones al voto público	Adrián Vázquez Sánchez	Mauro Angulo
47. Tabasco	1935, 25 de julio	El gobernador violó la Constitución y leyes federales	Manuel Lastra Ortiz	Aureo L. Calles
48. Colima	1935, 5 de noviembre	Los poderes habían violado la Constitución General	Salvador Saucedo	José Campero
49. Guerrero	1935, 5 de noviembre	Gobernador acusado por la comisión de delitos	Gabriel R. Guevara	José I. Leyva
50. Guanajuato	1935, 20 de diciembre	Los poderes se aliaron a intereses oligárquicos	Melchor Ortega	Enrique Fernández Martínez
51. Durango	1935, 20 de diciembre	El gobernador apoyó labores subversivas y la Legislatura no se había renovado	Carlos Real	Severino Cisneros y posteriormente Miguel Arriola

Estado	Fecha	Causa	Gobernador afectado	Gobernador provisional
52. Sinaloa	1935, 20 de diciembre	Comisión de delitos por parte del gobernador	Manuel Páez	Gabriel Leyva Velázquez
53. Sonora	1935, 20 de diciembre	Los poderes desarrollaban labores subversivas y atentados contra las garantías individuales y contra el régimen municipal	Ramón Ramos	Jesús Gutiérrez Cázares
54. Chiapas	1936, 3 de octubre	Luchas del PNR con otros partidos políticos	Victorico R. Grajales	Amador Coutiño
55. San Luis Potosí	1938, 26 de mayo	Rebelión del gobernador contra la Federación	Saturnino Cedillo	Genovevo Rivas Guillén
56. Guerrero	1941, 21 de febrero	Violaciones a los municipios	Alberto Berber	Carlos Carranco
57. San Luis Potosí	1941, 19 de agosto	Desintegración de los poderes fuera de su residencia oficial	Reynaldo Pérez Gallardo	Ramón Jiménez Delgado
58. Guanajuato	1946, 8 de enero	Hechos vilantes con motivo de elecciones municipales inculpación del gobernador	Ernesto Hidalgo	Nicéforo Guerrero
59. Tamaulipas	1947, 9 de abril	Homicidio del directorio de un periódico, El Gobernador encubrió al homicida	Higo Pedro González	Raúl Garate
60. Guerrero	1954, 21 de mayo	Los poderes habían violado las garantías individuales	Alejandro Gómez Maganda	Darío Arrieta
61. Durango	1966, 4 de agosto	"Desvínculo aún entre gobernantes y gobernados"	Enrique Dupre Ceniceros	Angel Rodríguez Solórzano
62. Guerrero	1975, 31 de enero	Comisión de delitos imputados al gobernador	Israel Noguera Otero	
63. Hidalgo	1975, 29 de abril	Violaciones a las garantías individuales	Otoniel Miranda	Raúl Lozano Ramírez

DOCUMENTO 10

Proyecto reglamentario de las fracciones V, VI, letra B, del Art. 72 Constitucional *

Artículo 1o. El Senado, para ejercer la facultad que le confiere la fracción V, letra B, del Artículo 72 ctón, se sujetará a las reglas siguientes:

1a. No podrá declararse que han desaparecido los poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado, sino en alguno de los casos siguientes:

Primero. Que ambos poderes se hayan sublevado contra el orden constitucional de la Nación.

Segundo. Que continúen funcionando contra el tenor de las leyes del Estado, después de fallecido el periodo para que fueron nombrados.

Tercero. Que de hecho no pueden funcionar a consecuencia de algún movimiento revolucionario, o por cualquiera otra causa.

2a. Dicha declaración no podrá hacerse siempre que en la ctón, o leyes orgánicas del Estado, hayan medios legítimos de construir sus poderes y los perfectos, hayan comenzado a funcionar. En cuyo caso, el ejecutivo federal les prestará, tan luego como se solicite, la protección de que habla el Artículo 116 constitucional.

3o. El senado no podrá ejercer esta facultad, sino cuando fuere requerido oficialmente por el ejecutivo de la federación.

Artículo 2o. Cuando el Senado declare, con arreglo a las disposiciones de esta ley, que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional de un Estado, se comunicará inmediatamente la resolución al ejecuti-

vo, para que dentro de ocho días, someta a la aprobación de la Cámara el nombramiento que hiciere.

Artículo 3o. La persona nombrada para el gobierno provisional de un Estado, deberá proceder a su reconstrucción política, a lo más dentro de 2 meses, contados desde la fecha en que haya comenzado a desempeñar el encargo, salvo que la perturbación de la tranquilidad pública no lo permita; en cuyo caso, el ejecutivo podrá prorrogar este término.

Artículo 4o. Si los Poderes Constitucionales de un Estado no funcionaren a consecuencia de un movimiento subversivo del orden legal, el gobernador provisional cuidará preferentemente de restablecerlo en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 5o. Si la desaparición de los poderes locales fuere absoluta, el gobernador provisional expedirá la respectiva convocatoria con sujeción a las leyes locales, sin que en ella pueda diferirse por más de 3 meses. La instalación de los nuevos poderes que dimanen de la elección, salvo que la alteración del orden público no lo permita; en cuyo caso, el ejecutivo podrá prorrogar este término.

Artículo 6o. El Gobernador provisional no podrá ser electo para ningún cargo, en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que expida. Tampoco podrá legislar sobre ningún ramo del régimen interior, ni alterar la organización administrativa o judicial del Estado.

Artículo 7o. El ejercicio de la facultad que la fracción VI letra B del Artículo 72 Constitucional, confiere al Senado, se sujetará a las reglas siguientes:

1a. Sólo podrá tomar conocimiento de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Esta-

* Diario de los Debates, sesión del día 29 de noviembre de 1875.

do, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, median-
do un conflicto de armas.

2a. En estas cuestiones deberá oír el Senado a los poderes contendientes, para cuyo efecto, estos podrán hacerse representar por personas de su elección que no pertenezcan a dicha Cámara.

3a. Siempre que el Senado tenga que resolver alguna de estas cuestiones, luego que se dé cuenta, en la primera sesión nombrará el escrutinio secreto, una comisión especial de tres individuos de su seno.

4a. Esta Comisión reunirá cuantos datos estime conducentes para el estudio de la cuestión, pudiendo pedir los informes necesarios a los poderes contendientes y al ejecutivo de la unión. La Comisión presentará su dicta-

men dentro de 2 meses a lo más, contados desde la fecha en que se haya encargado el Estado.

5a. El Senado resolverá la cuestión dentro de 15 días siguientes a la presentación del dictamen, pudiendo oír el día que se disenta, a los representantes que hayan acreditado los poderes que contienden, sin que en ningún caso por la falta de esta audiencia pueda diferirse los términos fijados en esta ley.

Artículo 8o. El Senado dictará su resolución, sujetándose a la ctón. General de la República y del Estado.

Artículo 9o. Si la Cámara de Senadores estuviera en receso, será desde luego convocado a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente, siempre que ocurra alguno de los casos previstos en la presente ley.

DOCUMENTO 11

Proyecto de Ley de José H. Ruiz, a la fracción V del Artículo 76 Constitucional, de 1927

“Honorable Asamblea”:

No hace mucho que el Senador por Chiapas, José H. Ruiz, presentó a vuestra consideración un proyecto de ley reglamentario 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 a elecciones para los nuevos poderes, sino que omnímodamente 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 en 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 tengan que declarar desaparecidos los Poderes locales de 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 locales 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.

Si, pues, la reglamentación propuesta es ventajosísima para el funcionamiento correcto de nuestro mecanismo constitucional, es indiscutible que debe ser objeto de un estudio concienzudo y desapasionado, precisando la facultad que dá al Senado la fracción VI del artículo 76 de nuestra Carta Magna.

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 Suprema Corte de Justicia de la Nación y Doctor Arturo Méndez, por una parte, y por otra, por los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina, resultó del acalorado debate haberse empatado la votación en el seno de la Comisión.

Los dos primeros sostuvieron el proyecto tal como se encontraba redactado, alegando la conveniencia de que fuera la Suprema Corte de Justicia 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 a sus decisiones un valor seguramente acatado por las partes contendientes y, además, con el deseo de que fuese el Poder Judicial el único que resolviera 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.

El resultado de esta pugna fué el que se leé 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 evitaría la situación extraordinaria a que se refiere la fracción V del propio Artículo 76.

Estas consideraciones han sido las que me han llevado a hacer uso del derecho de iniciativa que en mi calidad de miembro de esta H. Cámara, me concede la fracción II del artículo 71 Constitucional, presentando a ustedes el siguiente proyecto que será deficiente, pero que tengo la seguridad que la Comisión dictaminadora sabrá completarlo, supliendo sus dificultades y deficiencias y corrigiendo sus defectos.

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

"ARTICULO 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.

"ARTICULO 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.

"ARTICULO CUARTO.— Con los informes de los comisionados, los cuales deberán rendir éstos dentro de los quince días siguientes a aquel en que hubieren sido designados, el Senado, con la aprobación de las dos terceras 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.— México, D. F., a 23 de octubre de 1929.— I. Díaz de León.

—Hacemos nuestra la presente Iniciativa. —Francisco Anguiano, José María Aguilar.— Rúbricas.

Pasa a la 1a. Comisión de Gobernación.

EL C. SENADOR DIAZ DE LEON ISAAC: Pido la palabra.

EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el C. Senador Díaz de León.

EL C. SENADOR DIAZ DE LEON: Antes de que pasemos a sesión secreta, voy a decir una cuentas palabras sobre la iniciativa que se acaba de leer, a propósito de la reglamentación de la fracción sexta del artículo 76 constitucional.

En la Exposición de Motivos se dice que por parte de los constituyentes se consideró que hubiera debido ser previa la fracción sexta a la quinta, porque entre las facultades del Senado está la de intervenir en los conflictos a solicitud de los poderes de alguno de los Estados, o cuando por mediar un conflicto de armas sea solicitada la intervención del mismo Senado; y la fracción quinta dice que cuando se declaren desaparecidos los Poderes, se mande al Ejecutivo la ferma correspondiente para el nombramiento de Gobernador Provisional.

Todos sabemos perfectamente que antes de que se declaren desaparecidos los Poderes de un Estado, es que ya ha existido un conflicto preliminar y si bien es cierto que, conforme lo indica la misma fracción sexta del Artículo 76,— que puede ocurrir cualquiera de los Poderes solicitando el auxilio del Senado de la República, también lo es que existe la necesidad de hacer la reglamentación de la fracción a que antes me he referido.

No es indispensable acudir a la historia del Senado de la República, por lo que se refiere a la forma unicamarista y bicamarista, ya que todos sabemos que las leyes fundamentales de nuestro país fueron inspiradas por la legislación francesa, que nos trajo un recuerdo muy especial, a partir de las famosas leyes de 1836; pero a pesar de eso, también sabemos que los legisladores del Constituyente de 1917 tuvieron una sesión acalorada, respecto a la redacción que debería darse a la fracción sexta del artículo de que se ocupa mi iniciativa. Allí se desprende, en la historia de ese Constituyente, que el Lic. Machorro Narváez, actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia, el Dr. Arturo Méndez, el General Heriberto Jara, por una parte, y otro constituyente cuyo nombre no recuerdo, estuvieron discutiendo el asunto hasta empatarse la votación en el seno de esa Comisión, quedando después de acaloradísima discusión la redacción de la fracción VI del Art. 76, tal y como está en nuestra Carta Magna.—De manera que si los Poderes de un Estado, acogiéndose a la fracción a que me he referido, ocurrirán al Senado de la República, es indudable que

él mismo resolverá el conflicto en los términos que se indican en el articulado de este proyecto; pero si eso por una parte sería bastante, por otra, adolecería de algún defecto o falta constitucional, por lo que hay que esclarecer más exactamente el punto, y es muy natural que, si el Senado de la República, como lo dice muy atinadamente el compañero Castillo Torre, después de dar por hecha la solución a un conflicto, cree que la situación es anormal en el funcionamiento de los Poderes de un Estado de la República, indique al Ejecutivo de la Unión que ha llegado el caso de la desaparición de esos Poderes y por lo tanto urge que mande una terna al Senado de la República. De

manera que en estas condiciones la fracción VI del artículo 76 Constitucional, es enteramente indiscutible que tenga alguna reglamentación práctica en este sentido y por lo tanto yo ruego a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales que den la forma necesaria a este capítulo, para que lo presente en forma más práctica, a fin de que sea más aplicable a los conflictos de los Estados.

EL C. PRESIDENTE: Se levanta la sesión pública para entrar en sesión secreta.

SE LEVANTO LA SESION.

DOCUMENTO 12

Proyecto de Ley de Wilfrido Cruz y Nicéforo Guerrero, sobre las fracciones V y VI del Artículo 76 Constitucional, presentado en la Cámara de Senadores en la Sesión del 16 de diciembre de 1938

CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE SENADORES PRESENTE

Muy atentamente rogamos a ustedes sean servidos de dar cuenta al H. Senado de la República con la Iniciativa de Ley Orgánica de las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en ejercicio de la facultad que nos confiere la fracción II del artículo 71 de la misma, presentamos anexo así como su correspondiente exposición de motivos.

Reiteramos a ustedes la seguridad de nuestra consideración muy atenta y distinguida.

Sala de Sesiones del H. Senado a los 12 días del mes de diciembre de 1938.

Lic. Wilfrido C. Cruz.—Primer Senador por el Estado de Oaxaca.—Lic. Nicéforo Guerrero Jr. Primer Senador Suplente por el Edo. de Guanajuato.

H. ASAMBLEA:

Los suscritos Senadores en ejercicio nos honramos en presentar ante ustedes la presente iniciativa de ley orgánica de las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que previos los trámites correspondientes sea puesta a discusión y en caso de llenar los vacíos que pretende, y satisfacer las necesidades nacionales, merezca la aprobación de la asamblea, se sirvan sancionarla con su voto para todos los efectos legales que corresponda.

La acción legislativa que han venido desarrollando los gobiernos emanados de la Revolución y que ha tomado su mayor incremento con la ejecución del Plan Sexenal encomendado al régimen administrativo del

C. General de División Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, debe continuarse con ahínco hasta no dejar establecidas todas las normas orgánicas que determinen y faciliten la aplicación integral de nuestras bases constitucionales y satisfagan plenamente las necesidades jurídicas del pueblo mexicano al fijar los principios secundarios a que debe sujetarse la resolución de los problemas económicos, políticos y sociales de la República.

Desde que se estableció el Senado, en 1873, y entre otras facultades exclusivas, se le otorgaron las de declarar que llegado el caso de nombrar gobernador provisional a un Estado por desaparición de sus Poderes, y la de resolver las cuestiones meramente políticas surgidas entre ellos, facultades que ahora están consignadas en las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional, se puso de manifiesto la imperiosa necesidad de expedir una ley que reglamentara tan delicadas funciones, pues desde entonces se tuvo clara conciencia de que dentro del régimen federativo adoptado por nuestra Nación constituyía un problema de trascendencia la compatibilidad del debido respeto a la autonomía de las Entidades con las inexcusables atribuciones del Poder Federal para velar la tranquilidad de los Estados y el mantenimiento continuo del orden constitucional, cimiento indispensable para la creación de un estado de derecho que ha sido suprema aspiración de México.

El último párrafo de la fracción VI del artículo 76 ha ratificado, una vez más, desde la vigencia de la Constitución de 1917, la obligación, por parte del Poder Legislativo, de reglamentar las referidas atribuciones del Senado de la República, y ese deber nacional no ha sido satisfecho todavía. Los constituyentes del 17 precisaron la necesidad de dictar esa ley reglamentaria; posteriormente a la vigencia del actual Código Fundamental del país se han presentado algunas iniciativas

tendientes al mismo objeto que no han podido recibir la aprobación de las Cámaras, ya por su deficiencia intrínseca o bien por entrañar intentos de resolver el problema jurídico planteado, al formular proyectos de ley con propósitos de complacer intereses políticos particulares.

El problema ha revestido una importancia práctica enorme durante los últimos años en que la transformación social y las luchas políticas de nuestro país han dado ocasión a que con relativa frecuencia se hayan desconocido poderes en los Estados o suscitado conflictos que en la mayoría de los casos, se han resuelto en muy diversos sentidos y con criterio no siempre jurídico. De aquí ha surgido una fuente de constante inquietud y de temores que afectan muy seriamente el equilibrio estable que debe haber entre la Federación y los Estados que la componen, pues faltando una ley que fije normas permanentes de ejercicio de facultades que han sido calificadas por nuestros constitucionalistas como de "muy peligrosas" los Estados viven en constante zozobra temiendo que cualquier cuestión política de momento pueda determinar una acción que quebrante su autonomía.

A llenar este vacío tiende la presente iniciativa, la cual ponemos a consideración de esta H. Cámara sin dejar de comprender que la magnitud del problema, las dificultades intrínsecas que presenta y los múltiples aspectos que entraña, son indudablemente superiores a nuestras capacidades y solamente pretendemos fijar la atención de la H. Asamblea sobre tan importante asunto, para que con la cooperación de los elementos que la integran se expida reglamentación tan necesaria.

La facultad de declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional a un Estado por haber desaparecido todos sus poderes constitucionales, generalmente ha sido interpretado en el sentido de que el Senado no puede resolver la desaparición de poderes ni juzgarlo, sino que tan sólo le corresponde ante un hecho material, la desaparición, dar fe de él, como pudiera hacerlo un Notario, y acto seguido, pronunciar la declaración de que debe nombrarse Gobernador; pero no ha faltado también comentarista de la Constitución que juiciosamente afirme que no debe limitarse la función del Senado a tan simple atribución, ya que indudablemente tiene necesidad de apreciar los hechos y, además, juzgarlos y estimarlos, de tal manera que pueda en un momento dado emitir su juicio acerca de si un estado vive o no dentro del orden constitucional.

En virtud del último precepto consignado al final de la fracción V del artículo 76 Constitucional, según el cual las Constituciones de los Estados vienen a constituir elementos jurídicos supletorios de las disposiciones constitucionales relativas al problema en cuestión, dichos códigos locales con el objeto de preservar la autonomía de las Entidades Federativas de cualquier intromisión extraña en su régimen interior por

parte del Senado, movimiento por cierto muy justificado y lógico, han establecido una serie de reglas tratando de restringir de manera sistemática la posibilidad de que desaparezcan los poderes en sus respectivas Entidades locales y de que pueda conceptuarse en consecuencia roto el régimen constitucional en ellas. Pero es de observarse que todas esas reglas, en su inmensa mayoría, se refieren a una desaparición de hecho de sus poderes supremos, lo que a nuestro juicio constituye un defecto en la apreciación de la realidad, ya que no se ha considerado el aspecto jurídico del problema, dejándose por la consiguiente sin estimación de los casos de desaparición de poderes, de derecho. Nuestro criterio es de que la desaparición de poderes en un Estado puede ocurrir tanto material y físicamente, como desde el punto de vista legal; lo primero cuando las personas que encarnan dichos poderes dejan de existir de un modo u otro y lo segundo, cuando jurídicamente no pueden considerarse existentes por contrariar fundamentalmente los principios básicos del régimen federativo mexicano. En efecto, cuando los titulares de los Poderes en los Estados se han rebelado contra la Federación, desde el punto de vista federativo, no puede considerárseles existentes como poderes legítimos en estado de rebeldía; han dejado pues de existir constitucionalmente, ya que el Pacto Federativo, como lo han sostenido los tratadistas de Derecho Constitucional, excluye totalmente la posibilidad que una de las Entidades Federativas pueda sustraerse a la Unión, sin dar al traste con la forma de Gobierno Federal.

Es por ello, por lo que hemos querido, al reglamentar esta facultad del Senado, reconocerle de manera expresa las indispensables atribuciones de juicio y fijar hasta donde es posible las normas de criterio para estimar cuando la desaparición es de hecho, y cuando es de derecho. Por considerarlo contrario a toda técnica jurídica no hemos creído necesario hacer numeración de casos y sólo nos limitamos en las cuatro fracciones del artículo 3o. de la iniciativa a señalar normas generales dentro de las que pueda caber la enorme gama de posibilidades concretas; pero, al mismo tiempo limitándola a aspectos verdaderamente esenciales del régimen federativo que excluyan la arbitrariedad y el abuso. Desosos de fortalecer el régimen constitucional en la forma de Gobierno Republicano Representativo, Democrático y Federal establecido por nuestra Carta Magna, así como la base de la organización política y administrativa, el Municipio Libre, categóricamente fijada por la misma a las Entidades Federativas, hemos incluido en el citado artículo 3o. la fracción IV que prevé el caso de adopción de régimen diverso, pues aun cuando pudiera decirse que este caso, pudiera quedar incluido en el de rebelión, constituye por sí mismo un aspecto de singular importancia que a nuestro parecer viene a vigorizar de manera efectiva las bases políticas de nuestro Estado.

Uno de los principales escollos de índole no sólo formal sino doctrinaria con que hemos tropezado para for-

mar la presente reglamentación, lo ha constituido sin duda la última parte de la fracción V del artículo constitucional a que nos referimos, en que se establece que la disposición que entraña dicho precepto regirá siempre que la Constitución de los Estados no prevea el caso. Esta regla que todos los comentaristas de nuestro Código Fundamental han considerado como vaga y contradictoria con la esencia misma de la facultad exclusiva que se concede al Senado para estimar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de una Entidad Federativa que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, independientemente de las bases, que fijan las leyes locales para determinar este hecho, está reproducido en el Artículo 2o. del proyecto con un alcance en que al mismo tiempo que permite la aplicación de las leyes particulares de un Estado para la reintegración de sus poderes, admite y considera los casos de desaparición de poderes de derecho.

Tesis de singular importancia es la que sustenta el actual proyecto sobre la intervención exclusiva del Senado de la República para hacer la declaratoria correspondiente de que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado. Ha sido práctica viciada en nuestra vida parlamentaria que carece de toda justificación dentro de los términos de nuestra Carta Magna, la de que la Comisión Permanente, impulsada por regla general por móviles políticos de momento, durante los recesos del Senado, no sólo se ha concretado a hacer la designación de gobernador, que en forma supletoria le concede la fracción V del Artículo 76, sino que ha hecho de su motivo la declaración a que se refiere dicha fracción en su primera parte. El precepto constitucional es perfectamente claro y define las atribuciones exclusivas del Senado y las supletorias de la Comisión Permanente y es por ello que interpretando no solamente en su letra sino en su espíritu la repetida fracción del artículo constitucional, se ha establecido en la iniciativa que si la desaparición de poderes ocurriera durante los recesos del Senado, la Comisión Permanente por sí o a iniciativa del Presidente de la República, debe convocar necesariamente a sesiones extraordinarias a la Cámara de Senadores, a fin de que ésta pronuncie la declaratoria correspondiente y nombre al gobernador provisional.

El proyecto que presentamos plantea la forma de resolver por medio de normas concretas y definidas el procedimiento a seguir en los dos casos fundamentales en que el Senado interviene en la vida interior de las entidades federativas, a saber: cuando se trata de desaparición de poderes, y cuando el régimen constitucional local se interrumpe por cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado y cuando con motivo de dichas cuestiones el orden se quebrante mediante un conflicto de armas. Estas normas tratan de eliminar en lo posible la violencia y la pasión en las actividades de la función parlamentaria para resolver las susodichas contingencias, las cuales, a través de

nuestra historia, han permitido que el fenómeno político se sobreponga en forma absorbente a nuestro régimen jurídico constitucional por la pugna interna que significan siempre los problemas que plantean dentro del régimen particular de las entidades locales. No es preciso hacer hincapié en todos y cada uno de los preceptos que se refieren a ese procedimiento, pero conviene hacer resaltar que el propósito que lo anima es el de limitar las facultades constitucionales del Senado con relación a aquellas que corresponden al Ejecutivo Federal definiendo las responsabilidades correspondientes a cada uno de esos órganos, fijando las bases para garantizar una serena y cuidadosa investigación de los hechos y un fallo apegado a la verdad, estableciendo normas sobre los derechos y obligaciones de los gobernadores provisionales y, en consecuencia, un criterio concreto para exigir las responsabilidades consiguientes cuando sus actos no se ajusten ni a la ley federal ni a las constituciones de los Estados.

A este último respecto queremos poner de relieve que, sin salirnos del cuadro que nuestro régimen constitucional consagra en la materia, proponemos en el Artículo 8o. del proyecto que las personas que figuren en la terna que proponga el Ejecutivo para que de entre ellas el Senado haga la designación de gobernador provisional, en su caso, deberán llenar los requisitos que la Constitucional Local respectiva exija para desempeñar dicho puesto. Creemos así garantizar los intereses locales de las entidades federativas contra la posibilidad de que elementos desvinculados legal y moralmente de esos intereses, extraños y audaces, logren ocupar la primera magistratura de un Estado, sin llenar las condiciones esenciales que las leyes exijan para estar en aptitud de cumplir con sus deberes constitucionales y sociales en la entidad respectiva.

El Artículo 13 del proyecto prevé el caso de que las leyes constitucionales de un Estado no fijen el plazo en que deben convocarse las elecciones locales para la reintegración del régimen, y establece un término de tres meses, contados a partir de la designación del gobernador, salvo en los casos de guerra extranjera o civil, si más de las dos terceras partes del número total de distritos electorales de la entidad federativa correspondiente estuvieren sustraídos a la acción de las autoridades, determinando entonces que el lapso fijado empezará a correrse desde que el Senado, o en su receso la Permanente, así lo acuerden, previo informe del Ejecutivo Federal acerca de la pacificación del Estado de que se trate. La consecuencia inmediata de este precepto es la norma contenida en el Artículo 17 de la iniciativa que viene a constituir la sanción que consiste en dejar sin efecto el nombramiento de gobernador provisional al siguiente día de la expiración de los términos legales para la expedición de la convocatoria a elecciones y en la facultad del Senado, o de la Permanente en su caso, de solicitar terna al Ejecutivo en plazo perentorio a efecto de procederse a nueva designación de Gobernador. De

esta manera se evita la prolongación indefinida de los gobernadores provisionales en su mandato ya por deficiencias de las leyes locales o por intencionadas interpretaciones que vienen a desvirtuar su obligación de apresurar la reintegración del orden constitucional en una entidad federativa. Es de importancia capital fijar taxativas a los gobernadores provisionales por lo que se refiere a los compromisos que pueden contraer durante su transitoria administración y que obliguen al fisco del Estado correspondiente. A llenar esa necesidad viene el Artículo 16 del proyecto en que se establece que dichos funcionarios no podrán decretar anticipos ni condonaciones fiscales, ni gravar las contribuciones, ni concertar empréstitos, salvo el caso especialmente determinado en dicho precepto; pero aún así, las obligaciones contraídas por el gobierno provisional, deberán quedar sujetas a la ratificación del próximo congreso constitucional del Estado.

Consecuentes con lo prescrito en el segundo párrafo del artículo primero de esta iniciativa, al reintegrar plenamente al Senado de la de la República sus facultes exclusivas, de conformidad con el artículo 76 Constitucional, en el Artículo 22 se establece que cuando una cuestión política se suscitaré en un Estado, durante los recesos del Senado, siempre que sea de aquellas a que se refiere la fracción VI del repetido artículo 76, la Comisión Permanente deberá convocar a sesiones extraordinarias a la Cámara de Senadores inmediatamente que tenga noticia del conflicto o se reciba la solicitud de intervención para que dicha asamblea se avoque al conocimiento del caso y resuelva lo procedente. El artículo 23 siguiente, fija el criterio que debe seguir el Senado en aquellos casos en que, con motivo de las cuestiones políticas que se le plantean, dos o más personas se ostentaren como gobernador del Estado, o dos o más grupos se atribuyeren las funciones de legislatura o de Tribunal Superior de Justicia. En tales casos se consigna que las relaciones de la Federación con las autoridades locales deben mantenerse entretanto se dicta resolución definitiva, sin estas relaciones prejuzguen sobre el fondo de conflicto, con aquellas autoridades que en el momento de suscitarse la dificultad estaban reconocidas como legales por el Gobierno Federal. Creemos que de este modo difícilmente se repetirán los casos en que una entidad federativa, por duplicidad de autoridades supremas, realmente no exista ninguna que atienda a los servicios vitales y urgentes que implican la administración interna del Estado, procurándose así, según los términos del precepto propuesto, que se prolongue aun dentro de una situación anómala, la persistencia del régimen constitucional.

Ardua fué nuestra labor para lograr cristalizar en normas positivas las múltiples posibilidades de solución a los problemas de orden constitucional y político que se ventilan con motivo de la aplicación

de las fracciones legales que hemos pretendido reglamentar. Nuestra labor ha sido fruto de un detenido estudio y minuciosa consulta con nuestra tradición jurídica en materia de Derecho Constitucional y de un examen prolífico de los antecedentes parlamentarios que en aplicación del artículo 76 de nuestro Código Fundamental han sentado tanto el Senado de la República como la Comisión Permanente.

Estamos seguros que nuestro modesto esfuerzo tendrá necesariamente que ser complementado por las luces y la experiencia de nuestros compañeros de Cámara. Por otra parte, durante el curso de la discusión de la ley orgánica que iniciamos, si es que esa H. Asamblea nos honra con tomarla en consideración, esperamos tener la oportunidad de ampliar en todo lo que fuera necesario las anteriores consideraciones para fundamentar con mayor solidez las normas que contiene; estando dispuestas a modificarlas en los términos que ese H. Cuerpo Colegiado lo proponga y teniendo presentes las realidades palpitantes de nuestro régimen y nuestro propósito de contribuir a satisfacer en forma amplia, práctica y sincera las necesidades morales y jurídicas de la República que ya en plena madurez de su existencia requiere el afianzamiento definitivo de un régimen de derecho en nuestra vida constitucional.

PROYECTO DE LA LEY ORGANICA DE LAS FRACCIONES V Y VI DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CAPITULO I.—

Artículo 1o.— Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores declarar que es llegado el caso de nombrar Gobernador Provisional a un Estado, por haber desaparecido todos los Poderes Constitucionales.

Si la desaparición de Poderes ocurriere durante los recesos del Senado, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por si o a iniciativa del Presidente de la República, convocará a sesiones extraordinarias a la Cámara de Senadores, a fin de que pronuncie la declaración correspondiente y nombre al Gobernador Provisional.

En los casos en que, pronunciada ya la citada declaración, el Senado no hubiere hecho el nombramiento por haber expirado entre tanto su periodo de sesiones, lo mismo que cuando se hallare en receso y aconteciere la falta absoluta del Gobernador Provisional nombrado, la Comisión Permanente hará la designación.

Artículo 2o.— Cuando la Constitución de un Estado prevea la forma de restablecer el régimen constitu-

cional interrumpido por la desaparición de todos los Poderes locales, se observarán sus propias disposiciones, en lo que no contravengan lo preceptuado por la Constitución General de la República.

Artículo 3o.— Para los efectos de la fracción V del artículo 78 de la Constitución Federal, se considerarán desaparecidos todos los Poderes de un Estado:

I.— Si en cualquier momento no se encontraran constituidos o estuvieren desintegrados de manera que no pueda funcionar el régimen constitucional de la Entidad respectiva.

II.— Cuando las personas que integran los Poderes Constitucionales abandonaren el territorio del Estado de su jurisdicción, a no ser en los casos de guerra extranjera, civil o de cualquier otro de fuerza mayor, por motivos debidamente justificados.

III.— Si se rebelan contra el Gobierno Federal o sus trajieren al Estado del régimen federativo de la Unión, pretextando reasumir la soberanía de la Entidad.

IV.— Si para el régimen interior del Estado adoptaren forma de Gobierno a base de organización política y administrativa distintas de las fijadas por los artículos 40 y 115 de la Constitución Federal.

Artículo 4o.— La declaración a que se refiere el artículo 1o. se hará conforme a los procedimientos que fija esta ley, a iniciativa del Presidente de la República o de un senador o diputado en ejercicio, o mediante denuncia de cualquier persona o agrupación. La instancia relativa se formulará por escrito, tendrá una relación clara y suscinta de los hechos y de sus pruebas, así como de las consideraciones de derecho y disposiciones legales conducentes, y se acompañarán los documentos que la apoyen.

Artículo 5o.— Si la declaración fuere promovida por un senador o diputado en ejercicio, el Senado desde luego nombrará una comisión especial de su seno para que investigue los hechos y rinda informe dentro de un plazo de quince días contados desde la fecha de su designación. Podrá ampliarse el plazo hasta por quince días más, a juicio de la Asamblea, cuando así lo solicitaran los comisionados en vista de lo laborioso de la investigación.

El mismo trámite se dará a las denuncias de particulares o de agrupaciones, pero hasta después de que la Asamblea haya decidido tomarlas en consideración.

Artículo 6o.— La iniciativa del Presidente de la República será turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación para que estudien el caso y rindan dictamen dentro de las setenta y dos horas siguientes, citándose inmediatamente para la sesión en que deberá darse cuenta. Si a juicio de las comi-

siones no estuvieren suficientemente comprobados los hechos invocados en la iniciativa presidencial, la asamblea podrá acordar que se pidan mayores datos al Ejecutivo o que se nombre una comisión especial investigadora conforme al artículo 5o. Recibidos los nuevos datos o rendido el informe, volverá a turnarse el asunto a las comisiones primeramente citadas para dictamen y cuenta en los términos de este precepto.

ARTICULO 7o.— En los casos del artículo 5o., el informe de la comisión investigadora se turnará, con los antecedentes relativos, a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación para que emitan dictamen dentro del término fijado en el artículo anterior, citándose desde luego para la sesión en que deberá darse cuenta a la asamblea.

ARTICULO 8o.— La Cámara de Senadores resolverá lo que procede en vista de las constancias del expediente y de los datos que se aportaren hasta el momento mismo de la consideración del asunto. Si se concluyere que está plenamente probada la desaparición de todos los Poderes Constitucionales de un Estado, se declarará que es llegado el caso de nombrar Gobernador Provisional y se solicitará del Presidente de la República el envío de una terna de candidatos para que de entre ellos el Senado nombre Gobernador. Las personas que figuren en la terna deberán reunir los requisitos que la Constitución local respectiva exija para el puesto de Gobernador.

ARTICULO 9o.— Dentro de un plazo de tres días contados desde la notificación respectiva, el Presidente de la República podrá objecar la declaración hecha por el Senado, siempre que no la hubiere promovido.

Recibidas las observaciones dentro del plazo indicado, la Cámara de Senadores reconsiderará el asunto tomando en cuenta los datos y razones invocados por el Ejecutivo, y ratificará o revocará su resolución.

ARTICULO 10.— Si el Ejecutivo no remitiere dentro de tres días la terna solicitada, se presumirá su inconformidad con la resolución del Senado, el cual se reunirá para examinar de nuevo el caso y, tomando en consideración supervivencias a datos que se hubieren omitido, confirmará o revocará su determinación.

ARTICULO 11.— La resolución final que el Senado pronuncie en los casos de los dos artículos precedentes será definitiva e irrevocable. Si se confirmare la declaración de ser llegado el caso de nombrar Gobernador Provisional, el Presidente de la República estará obligado a enviar la terna dentro de veinticuatro horas contadas desde el momento de la notificación correspondiente.

ARTICULO 12.— El Gobernador Provisional aceptará el cargo y otorgará la protesta de ley ante el Senado a

la Permanente, en su caso, debiendo rendir el primero informe circunstanciado de su gestión al concluir sus funciones. Informará también al Poder Legislativo Local cuando éste quede constituido.

ARTICULO 13.— El Gobernador Provisional convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado correspondiente, dentro de un plazo de tres meses contados desde su designación, excepto en los casos de guerra extranjera o civil si más de las dos terceras partes del número total de distritos electorales de la Entidad estuvieren substraídos a la acción de las autoridades. En este caso, el plazo fijado empezará a contarse desde que el Senado o, en su receso, la Permanente, así lo determinen, previo informe del Ejecutivo Federal acerca de la pacificación del Estado.

ARTICULO 14.— El Gobernador Provisional no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen a virtud de la convocatoria que él expidiere.

ARTICULO 15.— El Gobernador Provisional procederá a la inmediata reorganización del Gobierno del Estado, incluyendo la Administración Provisional de Justicia, con sujeción a las disposiciones de la legislación local en lo que fueren conducentes.

ARTICULO 16.— Durante el Gobierno Provisional de un Estado regirá el presupuesto de ingresos y egresos vigentes en el momento de ocurrir la desaparición de Poderes, el cual no podrá ser aumentado ni sufrir variación más que para imponer economías en los egresos. No se decretarán anticipos ni condonaciones fiscales, ni se comprometerán las contribuciones. Tampoco se controlaran empréstitos, excepto con el Gobierno Federal cuando así se requiera para la reorganización urgente de los servicios públicos y en vista de las malas condiciones del Erario Local; pero en este caso las obligaciones contraídas por el Gobierno Provisional quedarán sujetas a la ratificación del próximo Congreso Constitucional del Estado.

ARTICULO 17.— Si el Gobernador Provisional no expidiere la convocatoria a elecciones para restablecer el orden constitucional, dentro del plazo fijado en el artículo 13, su nombramiento quedará sin efecto al siguiente día de la expiración de dicho término, y el Senado o, en su receso, la Permanente, pedirán terna al Ejecutivo, quien la remitirá dentro de veinticuatro horas, procediéndose a nueva designación. El Gobernador nuevamente nombrado expedirá la convocatoria a elecciones dentro de los quince días siguientes a su nombramiento.

ARTICULO 18.— Las renuncias de los Gobernadores Provisionales serán presentadas ante el Senado o, en su receso, ante la Permanente, y las substituciones se harán en la misma forma establecida por esta Ley para el nombramiento de los citados funcionarios.

CAPITULO II

ARTICULO 19.— La Cámara de Senadores será competente para resolver las cuestiones exclusivamente políticas que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado y que no tenga el carácter de controversias sobre la constitucionalidad de sus actos.

ARTICULO 20.— La Cámara de Senadores interverá a solicitud de cualesquiera de los Poderes del Estado de que se trate, o de oficio en el caso de que se hubiere interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas con motivo de las cuestiones políticas a que se refiere el artículo anterior.

ARTICULO 21.— Tan pronto como se reciba la solicitud de intervención o se tenga noticia del conflicto de armas, el Senado se avocará al conocimiento de la cuestión y se lo notificará así a las partes en pugna y a los Poderes de la Federación. En el mismo acto designará de su seno una comisión especial para que, dentro del plazo que fije la Asamblea y que no excederá de treinta días, practique una investigación y rinda un informe por escrito.

ARTICULO 22.— Cuando la cuestión se suscite durante los recesos del Senado, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias inmediatamente que tenga noticia del conflicto o se reciba la solicitud de intervención para que se avoque al conocimiento del caso y resuelva lo procedente.

ARTICULO 23.— Si con motivo de las cuestiones políticas a que este capítulo se contrae, dos o más personas se ostentaren Gobernador del Estado, o dos o más grupos se atribuyeren las funciones de Legislatura o de Tribunal de Justicia, las relaciones de la Federación con las autoridades locales se mantendrán, entre tanto se dicta resolución definitiva y sin que esto prejuzgue sobre el fondo del asunto, con aquellas que en el momento de suscitarse la cuestión eran reconocidas como tales por el Gobierno Federal.

ARTICULO 24.— Rendido el informe a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, será turnado a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación a fin de que emitan dictamen dentro de las setenta y dos horas siguientes, citándose, desde luego para la sesión en que deberá darse cuenta a la asamblea.

ARTICULO 25.— Durante la investigación y hasta antes de la consideración del caso por la asamblea, las partes podrán presentar pruebas y alegatos escritos.

ARTICULO 26.— En la misma sesión en que se dé cuenta con el dictamen, el Senado resolverá lo que estime procedente, en vista de las pruebas y constancias del caso y sujetándose a las disposiciones de la

Constitución General de la República y particular de la Entidad correspondiente. A falta de disposición expresa de una y otra se fundará en los principios generales del Derecho Constitucional.

ARTICULO 27.— La resolución del Senado, será definitiva e irrevocable y se notificará a las partes y también a los Poderes de la Federación.

CAPITULO III

ARTICULO 28.— Para todas las determinaciones a que esta Ley se refiere, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado y, en su caso, la de la Permanente.

ARTICULO 29.— Las notificaciones se harán por medio de oficio que firmarán los Secretarios del Se-

nado o, en su caso de la Permanente, y que se enviará por el medio más rápido. En casos urgentes podrá usarse de la vía telegráfica.

TRANSITORIO

UNICO.— La presente Ley entrara en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALA DE SESIONES DE LA H. CAMARA DE SENADORES.—México, 12 de diciembre de 1938.

—A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales.— (Continúa la Sra. dando cuenta).



Los conflictos sociales