

Capítulo IX. Otras disposiciones constitucionales

I. Razones para su inclusión	231
II. Artículos 25 y 26 constitucionales	231
III. Artículos 39, 40 y 41 constitucionales	245
IV. Artículo 76 constitucional	250
V. Artículos 105, 106, 119, 133 y 135 constitucionales	271

CAPÍTULO IX OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

I. RAZONES PARA SU INCLUSIÓN

Como ha quedado de manifiesto durante el desarrollo de la presente obra, en esta primera parte hemos versado sobre el contenido de la Constitución general de la república que tiene repercusiones directas sobre los estados y municipios, estimando que el derecho constitucional estatal debe abarcar los temas tratados como parte inicial, para luego abocarse a las constituciones estatales y a la reglamentación interna de los municipios.

Además de lo tratado, dentro de la Constitución general se incluyen otras disposiciones que tienen relación directa con el derecho constitucional estatal y que hemos considerado oportuno encuadrar en este último capítulo de la primera parte, con un estudio y referencia someros. Dentro de tal contexto se tratan los artículos 25, 26, 39, 40, 41 y 76, fracción V, 105, 106, 119, 133 y 135, que hemos englobado en cuatro incisos.

II. ARTÍCULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES

Al inicio del sexenio en que el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se hace cargo de la Presidencia de la República, se presentó un paquete de reformas constitucionales tendientes a adecuar la carta fundamental a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales del país, así como también propuestas de modificaciones a diferentes legislaciones federales con el mismo objeto; dentro de este grupo de iniciativas del Ejecutivo se incluyeron las relativas a modificar los artículos 25 y 26 de la Constitución general de la república, para el efecto de clarificar y fortalecer la intervención del Estado en el desarrollo y la economía nacionales. El primero de ellos enfocado a tal finalidad en términos generales y el segundo de los mencionados dirigido a reglamentar la planeación del desarrollo y de la administración pública federal. Ambas normas constitucionales, por ser de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacio-

nal, tienen una influencia determinante en la actividad gubernamental de las entidades federativas y de los municipios; es importante por lo tanto tener una visión resumida del proceso legislativo de la redacción de ambos artículos constitucionales, así como el repetir la redacción final que se encuentra vigente:

La redacción anterior del artículo 25 de la Constitución general de la república era la siguiente: “La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro; su violación será penada por la ley.”

No sufrió modificación sino que se constituyó en un párrafo que se agregó íntegramente al artículo 16 constitucional, pero se aprovechó el numeral 25 para incluir la declaración de que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, que a continuación se analiza.

La argumentación de la iniciativa presidencial para proponer la nueva redacción de tal disposición constitucional se basó en:

Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas estas atribuciones por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se hace congruente con los instrumentos de la política económica y la estrategia de desarrollo nacional.

En lo que concierne a la economía mixta mexicana, se establece la concurrencia del sector público, del social y del privado a los propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.

Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación

de las mismas. En las áreas prioritarias del sector público podrá participar por sí o conjuntamente con el sector social y privado de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional. Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y en general empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores. Con ello se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento, que fortalecen los propósitos sociales de la revolución.

Al sector privado se le reconoce su función social así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.

Con el nuevo artículo 25 se fijan, por lo tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda legislación que regula la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado.¹⁸¹

El artículo 25 propuesto por el Ejecutivo federal en su iniciativa fue al tenor de la siguiente redacción:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

181 Gámiz Parral, *op. cit.*, pp. 38-40.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.¹⁸²

La Comisión dictaminadora (de Gobernación y Puntos Constitucionales) de la Cámara de Diputados propuso un cambio al texto de la iniciativa para el cuarto párrafo, a fin de señalar que el gobierno federal mantendrá siempre, esto es, en todo tiempo, la propiedad y el control sobre los organismos con que cuenta para atender las áreas estratégicas de la economía.

Manifestando además que, si bien el artículo 25 fija las bases para el desarrollo de la economía mexicana a largo plazo, el texto que las comisiones proponen mantiene vigente el derecho y la obligación del Estado de ejercer su acción en distintas áreas, según lo exija el interés nacional y los sentimientos populares en que se funda nuestra unión.

El artículo 25 propuesto indica que la rectoría del Estado se realizará, de manera fundamental, a través del proceso de planeación, cuyo impulso

182 *Ibidem*, pp. 40 y 41.

se inicia en las áreas estratégicas y las actividades prioritarias, con la participación de los sectores sociales, en los términos delimitados por la propia norma primaria. El concurso de todas las fuerzas productivas del país queda así establecido y orientado bajo criterios de equidad social. Las organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y otras formas de participación recibirán, a través de la ley, estímulo y aliento, junto con los particulares y sus empresas en la medida en que éstos se responsabilicen con el interés público y actúen con responsabilidad social.

Tanto el artículo 25 como todos los demás que se refieren a la rectoría económica por parte del Estado fueron objeto de crítica negativa de parte de algunos sectores de la población, especialmente de la iniciativa privada, por considerarlos lesivos para la libertad del hombre en México y estimando que se reducía el campo de acción de los particulares en las actividades económicas frente a la nueva competencia asignada al Estado.

En la Cámara de Diputados, al ponerse a discusión el dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se manifestaron las opiniones que resumen los criterios divergentes en esta manera. En el caso específico del artículo 25 se suscita una situación que a primera vista parece contradictoria o causante de confusión, pero que tiene su explicación: tanto los diputados del PAN como los del PDM, así como los del PPS y del PSUM, o sea corrientes ideológicas opuestas, se pronunciaron contra el dictamen. La justificación es que los representantes del PAN y el PDM objetaron el dictamen por estimar que se proporcionaban excesivas facultades al Estado, y en cambio los del PSUM y del PPS se opusieron al dictamen por considerar sus alcances limitados y porque además se protegía en determinados aspectos la actividad de los particulares.

Las argumentaciones del PAN y del PDM fueron expuestas por David Orozco Romo (en dos ocasiones) y Francisco González Garza, esgrimiendo que no se objeta propiamente la rectoría del Estado sino que de la manera como está redactada la disposición jurídica establece una dictadura del Ejecutivo, lo que es inaceptable, pues el concepto de rectoría económica del Estado es que éste intervenga de manera supletoria, es decir, que el Estado intervenga donde los particulares no puedan hacerlo o lo hayan hecho mal, para completarlos o para corregirlos. Que la disposición es ambigua, pues no señala los alcances de las facultades otorgadas al Ejecutivo, y que si en todo caso la limitación de la actividad del Ejecutivo tiene como

valladar el interés público o interés general, ¿quién es el que va a determinar cuando se exceda de ese límite la propia actividad oficial?

Con otro enfoque, Juan Campos Vega, del PPS (en dos ocasiones) y Salvador Castañeda O'Connor, del PSUM, expresaron que todas las modificaciones constitucionales para establecer la rectoría económica del Estado, en términos generales, les parecen sumamente positivas, pero que existen algunos casos en que deben mejorarse; que, por ejemplo, en el párrafo tercero del artículo 25 es preciso que se manifieste que la economía pública será con base en la propiedad originaria de la nación; que el párrafo sexto debiera definirse con más claridad en lo que se refiere a las áreas que queden reservadas a la inversión privada; y que en el párrafo octavo deberían quedar establecidas las condiciones que deben reunir los particulares para que el Estado les brinde ayuda.

El agregado propuesto para la fracción III fue al tenor de que la economía pública se basa en la propiedad originaria de la nación. El sector público representa la fuerza rectora de la economía nacional y la base material para realizar el desarrollo económico del país; será propósito permanente del Estado la consolidación y ampliación sistemática del sector público de la economía; los sectores social y privado deberán concurrir por responsabilidad social al desarrollo económico nacional, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación; siendo la propiedad una función social, todas las actividades económicas, lo mismo las del Estado que las de los particulares, se sujetarán a un plan general de desarrollo que señalará los objetivos que deben alcanzarse tomando en consideración exclusivamente los intereses de la nación.

Se planteó que se agregara un párrafo cuarto el cual expresara que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Las inversiones del sector público tendrán finalidades sociales y económicas, y se harán en orden jerárquico según la importancia de sus objetivos. Las dedicadas a actividades sociales atenderán preferentemente los servicios asistenciales y de salubridad; la construcción de viviendas populares, la educación primaria y secundaria, la relativa a la preparación de los técnicos que necesite el desarrollo del país y la investigación científica; las inversiones para fines económicos tenderán a incrementar las comunicaciones internas, las tele-

comunicaciones, los transportes terrestres, aéreos y marítimos; las obras de riego, las plantas generadoras de energía y las industrias básicas.

El párrafo octavo que sugirieron fue para que se estableciera que las industrias propiedad de nacionales recibirán la ayuda del Estado para su ampliación y mejoramiento, cuando sus productos se ajusten a las normas de calidad y precio que fije el gobierno federal, pero no se otorgarán privilegios, dispensa o rebaja de impuestos o medidas de protección arancelaria a las industrias de ensamble o envase, ni a las que no puedan competir en el mercado internacional por su atraso técnico, su calidad o sus precios de producción. Que las inversiones del sector privado en bienes raíces requerirán en cada caso autorización expresa del gobierno federal, quien podrá otorgarla cuando sean de interés general. Que las inversiones extranjeras privadas podrán participar en actividades asociadas al capital nacional, previos permisos específicos que las autoridades competentes otorgarán en cada caso. Su participación sería minoritaria, complementaria de la que realizan los nacionales y restringida a las áreas y porcentajes que establezca la ley.

Los priístas Manuel Solares Mendiola, Heriberto Batres García y Genaro Borrego Estrada, y del Partido Socialista de los Trabajadores Ricardo Govela Autrey, hablaron en pro del dictamen argumentando que en la iniciativa y en el dictamen se fijan las atribuciones del Estado y sus alcances por el cabal ejercicio de su soberanía, puesto que sin ella México no podría avanzar, caeríamos en desajustes y en desviaciones que impiden superar las desigualdades y no podríamos inducir al sector social y al privado en la construcción del proyecto nacional; que, además, el contenido del artículo 25 está implícito a lo largo de toda la legislación en materia económica, por lo que sólo se está reconociendo un hecho para darle vigencia constitucional: que los dos conceptos fundamentales incluidos en el artículo 25 de la Constitución son el de economía mixta y de rectoría de Estado. Economía mixta es una sistema basado en estructuras paralelas y complementarias integrado por los sectores público, privado y social, con un campo de acción autónomo cada uno de ellos y que responden siempre al interés superior del país, sobre la base de una sola concepción del desarrollo nacional. Rectoría económica del Estado es la planeación del desarrollo económico y social del país, es la facultad para que el poder político representante del conjunto de la sociedad haga posible, sobre la base de una sola concepción del desarrollo, la participación de los sectores público, social y privado, siempre en interés superior del país.

Se argumentó asimismo, en pro, que el artículo 25, en la redacción que se propone en el dictamen, está buscando un desarrollo equilibrado del país que consolide su autonomía política y económica; está facultando al Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, para que todos los sectores, bajo criterios de productividad, sean apoyados por el Estado, cuidando la conservación de los recursos productivos en beneficio general; está induciendo el proceso de desarrollo para que éste se subordine a los requerimientos de las mayorías, se propicie la justa distribución de la riqueza y se fortalezca la independencia económica, política y cultural.

La redacción del dictamen, que fue aprobada, efectivamente deposita la rectoría del desarrollo nacional en manos del Estado, puesto que el Estado se conforma, entre otro de sus elementos, por toda la población del país. La representatividad del Estado recae en el gobierno y hasta la fecha no existe otra institución que represente los intereses populares y que consecuentemente pudiera asumir tal responsabilidad; por ello es operante que, con un enfoque global, se busque la satisfacción de los intereses generales mediante el esfuerzo conjugado, debidamente planeado y eficientemente coordinado de los sectores público, privado y social. Para acentuar la característica de país capitalista de economía mixta, se establece así que el Estado fomentará las actividades que demande el interés general, impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, alentándose y protegiéndose la actividad económica que realicen los particulares y proveyendo las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución.

Con posterioridad a la aprobación del dictamen en la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores aprobó también la redacción propuesta y, siguiendo el proceso del constituyente permanente, la mayoría de las legislaturas también resolvieron adherirse a las resoluciones mencionadas.

Este artículo sufrió una modificación posteriormente y su redacción actual es:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la

riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, los grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándose a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.¹⁸³

Lo estatuido por el anterior artículo 26 de la Constitución general de la república se integró como párrafo final del artículo 16, estimándose que ambos contenidos se refieren a garantías de seguridad jurídica y que consecuentemente no se alterará la estructura de la Constitución.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se argumenta, para fundamentar la redacción que se propone del nuevo artículo 26, que

183 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cit.*, pp. 22 y 23.

en él se establecen explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, las atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer convergir los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Para el fortalecimiento de la democracia se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo. La propuesta del Ejecutivo del Estado fue:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

El Ejecutivo federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base al Plan Nacional de Desarrollo con el fin de que los considere al ejercer sus atribuciones constitucionales.¹⁸⁴

184 Gámiz Parral, *op. cit.*, p. 48.

En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se manifiesta que el artículo 26 propuesto es un avance en el derecho mexicano, pues se incorporan a la Constitución las normas de planeación basadas en un sistema democrático con amplia participación popular y propone que se sustituya la redacción del último párrafo de la iniciativa del Ejecutivo federal por otro en el que se mencione que el Congreso de la Unión tendrá una participación directa en el sistema de planeación democrática de acuerdo como lo establezca la ley, y el resto de la redacción quedó idéntico.

El debate sobre el artículo en estudio se desarrolló en la Cámara de Diputados y tuvo como exponentes en contra a José González Torres, del PAN, y a Sergio Quiroz Miranda, del PPS. El primero de ellos expresó que la planeación debe ser un medio y no un fin y que con la redacción del artículo 26 el Estado se constituye en fin y no en medio. La iniciativa no es confusa, sino que es clara y por clara la calificamos de socialista y la rechazamos, se dijo; expuso, además, que el PAN desde su fundación ha afirmado que el Estado debe ser rector pero no dueño de la economía, y agrega que esa rectoría, en lo que a planeación se refiere, debe conciliar la libertad y la iniciativa individual, con una orientación común del desarrollo; que por eso la planeación no debe ser un disfraz económico del control político sino una expresión de la voluntad común de desarrollo mediante una acción concertada de todos los sectores de la actividad económica y no solamente del gobierno: rectoría, sí, monopolio, no.

Quiroz Miranda se pronunció en contra del dictamen porque estimó que se hacen concesiones graves a la derecha y al sector privado y que, aun cuando está de acuerdo en la implantación del sistema de planeación democrática porque la planeación es el mejor medio para disminuir los efectos de la crisis y los recesos económicos; sin embargo, preocupa que el artículo 26 sólo incluya como obligación para sujetarse al sistema de planeación económico a las entidades públicas, exceptuando de la misma a la iniciativa privada; que si no se sujeta a los grupos económicos determinando su obligatoria participación en las decisiones que implemente el sistema nacional de planeación democrática, lo que ocurrirá es que los ahorros que logre obtener el sector público se dispersarán por el derroche y la anarquía del sector privado. Terminando por proponer que el párrafo segundo del artículo quedara de la siguiente manera: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo a que se sujetarán obligatoriamente los sectores público, social y privado”.

Se pronunciaron a favor del dictamen Irma Cue de Duarte, del PRI, y Cándido Díaz Cerecedo, del PST. La diputada externó su punto de vista en el sentido de que la propuesta elaborada por la comisión, con base en la iniciativa correspondiente, pretende elevar a norma constitucional la obligación del Estado de planear de manera democrática, con la concurrencia de los diferentes grupos sociales, para plantear los problemas, señalar objetivos, fijar metas, configurar estrategias, asegurar recursos, determinar responsables y establecer las acciones pertinentes, coordinando todos los esfuerzos en la realización. Díaz Cerecedo dijo que la planificación es importantísima en toda actividad, con más razón cuando se trata de la múltiple y compleja de un Estado, donde las energías todas deben incidir en la finalidad del bien común, y que en momento de crisis es por demás urgente que en nuestro país se haga un recuento de los recursos de todo tipo, se dispongan de la mejor manera posible, se coordinen e impulsen, se usen racionalmente y, sobre todo, se distribuyan con justicia y con equidad entre sus destinatarios, que no pueden ser otros que el pueblo y la clase trabajadora que los crea. Estamos aquí, dijo, para apoyar en lo particular el artículo 26 constitucional por ser una demanda de los compañeros de las fracciones parlamentarias de izquierda de los diputados del PSUM, del PPS, porque, aunque limitadamente se hayan aprobado, estamos nosotros de acuerdo y creemos que ésta es una vieja demanda, una sentida demanda por la que han luchado las clases trabajadoras de México y el sector obrero organizado.

Para el autor es indiscutible que la planeación es una fase indispensable del proceso administrativo, que debe ser utilizada en todas las actividades de los humanos y que en caso de ausencia de planeación en la administración pública de cualquier país nos encontraríamos ante un hecho criticable e inexplicable. Ahora bien, ¿quién debe dirigir y coordinar tal planeación? Indefectiblemente que debe ser el Estado. Precisamente el mayor mérito del Plan Global de Desarrollo elaborado con anterioridad es el de haber considerado al país como un todo y después de un diagnóstico realista proponer programáticamente las actividades a seguir. La planeación democrática es un gran acierto. Tanto la Cámara de Senadores como la mayoría de las legislaturas de los estados se unieron a la aprobación de la Cámara de Diputados y el artículo 26 vigente es:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y

equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.¹⁸⁵

Con anterioridad hemos externado la opinión de que los dos artículos anteriores reafirman la rectoría económica del Estado, por una parte, y por la otra, se establecen los mecanismos para que dicha rectoría se realice en base a una planeación democrática y tomando en consideración que el Estado establecerá las bases del desarrollo y del encauzamiento de la economía. Tanto la iniciativa del Ejecutivo federal, como la propuesta de la comisión dictaminadora para cambiar el cuarto párrafo de la iniciativa a fin de señalar que “manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”, así como el desarrollo de los debates y las propuestas de los diputados, pues los de ideología conservadora objetaron el dictamen por estimar que se proporcionaban excesivas facultades al Estado, y los diputados de ideología de izquierda aceptaron que se trataba de una rectoría económica del Estado, aun cuando la estimaron limitada; corroboran los objetivos fundamentales de la iniciativa, y consecuentemente, de la redacción vigente de dichos artículos. Ricardo Góvela del partido socialista de los trabajadores expresó que de otra manera “no podríamos inducir al sector social y al privado en la construcción del proyecto nacional” que “los dos conceptos fundamentales del artículo 25 son el de economía mixta y de rectoría del Estado”. También se argumentó que con el artículo 25 y 26 se está facul-

185 *Ibidem*, pp. 30 y 31.

tando al Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, se está induciendo el proceso de desarrollo para que éste se subordine a los requerimientos de las mayorías.

Sin embargo, actualmente la dirección económica del país no concuerda con el contenido de estas disposiciones constitucionales.

Con relación a esta desviación, transcribimos las conclusiones que después de un análisis jurídico, económico y social expresamos al final de una conferencia que dictamos en mayo del año 2002 con motivo del Primer Congreso Universitario de Jurisprudencia, al siguiente tenor:

a) Que el marco jurídico constitucional vigente establece con precisión que el modelo económico que debe seguirse en el país, por gobierno y pueblo, es decir el Estado, es el de una rectoría económica del Estado, tendiente a lograr una mejor distribución de la riqueza y del ingreso, con garantía para la existencia de los sectores social, privado y público dentro de la economía. En consecuencia, las acciones para la adopción de un sistema liberal y globalizado se oponen y contradicen lo dispuesto por el artículo 25 constitucional.

b) La interpretación de los artículos 25 y 26 constitucionales relacionada con la planeación estatuyen claramente que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general; significando, precisamente la rectoría y determinación para regular las actividades económicas de parte del estado, mediante una debida planeación. Al sujetar, en la realidad la planeación de la economía a un liberalismo que prioriza el logro del equilibrio entre la oferta y la demanda y una apertura comercial al exterior, que descansa en una competitividad entre desiguales y con perjuicio para México, se está incumpliendo la regulación constitucional en commento.

c) Los tratados internacionales deben ser concertados con respeto y sin violación a la Constitución General de la República. En cambio gran parte de los tratados concultan los contenidos de las disposiciones constitucionales que se han analizado y que delegan la soberanía de México, así como su autodeterminación.

d) La actuación del gobierno debe ir encaminada y obtener una mejor distribución del ingreso y la riqueza. Los resultados por la adopción del liberalismo y la globalización han sido desastrosamente contrarios a los principios constitucionales, soportando esta aseveración con datos estadísticos de desempleo, de aumento de la pobreza, de elevación de los precios de los productos, de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y otros, elaborados por organismos oficiales como el Instituto Nacional de Estadís-

tica, Geografía e Informática, e inclusive de organismos que son instrumentos para el establecimiento del sistema económico liberal y la globalización como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

III. ARTÍCULOS 39, 40 Y 41 CONSTITUCIONALES

Respecto de tales artículos, podemos exponer que se consideró por el constituyente que era indispensable hacer mención categórica de que la soberanía nacional reside en el pueblo de México. Aun cuando el concepto de soberanía es uno de los más polémicos y controvertidos de la historia constitucional nacional, a grado tal que Mario de la Cueva expresó que la definición de dicho concepto es obra de titanes, y también aceptando que el concepto de soberanía ha evolucionado de manera sensible, debemos coincidir con Amador Rodríguez Lozano en que, dentro de la Constitución general de la república, la noción de soberanía descansa tanto en la teoría de Juan Jacobo Rousseau como en la de Emmanuel Sieyès: “En síntesis, ni utopía rousseauiana ni historicismo conservador, sino soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo.”¹⁸⁶

La aseveración constitucional también engloba la soberanía externa y la soberanía interna. Debemos entender que el pueblo mexicano es el mandante y que por medio de la Constitución ha instituido el poder público para su propio beneficio, pero que como depositario de la soberanía nacional tiene en todo tiempo el derecho de modificar la forma de su gobierno, siguiendo los procedimientos que la misma Constitución establece en su artículo 135.

La población de cada entidad federativa forma parte integrante de ese pueblo mexicano, por lo que comparte la soberanía nacional y, en consecuencia, los estados de la república en su particularidad son autónomos y como parte de un todo ejercen la soberanía. Dentro de las atribuciones que la soberanía engloba, el pueblo mexicano determinó formar una república, en contraposición al sistema político de monarquía, y en la que su rasgo característico es la movilidad de los que ejercen el gobierno.

La república posee las características de representativa, democrática y federal. Representativa porque el pueblo designa a aquellos mexicanos que la representan y que por la circunstancia de ejercer tal representación

186 Rodríguez Lozano, Amador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 104.

quedan en aptitud de tomar las decisiones que legalmente le son atribuidas según el cargo que ocupen. Democrática por el modo en que se designa a los representantes mencionados y sobre cuyo tema tratamos en el capítulo I. De igual manera, en el capítulo II nos hemos referido al régimen federal.

El constituirnos en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, lleva aparejada la obligación ineludible de que las entidades federativas adecuen su sistema de gobierno al régimen que federalmente se ha adoptado.

Para el ejercicio del poder que el pueblo soberano ha depositado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se requiere que sus titulares hayan sido designados de manera democrática y atendiendo a la representación anteriormente mencionada. En el ámbito local se refleja una situación similar para el ejercicio de los poderes de éstos y que también se dividen en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La normatividad a que se sujetan los poderes de la Unión y sus representantes queda en principio consignada en la Constitución general de la república y, respecto de los poderes estaduales, a la misma Constitución federal, complementándose con lo dispuesto por las constituciones de los estados, que quedan sujetas a la obligatoriedad de no contravenir el pacto federal.

Tal como había considerado la doctrina constitucional, el concepto de soberanía ha sufrido diferentes y paulatinos cambios. La globalización trae como consecuencia obligada la reducción de la soberanía de las naciones y su cesión a agrupamientos de países o a otras naciones: una moneda común, pasaportes válidos en los países asociados, un parlamento cuyas resoluciones son aplicables a muchos países, decisiones para abrir las fronteras a las importaciones, son, a no dudarlo pérdidas de soberanía.

En lo referente a las reformas electorales que se han aprobado para el efecto de un mayor grado de democracia, el texto del artículo 41 constitucional evidencia que se ha avanzado, pero no lo suficiente, y se reitera el papel preponderante y único de los partidos políticos para poder participar en las elecciones. La democracia obliga a la aceptación de las candidaturas independientes y a otros aspectos que otorgan la libertad de participación grupal o individual, a lo que no hemos llegado. La redacción vigente es:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo

que toca sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a las siguientes bases a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por su Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella aprueba el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales su-

plentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo general a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geográfica electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

IV. ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL

Una de las condiciones de supervivencia de la federación consiste precisamente en conservar la unión federal y resolver las controversias políticas de los estados miembros. En este principio es donde encontramos la fundamentación para el actual artículo 76, fracción V, de la Constitución general de la república.

El antecedente más connotado de la disposición mencionada lo encontramos en un proyecto de modificación constitucional elaborado por Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo, en el que se proponía que se otorgara al Congreso general la facultad de conservar la paz y el orden constitucional y estableciendo que en caso de ser necesario la nación pudiera anular los poderes de los estados que contravinieran el sistema de la federación. Mariano Otero justificó la posible intervención federal en las entidades federativas con los siguientes términos:

En general se consideró como libre en su esfera de gobierno de los diferentes estados y, sin embargo, podían abusar de esta independencia y comprometer con imprudentes disposiciones la seguridad de toda la unión, para cuyos casos raros y definidos con anterioridad se permitió al gobierno federal interviniese en los negocios interiores del estado.¹⁸⁷

Posteriormente, en 1874, se adicionó la Constitución con el artículo 72, apartado B, fracción V, con la facultad exclusiva para el Senado de:

Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.¹⁸⁸

¹⁸⁷ González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, p. 38.

¹⁸⁸ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 703.

Con base en la aplicación del precepto citado en casos específicos desde 1879 hasta 1914, Manuel González Oropeza nos externa su punto de vista:

En nuestra opinión, éste es el caso de la facultad declarativa de desaparición de poderes. Medida de intervención, quizá la de más reciente instauración a pesar de su centenario establecimiento, se ideó únicamente como una medida para solucionar el vacío de poder ocurrido en los estados federados; se ha aplicado en forma extensiva, como remedio efectivo para solucionar la corrupción de los gobernantes estadales, para dirimir algunas cuestiones electorales, o, en el peor de los casos, para servir de correctivo de las relaciones personales e institucionales, no cordiales, entre los gobernantes locales y federales.

Al reconsiderar la verdadera naturaleza y justificación de la facultad declarativa de desaparición de poderes, debe entenderse como parte integrante de nuestro sistema de intervención federal, mismo que contiene igualmente otras medidas, idóneas para ciertos supuestos que cabe considerar coherentemente para que su aplicación sea susceptible de legitimarse.

Por otra parte, es necesario puntualizar que, si bien la aplicación de la facultad declarativa mencionada deja mucho que desear y ha constituido graves atentados al federalismo en México, no por ello se concluye su derogación, pues más que un avance sería un retroceso en la evolución constitucional de nuestro país. Significaría repetir la nefasta práctica de permitir las “cuestiones locales” que finalmente conduciría a la nulificación del sistema federal. El error está, pues, en su interpretación y ejercicio, mas no en la facultad misma.¹⁸⁹

Los casos de aplicación a que se refiere González Oropeza se incluyen en el cuadro que dicho autor presenta con sus opiniones personales acerca de la procedencia de la declaratoria respectiva y que transcribimos:¹⁹⁰

189 González Oropeza, *op. cit.*, pp. 87 y 88.

190 *Ibidem*, pp. 83-85.

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

6. Colima 1911	Según los datos, se efectuó la declaratoria de desaparición debido a que el gobernador presionó a la Legislatura. Datos insuficientes para satisfacer el supuesto de la facultad senatorial.	No
7. Guerrero 1911	<i>Idem.</i>	No
8. Morelos 1911	<i>Idem.</i>	No
9. Chiapas 1911	El comandante militar se arrogró el carácter de gobernador provisional, situación que no se justifica, aunque medie la solicitud del auxilio de las fuerzas federales. No hubo declaratoria, puesto que en el fondo se trataba de una cuestión electoral.	No hubo declaratoria.
10. Tlaxcala 1912	Se puntualizó la incompetencia de la comisión permanente para declarar la desaparición de poderes. Suscitó la controversia de si el Senado puede hacer uso de su facultad declarativa, en período extraordinario de sesiones, a pesar de que en la convocatoria respectiva no se hubiese previsto. Sustentó la tesis de que la declaratoria de desaparición procede ante hechos consumados y no por realizarse.	No hubo declaratoria.
11. Guerrero 1913	Negó los supuestos que había establecido en el caso anterior. Permitió la declaratoria a futuro, desconociendo al gobernador, quien todavía no terminaba su mandato, y pasando por alto elecciones para renovar el Legislativo local.	No
12. Sonora 1913	Jurídicamente procedente, demuestra que en casos extremos la única vía es la revolución.	Sí
13. Coahuila 1913	<i>Idem.</i>	Sí
14. Morelos 1913	Nuevamente el comandante militar se arroga el carácter de gobernador constitucional con licencia; a pesar de la rebelión del in-	No

	terino, no procede la declaratoria puesto que existe un titular legítimo. Olvidaron el fuero.	
15. Tlaxcala 1913	Se considera que las cuestiones electorales no podían ser juzgadas por el Senado.	No hubo declaratoria.
16. Durango 1914	Plantea la posibilidad de que en el uso de facultades extraordinarias declare que han desaparecido los poderes.	Sí
17. Tamaulipas 1914	<i>Idem.</i>	Sí

En la Constitución de 1917 se incluyó también una disposición similar a la que nos hemos referido, pero con agregados muy interesantes, como la desaparición total de los poderes constitucionales, la designación de un gobernador con carácter y funciones de provisional y la alusión de aplicabilidad de las constituciones de los estados.

La redacción de la fracción V del artículo 76 establece:

Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.¹⁹¹

La misma Constitución establece que para el ejercicio de la facultad de declarar desaparecidos los poderes debe expedirle una ley reglamentaria, lo que no sucedió hasta el 29 de diciembre de 1978, en que afortunadamente se llenó la laguna legal existente. La mencionada ley ha sido comentada con minuciosidad, artículo por artículo, por Manuel González Oropeza, en la obra a que nos hemos referido en el presente inciso.

Las constituciones locales que cuentan con disposiciones para prever la elección de gobernador provisional, y consecuentemente provocan el no atender lo establecido en la Constitución general, son las de los siguientes

191 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit., p. 180.*

estados: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Como principios importantes para las entidades federativas, se desprenden de la fracción V del artículo 76 constitucional y de la ley reglamentaria los siguientes: *a)* Sólo la Cámara de Senadores podrá determinar que se ha presentado la desaparición de poderes en un estado, y consecuentemente hacer la declaratoria respectiva. *b)* Sólo se considera que han desaparecido los poderes: 1) cuando se quebranten los principios del régimen federal; 2) cuando los titulares de los poderes abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que sea por fuerza mayor; 3) cuando los titulares de los poderes estuvieren imposibilitados 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 la vida del estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico; 4) cuando los titulares de los poderes prorroguen su permanencia en los cargos después de fallecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren celebrado elecciones para designar a los nuevos titulares; y 5) cuando los titulares de los poderes promuevan o adopten la forma de gobierno o base de organización política diferente a las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución general de la república. *c)* La promoción para que el Senado conozca de un supuesto caso de desaparición de poderes puede ser formulada por senadores, diputados federales o ciudadanos de la entidad. *d)* En los casos de receso del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que el Senado se reúna y conozca de la promoción de desaparición de poderes. *e)* El Senado hará la designación de gobernador provisional en tercia que le presente el presidente, o sobre la tercia que la directiva del Senado presente, en el caso de que el presidente de la República no la haya enviado dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado, o bien, acatando lo dispuesto por la Constitución estatal respectiva.

Acerca de los casos de desaparición de poderes presentados desde 1917 a 1975 transcribimos un cuadro que Manuel González Oropeza incluye en su obra *La intervención federal en la desaparición de poderes*.¹⁹²

192 González Oropeza, *op. cit.*, pp. 247-261.

Caso	Interés	Procedibilidad
1. Campeche 1917	Asimilación del gobernador preconstitucional al provisional. Elección del gobernador provisional como constitucional en las elecciones por él mismo convocadas. Ejemplo de las quejas planteadas ante el Senado para que éste declarase desaparecidos los poderes de todos los estados en los que después de la vigencia de la Constitución continuaran los gobernadores preconstitucionales. Diferenciación de los delitos oficiales como causa de desaparición de poderes.	No hubo declaratoria.
2. Guerrero 1917	Ejemplo de la designación de gobernador provisional por Ejecutivo federal en violación del artículo 76, fracción V, constitucional.	No hubo declaratoria.
3. Tamaulipas 1918	Cuestión surgida a raíz de las elecciones locales. El ejecutivo federal convoca expresamente al Senado a sesiones extraordinarias para conocer de la posible desaparición de poderes. Sometimiento del problema electoral a la Suprema Corte de Justicia. Se sustentó la tesis de que la terna para gobernador provisional no podía ser rechazada por el Senado y que la comisión permanente del Congreso de la Unión no podía destituir al gobernador provisional, pues esta facultad debe ejercitarse conjuntamente con el Ejecutivo federal. El gobernador provisional destituido promovió amparo contra la comisión permanente.	No
4. Guerrero 1918	El gobernador constitucional desempeñó y por su incumplimiento fue arrestado sin respetar su fuero. Designación del gobernador provisional como interino en violación del precepto de la desaparición de po-	No

	poderes. La causa argumentada para constatar la desaparición de poderes fue la sublevación de los poderes Legislativo y Ejecutivo sustitutos contra los poderes federales. No se dice nada respecto del Poder Judicial.	
5. Tamaulipas 1919	Se sustentó que no era posible el reenvío al Ejecutivo federal de la terna para designación del gobernador provisional. Propuesta de Ancona Alberto para modificar el precepto constitucional respecto a que la terna para designación de gobernador provisional sea elaborada por la Cámara de Diputados.	No
6. Michoacán 1920	Se interpretó la última frase de la fracción V del artículo 76 constitucional. Aseveración de que, a pesar de que la constitución estatal prevea quién será gobernador provisional, corresponderá al Senado constatar la desaparición de poderes mediante la declaratoria respectiva. Primer caso en que se declaró incompetente la Suprema Corte de Justicia para decidir sobre el supuesto de desaparición de poderes.	No
7. Zacatecas 1920	Planteado como un caso de desaparición de poderes, lo que efectivamente hubo fue un conflicto político entre los poderes Ejecutivo y Legislativo locales.	No hubo declaratoria.
8. Guanajuato 1920	Desaparición de poderes por un movimiento revolucionario, parecido al de 1913-1917.	No hubo declaratoria.
9. Querétaro 1920	A pesar de haber designado gobernador provisional, el Senado declaró insubstancial la declaratoria con posterioridad.	Declaratoria invalidada posteriormente.
10. Nuevo León 1920	Único caso en que la constitución local instrumentaba la designación del gobernador provisional sin necesidad de que el Senado constatara la desaparición de poderes. Se dan nuevas interpretaciones sobre la apli-	No hubo declaratoria.

	cación de las constituciones locales. Se propuso por Pescador la procedencia de la facultad senatorial ante el caso de la desaparición de uno solo de los poderes locales. Se aseveró que, ante los conflictos de un solo poder, serían siempre de la interpretación del derecho y no políticos, por lo que correspondería resolverlos a la Suprema Corte de Justicia. Interposición del voto presidencial ante la resolución del Senado de no declarar desaparecidos los poderes.	
11. Jalisco 1920	Se evidenció la necesidad de estudiar detenidamente los antecedentes de los candidatos a gobernador provisional que figuren en una terna. Se exigió al gobernador provisional ser originario del estado en cuestión. Se plantea nuevamente la posibilidad de rechazar una terna presidencial y en esta ocasión sí se aceptó el rechazo y se envió una segunda terna. No se considera procedente la declaración de desaparición, pues no existió acefalía de poderes, pudiendo haberse autorizado al gobernador impuesto por el Plan de Agua Prieta la facultad de convocar a elecciones.	No
12. Tamaulipas 1920	Habiendo gobernador impuesto por el Plan de Agua Prieta, no había acefalía de poderes.	No
13. México 1920	A pesar de que la legislatura fue reconocida como legítima por los jefes del Plan de Agua Prieta, se declaró la desaparición con flagrante violación de la Constitución federal.	No
14. Puebla 1920	Supuesta declaratoria de desaparición de poderes. Señalamiento del Ejecutivo federal de que el Poder Judicial local no tenía facultades para reconstruir los demás poderes. El Poder Judicial, ante la disolución de los poderes, había decidido suspender sus actividades, dado el movimien-	No

	<p>to revolucionario. El gobernador designado según el Plan de Agua Prieta había reconocido a dicho Poder Judicial y solicitado la continuación de sus funciones. Se plantea por primera vez que, a pesar de lo que establezca la Constitución general, si el Poder Judicial local no tiene facultades para reconstruir los poderes locales, deben considerarse desaparecidos todos los poderes cuando así haya ocurrido con el Ejecutivo y Legislativo locales. Interpusieron el primer amparo contra el ejercicio de la facultad senatorial, aunque de una manera muy peculiar: no era el Poder Judicial local el que se amparaba, sino los magistrados que conjuntamente argumentaban que se les había destituido por un órgano incompetente para hacerlo. Se designó un segundo gobernador provisional para que decidiera sobre la legitimidad de las elecciones convocadas y celebradas por el primer gobernador provisional.</p>	No
15. Veracruz 1920	El gobernador impuesto por la revolución de Sonora reconoció legitimidad a la anterior Legislatura, para que ésta lo declarara gobernador sustituto. Primero se solicitó la declaración de desaparición de poderes; pero finalmente, en forma acertada, se destituyó a dicho gobernador por el Ejecutivo federal.	No hubo declaratoria
16. Campeche 1920	Se sustentó la tesis de que únicamente el Ejecutivo federal podría saber si efectivamente habían desaparecido los poderes locales, por lo que el Senado no puede ni debe investigar el origen de la desaparición de poderes y en consecuencia debe aceptar fielmente lo dicho por el Ejecutivo. Discusión sobre el supuesto de desaparición que establecía la Constitución local. A pesar de ello, el Senado designó un gobernador provisional.	Sí

17. Yucatán 1920	Habiendo sido nombrados dos gobernadores según el Plan de Agua Prieta, pero habiéndose coludido con los poderes desconocidos por la revolución, efectivamente procedía la designación de gobernador provisional.	Sí
18. Oaxaca 1920	Planteamiento de una disyuntiva interesante: por una parte, designación indebida de un gobernador provisional realizada por el Ejecutivo federal y su obligado desconocimiento por el Senado y, por otra parte, la convocatoria a elecciones promulgada por el gobernador ilegítimo de inminente aplicación, con lo cual se reconstruirían los poderes locales y la necesidad de designar un nuevo gobernador provisional que anule todos los actos del ilegítimo, incluyendo la convocatoria a elecciones, con el consecuente retraso en la reconstrucción de los poderes. Como la declaración de desaparición de poderes se emitió cuando efectivamente había un vacío de poder legítimo, se consideró procedente la medida senatorial.	Sí
19. Morelos 1920	Al igual que el caso anterior, el Ejecutivo sustituto había designado gobernador provisional tratando de aplicar extemporáneamente el Plan de Agua Prieta y al margen de las atribuciones del Senado. Es de suponer que los poderes Legislativo y Judicial habían desaparecido a raíz del movimiento revolucionario de ese año.	Sí
20. Tabasco 1920	Se reitera el argumento de que el Senado no puede ejercitar sus facultades en períodos de sesiones extraordinarias si en la convocatoria respectiva no se previó. Primer caso en el que se envía una “terna” integrada por dos personas. El Senado califica la legitimidad de los poderes locales, desconociendo a ambos candidatos y centrando la desaparición de los poderes en el goberna-	No. Incongruencias al declarar insubsistente la desaparición de poderes.

	nador, basándose incluso en actos de la legislatura, existente obviamente, para la declaratoria.	
21. San Luis Potosí 1920	Se planteó el caso de que existan dos gobernadores y dos legislaturas.	No hubo declaratoria.
22. Chihuahua 1920	El Plan de Agua Prieta permitió la designación de un gobernador provisional, legitimado por la revolución, quien convocó de inmediato a elecciones y, de esta manera, pudieron reconstruirse los poderes constitucionales en el estado. Este procedimiento debió imitarse en todos los casos parecidos, que fue la mayoría, ocurridos en 1920.	No hubo declaratoria.
23. San Luis Potosí 1923	Caso de dualidad de poderes en el cual el Ejecutivo federal había desconocido a ambos. Se pone de manifiesto que el desconocimiento de ambos poderes implica el de calificar de ilegítimos a todos. El amparo interpuesto por los afectados prosperó a pesar de la calificación de que tal intervención invadía las atribuciones de los poderes federales. Aceptación de que efectivamente existía el Poder Judicial local y defensa del argumento de que, a pesar de su existencia, debe considerarse la desaparición de poderes.	No hubo declaratoria.
24. Morelos 1923	Único caso en el que una vez realizada la declaratoria de desaparición de poderes hubo que esperar nueve meses más para designar gobernador provisional, pues el Ejecutivo federal no envió la terna hasta transcurrido ese lapso. No se considera adecuada la declaratoria, pues ya funcionaba un gobernador, quien hubiera podido expedir la convocatoria a elecciones.	No
25. Tamaulipas 1924	Caso en el cual se argumentó a favor de la facultad de la comisión permanente para arrogarse el ejercicio de la declaración de desaparición de poderes. No se aplicó la Constitución local para designar gobernador provi-	No

	sional a quien ella determinara, porque se argumentó que esta persona había incurrido en la misma causal de desaparición que los otros poderes locales. Esta causal fue la rebelión del estado contra la federación y, aunque ciertamente es suficiente para efectuar la declaratoria correspondiente, no se considera procedente, ya que la facultad senatorial fue ejercida por la comisión permanente.	
26. Puebla 1924	Nuevamente un movimiento rebelde resultó ser la causa de desaparición de poderes. La comisión permanente efectuó la declaratoria respectiva.	No
27. Oaxaca 1924	Discusión sobre las funciones del gobernador provisional.	No
28. Morelos 1924, 1925, 1927	Único caso cuyo conflicto político persistió durante más de tres años. Se puntualizó que el gobernador provisional no debía satisfacer necesariamente los requisitos que para los demás tipos de gobernadores establece el artículo 115 constitucional. El cambio de tres gobernadores provisionales significa que la federación no actuó con la debida rigidez del caso, ya que si por el incumplimiento a sus atribuciones de convocar a elecciones se les hubiera fincado responsabilidad seguramente los siguientes hubieran cuidado de cumplir sus obligaciones, por encima de sus intereses.	No
29. Aguascalientes 1924	Se reitera la tesis de que, a pesar de la existencia del Poder Judicial local, era necesaria la intervención del Senado para designar gobernador provisional, ya que el Judicial local no podría convocar a elecciones.	No hubo declaratoria.
30. Chiapas 1924	Nuevo caso de dualidad de poderes. Los federales, calificando de ilegítimos a todos los que ostentaban los poderes locales, y sin acatar lo dispuesto en la Constitución local, designaron un gobernador provisional.	No

31. Coahuila 1925	Surgido a raíz de un conflicto político entre los poderes locales. Los poderes federales se consideraron incompetentes para decidir sobre la validez de las elecciones locales y calificar la legitimidad de los poderes. Incongruencia con la intervención en otros casos. Acertada aplicación de la función investigadora de la Suprema Corte de Justicia.	No hubo declaratoria.
32. Aguascalientes 1925	Único caso en que el propio gobernador del Estado solicita la declaratoria de desaparición del Poder Legislativo local, constituyendo un absurdo.	No hubo declaratoria.
33. Nayarit 1927	Lo que debió resolverse como un conflicto político entre los poderes estatales, se resolvió como desaparición de poderes. La comisión permanente se arrojó la facultad senatorial y después de cuatro gobernadores provisionales, unos destituidos, otros con licencia, al último de ellos se le equiparó con un gobernador sustituto. Se argumentó con insistencia la nulidad del Poder Judicial local para reconstruir los poderes estatales.	No
34. Puebla 1927	Dualidad de poderes legislativos y carencia de facultades, además de imputaciones penales, a cargo del gobernador. Es el caso más discutido respecto a la designación de un gobernador provisional. La comisión permanente nuevamente se arrojó la facultad senatorial.	No
35. Veracruz 1927	Se declaró la desaparición de poderes por la división de la Legislatura y la huida del gobernador de la sede oficial de los poderes. Lo anterior no es causal suficiente para la declaratoria. Con violación de lo dispuesto por la Constitución local, se designó gobernador provisional a una persona no prevista en el orden constitucional local.	No

36. Chiapas 1927	Por supuesta labor sedicosa del Ejecutivo y del Legislativo del Estado, se declararon desaparecidos los poderes. Se otorgó licencia al gobernador provisional designado y luego fue destituido.	No
37. Nayarit 1929	Ejemplo de la decisión de designar gobernador provisional en el mismo día en que se presenta el problema, discute y aprueba la declaratoria de desaparición de poderes. La intención era destituir al gobernador provisional; innecesaria la segunda declaratoria.	No
38. Jalisco 1930	Caso resuelto a raíz de la guerra cristera; se subvirtió el orden constitucional en el estado.	Sí
39. Nayarit 1931	Este caso, en el fondo, sólo merecía la resolución del conflicto político habido entre los poderes locales. No hubo vacío de poder.	No
40. Jalisco 1931	Otro caso resuelto como desaparición de poderes, ameritando la solución que brinda la fracción VI del artículo 76 constitucional; único caso en que se declara la desaparición de los poderes y se designa gobernador provisional a la misma persona que había sido el gobernador desaparecido.	No
41. Colima 1931	Declarada la desaparición de poderes por la comisión permanente debido a la intervención de los poderes en las elecciones locales, con lo cual, a pesar de haber apoyado la tesis contraria, anulaba la celebración de las elecciones ya realizadas. En la discusión de este caso se evidencia la necesidad de reglamentar las funciones de los gobernadores provisionales. Asimismo, se precisa la naturaleza federal del gobernador provisional.	No

42. Durango 1931	Se declaró la desaparición de poderes por las múltiples violaciones constitucionales efectuadas por el gobernador sustituto, lo cual hubiera merecido la responsabilidad oficial. La declaratoria se efectuó por la comisión permanente del Congreso de la Unión.	No
43. Guanajuato 1932	Nuevamente tan sólo por imputaciones formuladas contra el gobernador, la comisión permanente declaró la desaparición de poderes estatales. Interposición de amparo basado en brillantes argumentos.	No
44. Tlaxcala 1933	La desaparición de poderes se declaró por supuestas violaciones al voto público, siendo en todo caso competencia de la Suprema Corte de Justicia.	No
45. Tabasco 1935	Imputándose múltiples violaciones cometidas por las autoridades locales, se declaró la desaparición de poderes por la comisión permanente del Congreso.	No
46. Colima 1935	<i>Idem.</i>	No
47. Guerrero 1935	El Senado desplegó una actividad investigadora no comparable con otros casos. Igualmente, imputaciones a los poderes locales bastaron para declarar la desaparición de poderes.	No
48. Guanajuato 1935	Violaciones a la Constitución: la unión con elementos oligárquicos fue la supuesta causa de la desaparición de los poderes locales.	No
49. Durango 1935	Violaciones a las leyes federales y prórroga de funciones del Poder Legislativo fueron causas para declarar la desaparición de poderes. No se menciona la prórroga de funciones del Ejecutivo local, por lo que no consideramos totalmente procedente la declaratoria expedida por el Senado.	No

50. Sinaloa 1935	Imputaciones de violaciones al gobernador motivaron igualmente la declaratoria respectiva.	No
51. Sonora 1935	Se le atribuyó al gobernador en turno la comisión de labores subversivas. Se aprecia la ruptura política entre Cárdenas y Calles.	No
52. Chiapas 1936	Por opinión de un partido político se declaró la desaparición de poderes en este estado, contrariándose lo dispuesto por la Constitución local.	No
53. San Luis Potosí 1938	Rebelión de las autoridades locales contra la federación. Se convocó a sesiones extraordinarias al Senado para que conociera de este caso. Estipulación de los tipos de desaparición de poderes.	No
54. Guerrero 1941	Supuestas violaciones al voto público cometidas por el gobernador motivaron la desaparición de poderes. Designación, por parte del Senado, de una comisión para la investigación de los hechos denunciados. Se apreció el análisis de este caso en la convocatoria de sesiones extraordinarias. Puntualización de un senador respecto a que en la experiencia de esta facultad senatorial, a pesar de que miembros del Congreso de la Unión demuestren las violaciones cometidas en los estados, ha sido una práctica indebida de requerirse la solicitud presidencial para que la declaratoria respectiva prospere. El gobierno provisional tuvo facultad para no sólo satisfacer el supuesto vacío de poder y esperar que llegase el inminente término del período del gobernador desaparecido, sino para que se celebrasen las elecciones y se hicieran coincidir los períodos.	No
55. San Luis Potosí 1941	La comisión permanente del Congreso declaró la desaparición de poderes basada en la supuesta imposibilidad de los poderes locales para ejercer sus atribuciones. La	No

	designación de gobernador provisional se efectuó mediante sugerencia oficial del candidato, hecha por un diputado.	No
56. Guanajuato 1946	La comisión permanente declaró la desaparición de poderes en virtud de un enfrentamiento trágico. La Suprema Corte de Justicia efectuó su función investigadora.	No
57. Tamaulipas 1947	Por la comisión de un homicidio por parte de una persona allegada al gobernador, quien le brindó protección, se declaró la desaparición de poderes por la comisión permanente.	No
58. Guerrero 1954	Violación de las garantías individuales, supuestamente cometida por todos los poderes locales, motivó la declaración correspondiente. Asimilación forzada del gobernador provisional a la categoría de sustituto.	No
59. Guerrero 1960	Reconocimiento de la acción popular para el trámite de denuncias de posibles violaciones cometidas por los poderes estatales y que, en otros casos, han sido causas suficientes para la declaración de desaparición de poderes.	No hubo declaratoria.
60. Durango 1966	Se alegan causas vagas e inconsistentes, sobre todo contra el gobernador del estado, para declarar la desaparición de poderes. Se designó gobernador provisional sin mediar ninguna terna.	No
61. Guerrero 1975	Por delitos del orden común imputados al gobernador se declaró la desaparición de poderes por la comisión permanente del Congreso.	No
62. Hidalgo 1975	Por múltiples violaciones a garantías individuales imputadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, fue declarada la desaparición de poderes por la comisión permanente del Congreso. Se designó por el Ejecutivo federal una comisión investigadora de los hechos, integrada por los secretarios de Estado	No

Con posterioridad se han presentado casos con condiciones y características similares, dependiendo del régimen gubernamental y de la personalidad del presidente de la República.

Para exemplificar uno de los casos a que alude la relación del cuadro anterior, y tratando de significar los excesos en la aplicación de la desaparición de poderes, reproducimos una parte de nuestro libro *Pueblo mío*, relativo a la declaración de desaparición de poderes del Estado de Durango en 1966:

El día 14 de agosto se esparció la noticia a media mañana de que la comisión permanente del Congreso de la Unión había declarado desaparecidos los poderes del Estado de Durango. El gobernador del estado, ingeniero Enrique Dupré Ceniceros, fue entrevistado al respecto, aproximadamente a las 14:30 horas, y manifestó que desconocía absolutamente cualquier noticia relacionada con la interrogante que se le hacía; es decir, nadie le avisó de su destitución.

La desaparición de poderes se llevó a cabo a solicitud o iniciativa del presidente de la República.

Texto de la iniciativa del Ejecutivo federal

“Durante el reciente conflicto por el que atravesó el Estado de Durango, el pueblo de esa entidad federativa actuó, debido a la ausencia total de responsabilidad y dirección de los poderes locales, como si éstos no existieran, especialmente por lo que respecta al c. gobernador, a quien no sólo algunos grupos organizados, en forma previa, sino los más diversos sectores sociales en generalizada solidaridad, dejaron al margen tanto del conflicto creado como de los esfuerzos que ante el gobierno federal se realizaron para encauzar el propio problema y, en su oportunidad, tratar de resolverlo.

El Ejecutivo federal ha ponderado serenamente las circunstancias que mediaron y las condiciones que prevalecen aún en Durango; considera que se ha evidenciado la absoluta ausencia de autoridad con motivo de una cuestión esencialmente económica, como es el propósito de lograr la industrialización del estado; estima, además, que es sumamente grave la falta de interés o aptitud de quienes están obligados a prever y afrontar cuestiones como la expuesta, de modo particular del C. Enrique Dupré Ceniceros, gobernador constitucional de la entidad.

Esta situación obliga al Ejecutivo a mi cargo a solicitar a esa H. Comisión Permanente se aboque al conocimiento del asunto y declare que han desaparecido todos los poderes constitucionales en el Estado de Durango y es llegado el momento de nombrar un gobernador provisional.

Además, con fundamento en los preceptos constitucionales invocados (artículo 76, fracción V de la Constitución), a continuación me permito someter a la consideración de esa H. Comisión Permanente, en caso de que haga la declaratoria solicitada, la siguiente terna a fin de que se designe gobernador constitucional: la terna está integrada por el diputado Ángel Rodríguez Solórzano, ingeniero Enrique M. González y el diputado Enrique W. Sánchez”.

El presidente de la Permanente, diputado Alfonso Martínez Domínguez, expuso que, tratándose de un asunto de urgente solución, se turnaría desde luego a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, con la recomendación de que desde luego estudiaran la solicitud y emitieran su dictamen.

La Comisión se retiró a dictaminar y, entre tanto, continuó su desarrollo la sesión de la permanente.

El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que fue aprobado

Después de un pequeño receso cerca de las tres de la tarde, la Comisión presentó su dictamen, que en su parte esencial dice:

“Es del dominio público que hace ya un tiempo considerable que en el Estado de Durango se han roto los vínculos entre gobernantes y gobernados, como consecuencia del abandono, por parte de los diferentes órganos del poder público, de las obligaciones fundamentales que les corresponden, a tal grado que frente a problemas de importancia decisiva para los destinos de la entidad y para el progreso de su pueblo, los propios sectores sociales se vieron en la necesidad de crear por sí mismos órganos de representación y gestión que llevaron adelante el empeño de reivindicar en beneficio del estado el usufructo de los recursos naturales.

Como resultado de esta desvinculación entre el pueblo y los encargados de representarlo y encauzar sus esfuerzos hacia su desarrollo y mejoramiento, los poderes del Estado de Durango han dejado de cumplir con las funciones esenciales para las que fueron instituidos, y es de afirmarse que han dejado de tener existencia real y jurídica como órganos de autoridad.

Por tanto, nos encontramos dentro del caso previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la república; y son de aplicarse las disposiciones de la propia ley fundamental, por virtud de las cuales los órganos del poder federal están en obligación de acudir al restablecimiento del orden constitucional donde se haya interrumpido.

Al considerar procedente la iniciativa de que se trata, las comisiones que suscriben hacen suyo el interés del titular del Poder Ejecutivo federal por la conservación del orden constitucional en la república, tomando en cuenta, ante todo, las justas aspiraciones y los legítimos intereses del pueblo de Durango, que son inseparables de los intereses generales de la nación”.

El artículo único del decreto dice: “se declara que, habiendo desaparecido los poderes constitucionales del Estado de Durango, es el caso de nombrarse gobernador provisional”.¹⁹³

Con el antecedente citado, durante el mes de diciembre del año de 1972, el titular del Ejecutivo del Estado de Durango presentó ante la LII Legislatura de la entidad una iniciativa para reformar la Constitución política local, que en sentido estricto dio lugar a una nueva Constitución, pues muy pocas disposiciones quedaron sin modificación, en la que proponía la creación del artículo 126 para prever el caso de la desaparición de poderes a que se refiere la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la república.

El autor, como titular de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LII Legislatura del estado, que tuvo a su cargo la elaboración del dictamen sobre la mencionada iniciativa de reformas a la Constitución local, expresó en dicho dictamen, en relación con el artículo 126:

Para externar una opinión es preciso analizar los alcances del último párrafo de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general, cuya redacción es: “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso”. Los tratadistas ostentan opiniones diferentes respecto a si el párrafo mencionado se refiere a toda la redacción de la fracción, o solamente a uno de sus párrafos. Lanz Duret se inclina por la primera y Tena Ramírez por la segunda. En la práctica las constituciones locales de los estados que prevén el caso han aceptado como válida la interpretación de Tena Ramírez, considerando que las constituciones estatales pueden establecer solamente el procedimiento o personas para asumir la titularidad del Poder Ejecutivo.

En el caso que nos ocupa, el autor de la iniciativa plantea una solución que concuerda en cierta forma con los dos puntos de vista mencionados, puesto que en la redacción de la disposición en estudio no especifica quién hace la declaración de desaparecimiento de los poderes y sólo establece que en el Estado de Durango debe considerarse que han desaparecido los poderes cuando haya habido desaparecimiento físico de los titulares de los poderes, o sea que el Senado podrá hacer la declaración correspondiente cuando se haya dado el caso, y asumirá la gubernatura el secretario general de gobierno.

Por lo tanto, esta Comisión considera que es de aprobarse esta norma.¹⁹⁴

193 Gámiz Parral, Máximo N., *Pueblo mío*, México, edición particular, 1982, pp. 281-283.

194 *Diario de los Debates del Congreso del Estado de Durango*.

El artículo 126 que fue aprobado con la redacción con que aparecía en la iniciativa se encuentra vigente y su redacción es la siguiente:

“Sólo se considerará que han desaparecido los poderes en el Estado de Durango cuando falten físicamente los titulares de los mismos. En este caso, el secretario general de gobierno se hará cargo del Poder Ejecutivo y convocará a elecciones que deberán efectuarse en un plazo máximo de seis meses.”

Con la citada norma constitucional local se evita que en alguna otra ocasión se suscite una desaparición de los poderes de la entidad, pues teóricamente es casi imposible que desaparezcan físicamente los titulares de los poderes; por ende, el Senado o la Comisión Permanente en estricto sentido jurídico constitucional no podrá hacer la declaración respectiva.

De lo anterior se deduce que en el Estado de Durango se sustenta la tesis de que precisamente el último párrafo de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general es la solución para dilucidar las dudas sobre cuándo se considere que han desaparecido los poderes.

V. ARTÍCULOS 105, 106, 119, 133 Y 135 CONSTITUCIONALES

Tanto en la Constitución de 1824, como en las bases orgánicas de la República Mexicana de 1842, en el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana de 1856, en la Constitución de 1857 y en la Constitución de 1917, encontramos referencias a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la nación para conocer de las controversias que se susciten entre los estados, entre los poderes de una misma entidad federativa y los conflictos entre la federación y uno o más de los estados. Inclusive algunos diputados constituyentes de 1917 pretendieron que la Suprema Corte conociera además de las diferencias políticas que se presentaran entre los poderes locales de los estados.

Esta disposición tiende a preservar el orden y la concordia que pudieran verse alterados por este tipo de conflictos, y debido a su importancia se asigna competencia para resolverlos al máximo tribunal judicial federal del país. Consecuentemente, los estados quedan obligados a plegarse a esta norma constitucional y tramitar la solución de tales controversias ante la Suprema Corte de Justicia.

En atención a la reforma constitucional que modificó sustancialmente la integración, organización y operatividad del Poder Judicial Federal, el

ámbito competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señala la nueva redacción del artículo 105 constitucional que a la letra dice:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia;

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por;

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la república, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.¹⁹⁵

Los poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra cualquier invasión o violencia exterior, y deben prestarles también apoyo y protección en los casos en que se origine una sublevación o un trastorno interior, pero en este último caso se requiere como condición inicial que la legislatura del estado o el titular del Ejecutivo estadual, si el Poder Legislativo no estuviera reunido, lo solicite.

La disposición constitucional enmarcada en el artículo 119 de la Constitución adopta la doctrina que se conoce como garantía federal para el efecto de garantizar la base y el orden de cada entidad federativa. La base para esta disposición queda establecida en que los estados carecen de una fuerza militar para afrontar la sublevación o el trastorno interior; de la misma manera, la fuerza militar federal es la única viable para repeler un ataque del exterior, además de que ante tal circunstancia nos encontraríamos ante la necesidad de una declaración de guerra, que sólo puede llevar a cabo el gobierno federal.

El artículo 119 estatuye que:

“Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida”.¹⁹⁶

El antecedente inmediato de esta disposición proviene del artículo 116 de la Constitución de 1857. La Constitución de Estados Unidos de América la contiene en la sección cuarta del artículo cuarto.

En el artículo 133 de la Constitución general de la república se dispone que la ley suprema de todo nuestro país la constituye la misma Constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, consecuentemente las autoridades judiciales de cada entidad federativa tendrán que respetar y adecuar sus resoluciones a esta ley suprema. La norma constitucional nos señala también la escala jerárquica de las diferentes disposiciones legales y corresponde al artículo 126 de la ley fundamental de 1857.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis de que la Constitución general tiene supremacía y que todas las autoridades deben regirse por sus normas, aun en el caso de que para ello tengan que violar alguna disposición legal secundaria.

196 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Toda vez que las entidades federativas forman parte integrante del Estado mexicano, deben contar con la facultad de intervenir durante el proceso que se lleve a cabo para reformar la Constitución general de la república, que es propiamente el pacto federal; de donde se desprende la procedencia de que en el artículo 135 de la ley fundamental se determine que, además del voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, las modificaciones a la Constitución tengan que ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados para quedar debidamente aprobadas y estén en opción de iniciar su vigencia constitucional.

Aun cuando el procedimiento de modificación constitucional tiene similitud con el estadounidense, podemos afirmar que no existe una identidad plena.

Ya hemos tratado en otro capítulo el problema más importante que plantea el artículo 135 constitucional que se refiere a los límites para llevar a cabo las reformas, tanto en la posibilidad de modificar toda la Constitución como en reformar algunos de los principios que se consideran esenciales de la Constitución y de la determinación del pueblo de México en ejercicio de su soberanía.