

301  
20J



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**LA FACULTAD DEL SENADO PARA  
DECLARAR LA DESAPARICION DE  
PODERES CONSTITUCIONALES EN  
LOS ESTADOS**

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

**ERNESTO ALONSO RAMIREZ  
LLANOS**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



BO. DE MEXICO 1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A lo largo de mi vida se ha mantenido una constante, y la cual, no es otra cosa que el poderle ofrecer lo mejor de mi a todas las personas que me han distinguido con su amor, su comprensión y su confianza. Las circunstancias, las carencias espirituales y sensoriales, tristemente, en mas de una ocasión, no me han permitido conseguir este ideal, alcanzar lo que hubiese deseado para ellos, sin embargo, esta circunstancia no impide seguir luchando por conseguir poder otorgarles todas las satisfacciones que se merecen.*

*El alcanzar este objetivo sería una satisfacción incompleta si no contara con quien compartirlo, a quien dedicarlo. La culminación de este trabajo no es dado en razón de un esfuerzo personal, finalmente, no es mas que la consecuencia de las enseñanzas prodigadas con tanta bondad, de las experiencias asimiladas, que por tu ejemplo, he podido hacer mías.*

*Al concluir este trabajo, no puedo menos que ofrendarlo a quien a dedicado su vida por el bienestar de los suyos. Con este humilde homenaje, espero restituir en algo todo ese cariño y dedicación que fue puesto en mi persona, deseando que este triunfo lo hagas tuyo, por que tuyo es...*

*GRACIAS MAMA*

*La fortuna me ha favorecido con el hecho de tener cerca de mí, en los momentos más felices y aun en los más ingratos, a las personas que se, en todo momento, estarían dispuestas a cambiarlo todo por su hermano.*

*Cuando los sentimientos son tan profundos, las palabras son insuficientes e innecesarias para hacerles saber todo el cariño que siento por ustedes. Por que uno de mis deseos más vividos es el poder conservar siempre la comunión familiar. Por su nobleza y embelesado de emoción, con todo cariño...*

*a PAPA.*

*RAMONDO.*

*AARON.*

*NORA.*

*PAULO CESAR.*

*ROGELIO.*

*BEATRIZ.*

*JOSE MAN.*

*y muy especialmente por su comprensión y apoyo a*

*ALMA ROSA.*

*La confianza depositada en las nuevas generaciones, esta dada en virtud a la inteligencia y sensibilidad hacia la vida que demuestran en cada uno de sus actos.*

*Con la certeza de su virtuosismo y honestidad, la esperanza de que sabrán afrontar cualquier problema que se les presente y la ilusión de que puedan trascender en su vida, convirtiéndola en algo digno y feliz.*

*Les dedico, con mis mejores deseos para que este trabajo se convierta en uno de lo muchos estímulos que puedan tener a lo largo de su existencia, y que se convierta en la fuerza necesaria para que logren alcanzar las metas mas altas que puedan proponerse en sus vidas y alimente sus almas sensitivas...*

*a mis niñas:*

*JESSICA VALERIA.*

*397 LALLI.*

*MONZERRAT.*

*VANIA FERNANDA.*

*FRIDA ROSA.*

*LORENA GUADALUPE.*

*La bendición de contar con alguien que se ha constituido como un pilar en mi vida, quien me ha proporcionado un cúmulo de impresiones inolvidables que se erigen como una unción, poseedora de un misticismo personal y en quien he encontrado, no solo el apoyo incondicional para poder seguir luchando contra las adversidades que se nos presentan, también, el cariño necesario que me permite ver la vida con optimismo y me proporciona el estímulo necesario para llegar al final de ella.*

*La lírica es muy significativa para demostrar lo que sentimos, sin embargo, la pasión está en una condición muy por encima de la razón, por lo que, expresar todo el cúmulo de emociones que me provoca el pensar la manera de decir todo lo significativo de tu apoyo, me resulta imposible y no denotaría todo el ardor y emoción que me provoca el pensar en ti, pues invariablemente e independientemente de las palabras que pudiera exponer, estas solo se limitarían a exponer parte de todos mis sentimientos colectivos y no reflejarían mi sensación interior, por lo que solo puedo dedicarte este logro. Con todo cariño...*

*a LUPITA.*

*Cuando pienso que la culminación de un propósito solo se logra a través de esfuerzo y sacrificios, no puedo dejar de pensar en el que hiciste, procurándo las condiciones necesarias para que fuese posible alcanzar mis objetivos, y tuviera la oportunidad de culminar mi carrera.*

*Siempre soñé con poder compartir contigo los triunfos que pudiera tener a lo largo de mi existencia. Hoy, lamento en lo mas profundo que no estés conmigo, pero tengo la firme esperanza de que la vida siempre nos ofrecera una segunda oportunidad y espero que muy pronto podamos revivir todo el tiempo que se nos fue.*

*Siempre estarás presente y los sentimientos mas significativos que pudiera experimentar invariablemente son dirigidos hacia ti, porque tu recuerdo es imborrable...*

*a GRECIA*

*Porque la amistad es uno de los valores mas nobles que posee el ser humano, y cuando este lo ofrece sin condiciones a su semejante nos proporcionan una de las dichas mas sublimes que podamos experimentar. A todos esos grandes amigos que he tenido a lo largo d mi vida. . .*

*SULE, JAYME RAMIREZ, ANGEL SANCHEZ,  
SERGIO SOBERANES, ARTURO GOMEZ,  
GABRIELA MUÑOZ, GABRIELA ESPINOSA,  
GABRIELA ZAMORANO, LETICIA ESLAVA,  
PATRICIA AVILA, BEATRIZ HERNANDEZ,  
CESAR FLACÓN ANDRES VENTURA,  
BEATRIZ VARGAS, MIGUEL ANGEL. (rip)*

*Y muy especialmente a quienes compartieron junto conmigo todo este proceso formativo y gracias a esto, se convirtió nuestra relación en entrañables lazos afectivos. . .*

*LETICIA CADENA.*

*ADRIAN FERNANDEZ, HECTOR MORALES.*



*La naturaleza humana es muy ambigua, la permanencia de sus valores esenciales es menos auténtica conforme el tiempo transcurre. Las virtudes en el hombre construyen un concepto subjetivo, poco profundo y cada día podemos apreciarlas en menor cuantía.*

*Cuando contamos con la dicha de tener cerca de nosotros a gente tan excepcionalmente virtuosa, no podemos menos que reconocer ese don y congratularnos de ello, porque esta condición repercute en el enriquecimiento de nuestra sensibilidad.*

*Por último, dedico este logro a dos seres muy especiales, que por su bondad e ideales representan un ejemplo ha emular para lograr vivir en armonía. Con admiración y respeto...*

**SRA. SARA FLORES.**

*y a quien me ofreció no solo su dedicación y su tiempo, de igual manera me dio la oportunidad de conocer a una persona auténtica, sincera, honesta y con una carga de ideales inmensa. Mi director...*

**LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA  
VILLALOBOS.**

*A las instituciones que conforman nuestro sistema educativo.*

*A la infancia del mundo.*

## INDICE

### LA FACULTAD DEL SENADO PARA DECLARAR LA DESAPARICION DE PODERES CONSTITUCIONALES EN LOS ESTADOS

#### INTRODUCCION

I

#### **CAPITULO 1º EL ESTADO** 1

1.1	Marco Histórico.	1
1.2	Elementos del Estado.	4
1.3	Fines del Estado	6

#### **CAPITULO 2º EL ESTADO MEXICANO** 9

2.1	División de Poderes.	9
2.1.1	Ejecutivo.	14
2.1.2	Judicial.	22
2.1.3	Legislativo.	30
	Cámara de Diputados.	34
	Cámara de Senadores.	37
	Comisión Permanente.	41

#### **CAPITULO 3º SISTEMA DE GOBIERNO FEDERAL** 43

3.1	Diferentes Conceptos de Federación.	43
3.2	Tipos de Federación y Elementos Esenciales.	46
	Elementos esenciales.	46
	Tipos de Federación.	50
3.3	Sistema Federal Mexicano.	52
3.4	Distribución de Facultades en el Sistema Federal Mexicano.	55
3.4.1	Facultades Concurrentes.	56
3.4.2	Facultades Atribuidas a la Federación.	57
3.4.3	Facultades Propias de los Estados	59

## INDICE

---

### **CAPITULO 4º FACULTAD DEL SENADO PARA DECLARAR LA DESAPARICION DE PODERES EN LOS ESTADOS.** **61**

4.1	Antecedentes Históricos.	61
4.2	Procedimientos para declarar la Desaparición de Poderes en los Estados.	66
4.3	Intervención de la Comisión Permanente.	75
4.4	Vías Judiciales Interpuestas en la Defensa de la Autonomía de los Estados.	79
4.4.1	El Amparo.	79
4.4.2	La Controversia Constitucional.	81

### **CAPITULO 5º LA PERDIDA DE PODERES EN LOS ESTADOS Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO FEDERAL.** **87**

5.1	Declaratorias Efectivas de Desaparición de Poderes en los Estados.	87
5.1.1	Casos de Procedibilidad.	94
5.1.2	Vicios en que ha Incurrido la Autoridad En su Aplicación.	96
5.2	Diversas Medidas de Intervención Federal.	98
5.2.1	Violación en los Poderes Estatales.	100
5.2.2	Responsabilidad Oficial de los Funcionarios de los Estados.	102
5.2.3	Protección de la Federación Contra Conflictos Internos.	104
5.2.4	Resolución de Conflictos Políticos.	106
5.2.5	Función Investigadora de la Suprema Corte. de Justicia.	108
5.2.6	Controversia Constitucional.	109
5.3	El Actual Artículo 105 Constitucional.	113
5.4	Violación a la Garantía Federal.	119

<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>127</b>
----------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>133</b>
----------------------	------------

## INTRODUCCION

La ambigüedad y la amplitud de facultades que el artículo 76 fracción V Constitucional, así como la Ley Reglamentaria de dicho artículo, le confieren al Senado de la República, no reflejan el sentido de modernidad y autonomía estatal que requiere nuestra Nación; a fin de lograr un libre desarrollo ideológico, político y económico. Es necesario propugnar por un cambio en nuestro Estado de derecho, erigir una nueva legislación que realmente limite el manejo malsano de la política nacional, una legislación que impida la imposición de una ideología y un régimen partidista que limite el libre manejo del sistema político, ya que dadas las características de éste y la forma en que es manejado en la actualidad, refleja más que un sistema democrático, un sistema dictatorial en el cual se vuelve imperante la palabra Opresidencial, sin que exista realmente una coordinación con los otros dos poderes que conforman nuestro sistema.

La exclusividad de las actividades propias del Poder Legislativo no es llevado en el plano de la práctica, se supeditan a la voluntad del Ejecutivo y esta situación pareciera reflejar una "delegación" de sus funciones, a una institución a la que no le compete formalmente, conforme la estructura de funciones de cada poder, el conocer de ellas. Por otro lado, existe también la necesidad de otorgarle una real autonomía a los Estados que conforman a la Nación, ya que sólo de esta forma se puede lograr la implantación de un sistema federal característico consagrado constitucionalmente.

La facultad otorgada al Senado en el sentido de declarar la desaparición de poderes en los Estados, en varias ocasiones ha sido aplicada en forma arbitraria, en virtud del centralismo dominante en nuestro sistema de gobierno. La presente tesis tiene como objetivo el demostrar la falsa interpretación que el Senado ha aplicado al ejercer la facultad que la fracción antes citada le confiere. así mismo, el menoscabo que sufre el Federalismo y

el detrimento del Estado de Derecho cada vez que el Senado a buscado una interpretación distinta de la finalidad de la multicitada fracción.

Para tal efecto, en el primer capítulo del trabajo de tesis que pongo a su consideración, se estudiará cuál fue el origen, los fines y los elementos que conforman a un Estado; la forma en que se ha venido desarrollado a través de la historia.

En el segundo capítulo, en el mismo sentido que en el primero, se desarrollará la forma en que está conformado nuestro Estado Mexicano, con los elementos que le son propios, tales como los poderes que lo conforman y la forma en que están constituidos. Las características del Poder Ejecutivo y la conformación y facultades del poder Legislativo y Judicial.

En el capítulo tercero será parte medular el estudio del Federalismo, ya que esta forma de Gobierno es una de las características que la Constitución le ha conferido a nuestro país y que para el desarrollo de la presente tesis es parte esencial. Se tratará, también el significado de la Federación, así como los tipos de Federación que se han dado a través de la historia, las características que le son propias y cómo se ha dado el Federalismo en México, describiendo las facultades que el mismo le ha otorgado a los Estados que lo conforman.

En el capítulo cuarto se dará inicio a la forma en que se ha decretado la Desaparición de Poderes en los Estados, cuáles han sido los casos y de qué manera se han dado. Consideraremos la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 Constitucional, y el procedimiento que se debe seguir para decretar la multicitada facultad del Senado, cuál es el papel que juega la Comisión Permanente en este procedimiento y cuáles son los medios de defensa a los que pueden acogerse los Estados.

En el capítulo quinto se hará una crítica a los casos en que el Senado ha ejercido la multicitada facultad, a fin de conocer sus efectos negativos dentro del régimen de Derecho. Señalaremos los vicios en que ha incurrido, los conflictos constitucionales creados y la violación a la autonomía estatal y al pacto federal.

## CAPITULO 1o. EL ESTADO

### 1.1 MARCO HISTORICO

A fin de dar inicio al trabajo de la presente tesis y en el cual se desarrollara lo relativo a una facultad senatorial, considero necesario ofrecer una noción general de lo que a través de la historia ha significado el concepto de Estado, pues el gobierno y los actos de gobierno, considerados como tales los actos que dimanen de los poderes de la unión, son elementos importantes en cuanto que ejercen el poder de esta Institución a través de sus órganos, con sujeción a un orden jurídico supremo que dimana de una constitución y cuyo fin es la observancia de un orden social.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, señala que la palabra Estado deriva de la palabra "*status*", que en latín significa, la situación en que está una persona o cosa, y en especial cada uno de los sucesivos modos de ser de éstas en cuanto se encuentran sujetas a cambios que influyen en su condición. Por otra parte, se define como el cuerpo político de una nación o como País o dominio de un príncipe o señor de vasallos. El diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Joaquín Escriche en concordancia con lo anterior define al Estado como "*el cuerpo político de la nación*"

Por su parte el diccionario Latino-Español Etimológico, le da a la palabra "*status*" dos acepciones: lo define como participio pasado de la palabra "*sisto*" o sea, estar de pie; establecer o constituir en una parte. El segundo expresa que "*status*" deriva de la palabra "*sto*" y esta significa: estado, situación, postura, condición, cualidad.

La palabra Estado en su significación etimológica se ha empleado para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación del mismo.

Para George Jellinek la doctrina del Estado *"es una de las disciplinas más antiguas y gozaba de las preferencias de los Griegos, ya que para estos el Estado no era sólo una comunidad política, sino también una religiosa, por lo cual se preocupaban vivamente por encontrar un criterio que les permitiera juzgar los hechos; criterio que unos lo encuentran en la naturaleza y otros en el acontecer humano."*<sup>1</sup>

Para los Griegos resultaba de mayor relevancia la Constitución del Estado en relación con su fin y sobre la situación del individuo dentro de este. Platón define al Estado ideal y Aristóteles por su parte se preocupa por el Estado, estimando que el fin último de la investigación de las ciencias estatales está constituido por el conocimiento del mejor Estado que es el que cumple con mayor eficacia su propio fin. Para los Sofista lo importante era determinar su realidad olvidándose de sus lineamientos.

En un sentido eminentemente político, la palabra Estado es empleada por primera vez por Nicolás Maquiavelo en su obra "El Príncipe", publicada en el año 1513. En este texto la palabra es usada con un sentido independiente de las formas de gobierno conocidas hasta entonces y aun no era asociada la idea política a la jurídica, ni da al Estado una acepción organizativa.

Este antecedente resulta el origen del Estado moderno en su más pura acepción jurídico-política; podemos situarlo a fines de la edad media, época en la que se hicieron esfuerzos para lograr la unidad del Estado superando la disgregación del feudalismo. El pensamiento de Maquiavelo ya ve el nacimiento del Estado moderno concebido con el ingrediente característico de soberanía, de igual forma examina las causas de la grandeza y decadencia de los gobiernos antiguos y propone medidas que deben observar los

---

<sup>1</sup>George Jellinek, citado por Roberto Ríos Elizondo "El Acto de Gobierno", Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, pág. 15.

gobernantes a fin de lograr la conservación y fomento de su poder; en ellas considera la licitud de los actos de los gobernantes provistos o no de contenido ético, siempre y cuando tiendan al fortalecimiento del poder y del bienestar público. Este sentido es considerado cómo el origen del principio político que no es otra cosa que la separación de la Ética y la Política cuando así lo requiera un Estado.

El maestro Porrúa Pérez nos ofrece una idea objetiva sobre el pensamiento político que sobre el Estado tuvo Maquiavelo y su trascendencia a nuestra época al señalar que: *"la total escisión que preconiza entre la ética y la política lo hacen también precursor de las innumerables figuras y doctrinas políticas que han seguido esa corriente y de la cual son aún, y por desgracia, ejemplos vivientes los Estados totalitarios de nuestra época contemporánea"*.<sup>2</sup>

La evolución del Estado en su aspecto organizador, hacia un Estado moderno, ha consistido en que los medios reales de autoridad y administración que antiguamente pertenecían a poderes privados se convirtiesen en propiedad pública y el poder de mando que se ejercía cómo un derecho del hombre, se expropiara en beneficio del Estado. Esta situación permitió eliminar el derecho del más fuerte y el de desafío e hicieron posible la concentración del ejercicio legítimo del poder físico en el Estado, siendo ésta la característica esencial del Estado moderno.

Herman Heller, al referirse a lo anterior señala lo siguiente:

*"Para poder explicar conceptualmente esta concentración de todo el poder jurídico en el poder del Estado organizado e independizado también en lo burocrático, militar y económico se hacían necesarios nuevos conceptos jurídicos(...)"*

*"En el concepto de Weistum, del descubrimiento del derecho para cada caso aparecen confundidos derecho y juicio. Sólo al aparecer las codificaciones oficiales y la jurisdicción burocrática-absoluta y al producirse, en fin, la emancipación del Estado cómo una unidad de autoridad se hizo precisa una*

---

<sup>2</sup>Francisco Porrúa Pérez, "Teoría del Estado", Editorial Porrúa, S.A., 11ª edición, México, 1988, pág. 84.



*neta distinción entre derecho de coordinación y derecho de subordinación, entre ley y contrato, entre creación del derecho y jurisdicción. Sólo al surgir la unidad autónoma del poder del Estado moderno se le pudo reclamar, con sentido, cómo un especial sujeto de derecho caracterizado por su autoridad".<sup>3</sup>*

El nacimiento de esta nueva unidad autoritaria que era el Estado, contemplaba no sólo la regulación jurídica privada, sino que sus mismas necesidades obligaron a regular las actividades en que interviniera la autoridad, a fin de satisfacer las exigencias de carácter organizador.

## **1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO.**

Los elementos del Estado han sido clasificados generalmente en los siguientes: a) Elementos esenciales o constitutivos del Estado: territorio, población, orden jurídico y poder. b) Elementos determinantes o modales: soberanía, y para algunos autores, fines de Estado.

a) Territorio.- Generalmente este es considerado cómo el área geográfica que le sirve de asiento a una nación, no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado. Este mismo orden jurídico es limitado a las fronteras demarcadas por el territorio. El territorio no es inmutable y podrá variar, o bien, pasar a formar parte de otra nación, ya sea total o parcialmente. En tanto no suceda esto sólo el Estado tiene derecho exclusivo y será el asiento de sus relaciones de autoridad.

b) Población.- Esta estará dada por el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habita dentro de un territorio determinado; esta población conformará una sociedad, la cual será la creadora del orden jurídico nacional, el cual únicamente podrá ser dirigido contra individuo que se encuentren dentro del territorio estatal. La finalidad de la conformación de un Estado por una población, es la

---

<sup>3</sup>Herman Heller. "Teoría del Estado", Editorial Fondo de Cultura Económica, 9ª Reimpresión, México, 1983, pág. 151.

de satisfacer sus necesidades colectivas, su autodefensa tanto de factores externos como internos, el mantenimiento de una vida social y su adaptación al medio.

c) Orden Jurídico.- Es la unidad de pluralidad de normas jurídicas estructuradas bajo un principio dinámico y cuya estructura jerárquica está compuesta por varios niveles, teniendo las superiores un ámbito de aplicación y observancia general, y las inferiores un ámbito de aplicación individual o particular. Los ordenamientos jurídicos modernos nacionales generalmente están dados en una Constitución, ya sea legislada o consuetudinaria y será la norma superior positiva que establecerá los procesos de creación fundamentales de las normas inferiores; asimismo regulará a los órganos del Estado y a la administración y actividad jurisdiccional.

d) Poder.- Es el principio director que ordenará y regulará los actos de los ciudadanos tendientes hacia el bien común; es la fuerza necesaria que se concede a una asociación nacida de la voluntad de la unidad de los fines de los hombres, por medio de la cual se puede obligar a obedecer a una población. El fundamento del poder del Estado es otorgarle la facultad para tomar decisiones políticas. El poder puede definirse por la capacidad que posee un actor de la vida política para obligar a otro a realizar un acto determinado, teniendo el recurso de la coacción; existiendo imprecisión en su carácter de legitimidad.

e) Soberanía.- Podemos decir que es la facultad o atribución que tiene el poder del Estado para dar órdenes definitivas de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que conforman a la unidad internacional. También es manejada la soberanía como una propiedad del ordenamiento jurídico vigente; consistente en otorgarle supremacía a este orden y cuya vigencia y validez no derivara de ningún otro orden superior. La problemática que presenta esta soberanía se da generalmente entre las relaciones posibles de dos ordenamientos normativos. En nuestra época contemporánea la soberanía es manejada como la cualidad del poder del Estado para

mandar en última instancia en forma inaceptable y hacerse obedecer dentro de su territorio estatal.

### 1.3 FINES DEL ESTADO

Determinar la naturaleza y fines específicos del Estado es una tarea difícil y que seguramente resulta subjetiva, pues no es prudente generalizar los fines del Estado ya que estos se dan en relación a la cultura que les caracteriza, de tal modo que los ideales de un estado totalitario diferirán en gran medida de los fines de un estado democrático, sólo por citar un ejemplo, la naturaleza de cada pueblo, considerando sus condiciones geográficas y antropológicas, irá íntimamente ligada en su devenir histórico con la construcción de su realidad estatal ya que los fines que se persiguen sólo son políticamente eficaces, a través del obrar humano, el cual se irá determinando día con día y acorde con su realidad social; los cuáles serán los fines "*objetivos*" del Estado, fines que en más de las ocasiones serán opuestos a los fines de los diferentes grupos de hombres a la sociedad. "*El agnosticismo, que estima relación que no puede responderse a la cuestión del fin del Estado, conduce a la triste conclusión de que el grupo político sólo puede definirse por su instrumento, la violencia*".<sup>4</sup>

Para efectos de la presente tesis es necesario remitirnos al estudios que sobre este tema han realizado diversas eminencias, para de esta forma determinar en forma enunciativa, cuáles serían los fines ideales que debiera realizar un estado democrático.

Si consideramos que la justificación a la creación del Estado es la persecución de sus fines sociales, los cuáles fueron cedidos a aquel dada la insuficiencia de la sociedad para realizarlos, debemos resaltar la creación de un orden justo, estable y seguro para la vida suficiente y virtuosa de una comunidad. De esta manera el derecho es el supremo instrumento de la vida social a través del cual los fines se concretan y se realizan, observando siempre que un orden

<sup>4</sup>M. Weber, "*Economía y Sociedad*", I. pág. 55, citado por Herman Heller. Ob Cit., pág. 221..

jurídico encaminado a la perfección, debe apoyarse en la justicia. Los fines del Estado deben encaminarse a políticas de grandes masas y de una mejor distribución de la riqueza pública.

*"El Estado moderno asume una acción política y administrativa de enorme trascendencia. Esta actividad se puede clasificar en los términos siguientes: 1. Actividad jurídica tendiente al mantenimiento del derecho, conservación de la paz y el ordenamiento de la comunidad; 2. Actividad patrimonial o económica-financiera, encaminada a la gestión del propio patrimonio, obtención de recursos y su correlativo empleo para la realización de los servicios públicos; 3. Actividad social para promover el adelanto del pueblo en sus variadas manifestaciones de bienestar físico, económico o intelectual."*<sup>5</sup>

Por su parte Jellinek señala cómo fines del Estado los siguientes:

1. El bienestar del individuo y de la colectividad manteniendo y protegiendo su existencia;
2. Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho;
3. Darle a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuáles puedan desenvolver algunas actividades vitales;
4. Conservar, ordenar y fomentar las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria del hombre;
5. Defensa del territorio contra los posibles ataques externos;
6. Asegurar los servicios públicos.

Siguiendo en este mismo contexto, es oportuno señalar lo que a este respecto nos dice Herman Heller:

*"El Estado está justificado en la medida en que representa a la organización necesaria para garantizar el derecho en una determinada etapa*

---

<sup>5</sup>Andrés Serra Rojas, "Ciencia Política", Editorial Porrúa, S.A., 9ª edición, México, 1988, pág. 69.

*evolutiva. Entendemos por derecho en un primer lugar, aquellos principios jurídicos de carácter moral que sirven de fundamento a los preceptos jurídicos positivos. Estos principios jurídicos cuya validez ideal debe ser supuesta, llevan implícita inminentemente la exigencia de su vigencia social.*"<sup>6</sup>

La comisión internacional de juristas de la Haya ha señalado que la finalidad del Estado actual debe estar encaminada a la observación de la independencia de los poderes y responsabilidad de la administración por sus propios actos. Debe observarse en todo momento el imperio de la ley, el principio de la división de poderes, el mantenimiento del régimen de legalidad de la administración y el reconocimiento a nivel nacional e internacional de los derechos fundamentales.

*"El Estado es únicamente esa parte del cuerpo político cuya función específica consiste en mantener la ley, en promover prosperidad y el orden público y en administrar los negocios públicos. El Estado es una parte especializada de los intereses del todo. No es un hombre o un grupo de hombres; es un conjunto de instituciones que se combinan para formar una máquina reguladora que ocupa la cumbre de la sociedad".*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Herman Heller. *Ob Cit.*, pág. 240.

<sup>7</sup>Jacques Maritain, "El Hombre y el Estado", Editorial Presses Universitaires de France, México, 1953, págs. 11 y 12

## **CAPITULO 2o EL ESTADO MEXICANO**

### **2.1 DIVISION DE PODERES.**

Encontrar el origen de la división de poderes dentro del plano político y del derecho, es una tarea que debe remontarnos a la Época de los griegos, en especial a Aristóteles, quien en forma general, es considerado cómo el precursor de esta doctrina. Dentro de su obra "*La Política*", advierte la existencia de tres Poderes: La Asamblea Deliberante, El Grupo de Magistrados y El Cuerpo Judicial. Posterior a Aristóteles. Polibio, dentro de la cultura Romana, también distingue la división de poderes con su forma mixta de Gobierno. Esta teoría vuelve a tener preponderancia en presencia de la época de Bodino, en Francia, quien afirmada la existencia de cinco clases de soberanía.

Dentro de la teoría moderna de la división de poderes, se considera a sus creadores, al pensador John Locke (Ensayo sobre el Gobierno Civil) el haber expuesto los lineamientos de la doctrina de la división de poderes y Montesquieu (Del Espíritu de las Leyes) con el planteamiento meridiano de esta doctrina.

Esta teoría moderna, si bien retoma las bases de la teoría Aristotélica, se diferencia de ésta por haber aportado un elemento nuevo. En la época Aristotélica, la división de poderes se constreñía a dividir órganos y a clasificar las actividades del Gobierno con el fin de especializar las actividades que debiera desempeñar cada órgano del Gobierno, llevando ello a una mera división del trabajo Estatal. Locke retoma esto cómo una actividad secundaria y entonces le da el sentido primordial a la división de poderes; la necesidad de limitarlo a

fin de impedir su abuso. Esta nueva concepción se ha convertido hasta nuestros días en la limitación interna del Poder Público.

Locke afirmaba: *"para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuviera también el poder de ejecutarlas; porque podría dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegará a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".*<sup>8</sup>

Montesquieu, por su parte, afirmaba que para que no pudiese abusarse del poder, era necesario que por disposición misma de las cosas, el poder frenara al poder.

Ambos autores tenía como fin, al limitar al poder público, la libertad individual y el garantizar la seguridad jurídica, pues si la autoridad encargada de la aplicación de las leyes fuese la misma que la elaborara y entre ésta no existiese ningún órgano que dirimiera jurisdiccionalmente los conflictos surgidos de dicha aplicación, se estaría en el caso de un régimen autocrático, sin tener esperanzas de observar democracia.

*"Cuando se concentra el poder Legislativo y el poder Ejecutivo en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad (...); no hay tampoco libertad si el poder Judicial no está separado del poder Legislativo y del Ejecutivo".* Estas palabras de Montesquieu reflejan el espíritu mismo de su teoría, una teoría visionaria y de enorme trascendencia en la política contemporánea; su preocupación por independizar a los Jueces significa su aportación y su elemento más distintivo y novedoso, pues distinguió la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes. Al respecto el maestro Tena Ramírez señala: *"situado en este punto de vista, Montesquieu pensó que aunque la justicia es aplicación de leyes, sin embargo la aplicación rigurosa y científica del Derecho penal y del*

---

<sup>8</sup>Locke, "Ensayo Sobre el Gobierno Civil", Cap. XII, citado por Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 27ª edición, México, 1993, pág. 212.

---

*Derecho privado, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes".<sup>9</sup>*

La interpretación a la teoría de Montesquieu tuvo aplicaciones que, en varias ocasiones, se observan cómo radicales, un ejemplo de esto, es la Constitución de Massachusetts de 1780, la cual declaraba que el motivo de la separación de poderes en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra Judicial obedecía al hecho de asegurar que su gobierno "*sea de leyes y no de hombres*". En este mismo sentido, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia 1789), se asentaba que toda sociedad en la cual la separación de poderes no estuviese bien determinada no tenía Constitución.

Esta interpretación a la teoría de la división de poderes de Montesquieu ha tenido una gran gama de detractores los cuáles señalan que es un error sustentar una separación rígida de los tres poderes.

Kant y Rousseau, pensadores posteriores a Montesquieu, sostenían la idea de atenuar la separación de los tres poderes y propugnaban por una coordinación entre éstos, señalando que era necesario una complementación del uno con el otro dando así a cada uno lo que es debido. En esta época otro pensamiento más radical señalaba que el Ejecutivo debiese estar sometido al poder Legislativo, ya que el primero debería ser considerado cómo un Ministro del segundo, siendo así que el Ejecutivo se convirtiese en el elemento intermedio de los soberanos y sus súbditos, es decir, el cuerpo que transmitiese las ordenes a éstos de aquellos.

Jellineck por su parte manifiesta su teoría de que los poderes estatales deben ser iguales entre sí, haciendo cada uno contrapeso de los otros, pero conservando independencia de los otros.

De La Bigne, en su obra "*El fin del Principio de Separación de Poderes*", formula la tendencia a la colaboración y no a la dislocación

---

<sup>9</sup>*Idem*, pág. 215.



de poderes a fin de tener una unidad de poder en el Estado con la diferenciación y especialización a cada una de sus partes, pero existiendo una coordinación de funciones, síntesis de servicios asegurada por la unidad de quehacer estatal supremo.

Ahora bien, una vez señalados los antecedentes primordiales del origen de la teoría de la división de poderes, valdría la pena entrar al estudio de la coordinación, esta teoría que ha sido interpretada y adecuada a nuestros días.

El maestro Burgoa en concordancia con las teorías de la coordinación señala: *"debemos enfatizar que entre dichos poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), no existe independencia, sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes, lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se rompería la unidad y la indivisibilidad de la soberanía"*.<sup>10</sup>

El maestro Mario de la Cueva señala: *"el principio de la división de poderes o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible"*.<sup>11</sup>

En términos generales la política y el derecho actual han otorgado a cada uno de los poderes del Estado una función específica, que si bien no es privativa, si es primordial en cada uno de ellos. De esta forma, al poder Legislativo le constríne la actividad creadora de normas de derecho, abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco), por su parte el poder Ejecutivo desempeñará los actos autoritarios que estribarán en su aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver ni dirimir ningún conflicto jurídico. El poder Judicial tendrá como fin decidir controversias de derecho mediante la aplicación de las normas a cada caso concreto.

<sup>10</sup>Ignacio Burgoa, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 8ª edición, México, 1991, pág. 579.

<sup>11</sup>Mario de la Cueva, "Teoría de la Constitución", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, pág. 199.

Esta imputación que el derecho le otorga a cada uno de los poderes tiene como fin el diversificar las funciones del Estado, dentro de las mismas instituciones que lo conforman, con la idea de evitar el desempeño de dos o más funciones a un mismo órgano estatal.

Esta idea de exclusividad no es tajante ni prohibitiva ya que las mismas constituciones de los Estados le otorgan a los diferentes órganos que lo comprenden, la facultad de realizar y ejercer actividades que son la tarea primordial de otro órgano.

Así, los órganos Legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa, o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos Ejecutivos y Judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder Legislativo y Judicial al elaborar expectativamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la ley fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente Legislativos y administrativos.

*"Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos"*<sup>12</sup>

Desde el punto de vista político la teoría de la división de poderes tuvo gran acogida dentro de las constituciones de la América latina dentro de la cual podemos enmarcar a nuestro país; este hecho no demuestra necesariamente una concientización de la adopción de un sistema político determinado a su realidad histórica, y por el contrario, determina ese vicio en que se ha incurrido en demasiadas ocasiones al copiar y formular principios absolutos, adoptar conjuntos armónicos que en el campo de la teoría resultan ideales, pero que no refleja, y si contradice la realidad de su tiempo.

---

<sup>12</sup>Ignacio Burgoa, *Ob Cit.*, págs. 581, 582.

Nuestra Constitución consagra en su artículo 49 la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, teniendo su origen a partir de la Constitución de Apatzingan, la cual proclamaba esta forma de división del Estado en sus artículos 11 y 12, los cuáles establecían respectivamente; *"tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y al de aplicarlas a los casos particulares"* y *"Estos tres poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse por una sola persona ni por una sola corporación"*. Como podemos ver esta forma de Gobierno mantiene su esencia hasta nuestros días, justificada ésta, por la preservación de la libertad de los gobernados en todos aquellos aspectos que socialmente sean permisibles y al mismo tiempo tendiente a la consumación de un régimen democrático.

Las características sociales, culturales y antropológicas hacen de nuestro país una nación con una forma de gobierno particular, pudiéndose observar que la teoría de la división de poderes no se lleva a cabo en su forma rígida, y sí, por el contrario, se desempeña dentro de un marco de flexibilidad y adaptación a circunstancias particulares, que lo convierten en lo que parecería una nueva teoría de división de poderes, sobrepasando en diversas ocasiones el concepto de coordinación de poderes.

### **2.1.1 EJECUTIVO**

El actual sistema de Gobierno demarca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 80, un Ejecutivo unipersonal, el cual estará depositado en el Presidente de la República y deberá ser electo en forma directa (artículo 81). Esta característica le confiere al Poder Ejecutivo una investidura, dentro del régimen presidencialista, de *"Jefe de Estado"*, el cual está facultado (artículo 89), para nombrar y remover de sus encargos a sus colaboradores directos, Secretarios de Estado, y el Procurador General de la República en el momento que así lo decidiera. Los actos de los Secretarios de Estado no comparten la unipersonalidad del Ejecutivo, y sólo radicará su competencia dentro del desempeño

de sus funciones específicas, librando de esta forma, la concepción de que el Poder Ejecutivo fuese divisible según las diferentes ramas que lo componen.

El carácter unipersonal del Ejecutivo, le confiere las más importantes y elevadas facultades administrativas, que sumadas a sus facultades legislativas, conllevan a tener en éste al funcionario de Gobierno con mayor importancia y trascendencia dentro de nuestro sistema.

La amplitud de facultades otorgadas al Ejecutivo por nuestra Constitución tienen su origen en la época moderna, en el año de 1912 por pugna de don Emilio Rabasa, el cual fundaba sus ideas en las siguientes palabras: *"En la organización, el poder Ejecutivo está desarmado ante el poder Legislativo, cómo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada (...) la acción constitucional legalmente correcta del congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, destruyéndolo y nulificándole. La Constitución del 57 no sólo rebajó la fuerza en que facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndola al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de una sola voluntad dependía, crea en el congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar".*<sup>13</sup> El mismo Rabasa, nos expone una explicación sobre cómo, a pesar de esta supuesta supremacía del Congreso, fue posible la existencia de dictaduras y al mismo tiempo justifica la ampliación de facultades al Ejecutivo con el fin de evitar esas dictaduras.

*"La dictadura ha sido una consecuencia del orden constitucional, y la perpetuidad de los Presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura (...) fuera del orden legal, el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en*

---

<sup>13</sup>Ídem, págs. 757, 758.

*momentos de agitación intensa gana la responsabilidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa".<sup>14</sup>*

Este pensamiento político tuvo gran acogida dentro del constituyente de 1917 y a partir de entonces se desprende de la Constitución la supremacía del Ejecutivo sobre los otros dos poderes. Es lógico pensar que el constituyente de Querétaro hubiese tomado esta determinación considerando los momentos históricos por los que atravesaba el país, (época postrevolucionaria y de disgregación interna) y la imperiosa necesidad de lograr la unidad e integridad del Estado así como el consolidar el orden interior del país, situación que sólo era posible de lograr con la unidad de decisión y la responsabilidad personal del Ejecutivo en las medidas gubernamentales, elementos que hubiesen sido imposibles de darse ante una subordinación al Congreso.

La consolidación jurídica y política del sistema presidencial unipersonal, está fundado en principios tales como la elección popular directa, la irrevocabilidad de su cargo, este último derivado del primero ya que es lógico pensar que si el Presidente es elegido por el pueblo, no puede ningún órgano, por muy encumbrado que sea, revocar ese nombramiento y en cuanto a la responsabilidad que se le pudiese imputar por el desempeño de su encargo, ésta se limita únicamente por traición a la Patria y delitos graves del orden común, según se desprende del artículo 108 constitucional. Esta responsabilidad se antoja fuera de época para la consolidación en el desarrollo del País y atrasada en cuanto a mecanismos hacia la persecución de la democracia.

La amplitud de facultades jurídico-políticas, su hegemonía dentro del sistema y la falta de oposición real por algún otro órgano estatal, amén de la voluntad de políticos por ganarse la simpatía del Presidente, convierten al sistema presidencial nacional en lo que algunos han llamado "*la dictadura perfecta*"; que si bien, la Constitución y sus leyes reglamentarias impiden la legalización de dicho régimen,

---

<sup>14</sup>*Ibidem*, pág. 758.

ya que regulan la conducta pública, la actuación como órgano administrativo y todos sus demás actos de autoridad, en la práctica del acontecer nacional encontramos demasiada diferencia entre el hecho y el derecho, haciéndose cada vez más necesario el recurrir al Juicio de Amparo Institución encargada de garantizar el régimen jurídico del País y que a priori, pareciera la última alternativa viable actualmente contra los actos de gobierno.

Pasando a otro tema, diremos que los requisitos para ser Presidente de la República se encuentran regulados en el artículo 82 Constitucional. En cuanto a la duración dentro de su encargo éste será de seis años (artículo 83 Constitucional), y no podrá ser reelecto por ningún motivo, entendiéndose que también será imposible la extensión de tiempo en su encargo; la sustitución en caso de falta del Presidente se hará conforme a lo señalado por el artículo 84, el cual señala que en caso de falta absoluta por parte del Presidente ocurrida dentro de los dos primeros años, se nombrara un Presidente interino para posteriormente convocar a elecciones a fin de designar al Presidente que deberá terminar el período respectivo, en caso de que la falta ocurriera en los cuatro últimos años, se designará, por parte del Congreso, al Presidente sustituto que deberá concluir el período y el artículo 85 Constitucional, señala por su parte, la designación de un Presidente interino, por parte del Congreso o de la Comisión Permanente en su caso, en los supuestos de falta temporal del Presidente.

Parte medular del presente trabajo es el estudio de las facultades que la Constitución y las Leyes secundarias otorgan al poder Ejecutivo. En este contexto diremos que la excepción a las teorías de la división de poderes y en adopción del sistema de "cooperación", al poder Ejecutivo se le otorgan facultades legislativas, tal es el caso que señala el artículo 49 el cual concede *"facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"*.

La fracción 1 del artículo 89 Constitucional de igual manera, contempla la facultad Reglamentaria, la cual que es un acto materialmente Legislativo realizado por el Presidente. El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso y requiere un proceso mas expedito, ya que es un acto administrativo que corresponde exclusivamente al Presidente pero que no puede realizar discrecionalmente y deberá estar supeditado a la preexistencia de una ley.

De la interpelación del texto anterior y considerando la voluntad imperativa que gran mayoría de los Presidentes constitucionales han adoptado, esta facultad ha permitido una injerencia suprema del Ejecutivo en el desarrollo político, económico y social de nuestro País, inclinándose la balanza en resultados desfavorables para el pueblo, asimismo, poniendo en entredicho cada vez con mayor frecuencia al estado de derecho.

El primer supuesto que señala el artículo 49, hace alusión al caso de declarar la suspensión de garantías cuándo se presente una "*situación de emergencia*" (sic), lo cual resulta una situación por demás subjetiva que permite cierta discrecionalidad al Ejecutivo, dado éste supuesto el Ejecutivo se convertirá en "*Legislador Extraordinario*" el cual expedirá las leyes necesarias que conlleven al orden social, estas leyes serán temporales y limitadas a la subsistencia de la situación urgente.

En el segundo supuesto el Presidente tendrá facultades para expedir leyes en materias de importación, exportación y restricción a éstas, de mercancías, artículos y efectos; "*a fin de regular el comercio exterior, la economía del País, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del País*". Esta última parte la entenderemos en sentido estrictamente económico, ya que en otro supuesto se estaría en una situación de autoritarismo total, ya que la concepción del concepto "*en beneficio del País*" difiere mucho entre gobierno y gobernados.

Existen otros casos en que si bien el Ejecutivo no tiene la facultad formalmente para legislar, si existe gran injerencia de su parte en esta función propia de poder Legislativo. Nos referimos al veto, promulgación, a la iniciativa de ley y a la facultad reglamentaria.

La facultad de iniciar leyes que le concede el artículo 71 fracción primera constitucional, resulta una actividad congruente dentro del sistema de colaboración, ya que al ser el Presidente de la República quien mayor contacto tiene con el acontecer del País, es quien mayor visión tiene sobre los problemas que acogen a nuestra sociedad, además al tener a su mando a una gran cantidad de colaboradores y especialistas en las diferentes materias que influyen en el desarrollo nacional, le permite elaborar las iniciativas con menor margen de error técnico.

No existe duda alguna sobre el sentido positivo que esta facultad tiene para lograr un desarrollo armónico, sin embargo, dada la "*delegación de facultades*" por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, ya que la inmensa mayoría de las leyes expedidas han sido a iniciativa del Presidente de la República, esta facultad pone en grave peligro el régimen democrático consagrado constitucionalmente.

En lo referente al veto, debemos decir que este consiste en la facultad que tiene el Ejecutivo de manifestar sus objeciones u observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión.

Esta facultad fue concedida al Ejecutivo a partir de la constitución de Cádiz, observándose un lapso, (1856-1857) durante el cual el congreso constituyente no le concedió dicha facultad, esta determinación fue tomada debido a las duras dictaduras ejercidas por el Presidente Antonio López de Santa Anna hasta el año de 1855.

Restablecida la facultad del veto en la época de Lerdo de Tejada, esta a pasado hasta nuestros días con mayor fuerza, ya que en la actualidad se requiere de una mayoría especial de dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de origen, así cómo de la Cámara revisora, para que este proyecto se convierta en ley o



decreto, según se desprende de la lectura del artículo 72 -"C" Constitucional.

Este nuevo cambio de sistema que surgió a partir de la Constitución de 1917, tiene su origen en la influencia, entre otros, de Don Emilio Rabasa quien expresaba: *"El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, cómo ha hecho observar un escritor, porque es preciso a los números la influencia moral del Presidente en cada una de las Cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público. Podrá decirse que el mal no se evitará si en ambas asambleas hay una mayoría de dos tercios contra el Presidente"*.<sup>15</sup> El ideal romántico expuesto por tan ilustre jurista, es considerable sólo en el supuesto de que la mayoría adversa al Ejecutivo asumiera una actitud insensata y no pudo prever la forma en que se desarrollaría el sistema político nacional, el cual se caracteriza por la hegemonía de un partido mayoritario dentro del Congreso de la Unión el cual es incondicional al Ejecutivo.

El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entre en vigor ya que sólo puede ser considerado como la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuáles podrán considerarlas inoperantes, devolviéndolas en este caso, al Ejecutivo para su promulgación obligatoria, de acuerdo con los incisos "B" y "C" del mencionado artículo 72 Constitucional.

El veto no podrá ser ejercido en las resoluciones del Congreso de la Unión, o de algunas de las Cámaras que lo conforman cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de diputados declare que debe acusarse a un alto

---

<sup>15</sup>Emilio Rabasa, citado por Daniel Moreno, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 12ª edición, México, 1993, pág. 394.

funcionario de la federación por delitos oficiales, tampoco en los casos en que se convoque a sesiones extraordinarias (artículo 72-J).

Sobre la promulgación podemos decir, que ella no interfiere en el proceso Legislativo cómo "*facultad presidencial*", toda vez que este acto consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumpla y notifique la ley respectiva.

De la lectura del artículo 87 frac. I podemos considerar a la promulgación no cómo facultad presidencial ya que esta constriñe una obligación, ya que su incumplimiento originaría que una ley no entrase en vigor. Debemos entender por facultad la potestad o aptitud del Presidente para modificar una situación jurídica, en tanto la obligación se constriñe a la necesidad imperiosa de hacer o realizar un acto para cabal observancia del orden jurídico. Cabe hacer mención que en nuestro sistema Judicial no existe ningún medio directo que obligue al Presidente a promulgar una ley y en este sentido, tampoco existe regulación alguna sobre el mecanismo sustituto a fin de cumplimentar esta formalidad necesaria para la observación de una ley.

La última de las facultades del Ejecutivo que trataremos en este capítulo es la relativa a la reglamentación, esta, según coinciden diversos teóricos del Derecho y sustentada en la necesidad de la jurisprudencia por justificarla, se encuentra regulada, como ya lo hemos señalado, en la frac. I del Artículo 89 Constitucional, el cual señala la necesidad de "*ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*".

Esta facultad tiene sus bases en la importante necesidad que tiene un régimen constitucional de contar con elementos que tiendan al perfeccionamiento del derecho y su mejor y más adecuada aplicación en las diferentes ramas que regula, puesto que ellas requieren de la determinación de detalles, en los cuáles, el Ejecutivo tiene mayor conocimiento.

El reglamento, aunque es una disposición general y abstracta debe estar supeditado a la preexistencia de una ley dictada por el Congreso de la Unión a fin de procurar su pormenorización

normativa, y no podrá exceder el alcance de esta ni contrariarla dependiendo en forma directa de ella para su existencia. Materialmente el reglamento es un acto Legislativo y formalmente Ejecutivo, característica ésta, de uno de los ejemplos más claros de la excepción a la teoría de la división de poderes; siendo privativa su función no deberá ser delegada a ningún otro órgano o funcionario público.

La Constitución señala la existencia de Reglamentos autónomos, en el artículo 21, al referirse a ellos cómo reglamentos gubernativos y de policía, dando ellos, las bases generales que normarán a una determinada actividad; en el artículo 27 constitucional faculta de igual forma al Ejecutivo para reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo. Aun y cuando la Ley suprema sólo señala estos casos de existencia de reglamentos autónomo, es difícil determinar a ciencia cierta cuando el Ejecutivo esta impedido para reglamentar, es decir, cuando se puede evitar la invasión de facultades de un poder a otro. Sólo existe la posibilidad de que el Congreso de la Unión perfeccione su función legislativa expidiendo leyes claras y concisas que impida la injerencia de otro órgano público.

### 2.1.2 JUDICIAL.

Algunos juristas, tales cómo Don Emilio Rabasa y Tena Ramírez, cuestionan el carácter de poder, al Judicial, ya que *"no es un órgano derivado directamente de la voluntad popular cómo sí lo son el Legislativo y el Ejecutivo; tampoco tiene voluntad propia para actuar por sí mismo, ni, finalmente, obra lo que quiere en nombre del pueblo, sino lo que debe en nombre de la Ley"*.<sup>16</sup> Asimismo, *"carece de iniciativa, unidad y autoridad general, el Judicial no puede resolver a menos que no tenga un caso para resolver; carece de fuerza material y mando, su verdadera fuerza descansa en el juicio de amparo"*<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Emilio Rabasa, "La Constitución y la Dictadura". Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, pág. 188.

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Ob Cit., pág. 477

En la actualidad el ejercicio del Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal, según consta en el artículo 94 Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia esta integrada por once Ministros y funcionará en pleno o en salas (artículo 94 Constitucional); el nombramiento de estos Ministros será a propuesta presidencial, la cual deberá ser sometida al Senado para su aprobación o rechazo, el consentimiento por parte del Senado no será necesario en caso de que éste rechace en dos ocasiones consecutivas la terna propuesta por el Presidente, dado este supuesto, el Presidente de la República designará a la persona que ocupará el cargo de Ministro (artículo 96 Constitucional). Esta situación supone una intervención efectiva por parte del poder Ejecutivo, la cual podrá hacer temer en un momento dado la imposición de Ministros en la Suprema Corte de Justicia, puesto que la intervención del Senado para su elección, no representa ninguna garantía que evite la violación del interés público y la voluntad popular. De igual forma, esta problemática ha producido en un momento dado, la negativa de poder, al Judicial, de que hicimos referencia anteriormente, categoría que cómo señalamos en su momento fue otorgada en la época de Montesquieu.

El 31 de diciembre de 1994 aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reformas al poder Judicial a fin de fortalecer el papel de órgano de control constitucional de la Suprema Corte de Justicia y al mismo tiempo, lograr manifestar en forma determinante la consolidación del federalismo. Garantizar el principio de la división de poderes fue otra de las metas fijadas en estas reformas constitucionales, toda vez que se pretendió dotar a los representantes populares de instrumentos de mayor eficacia que tendieran a la rígida observación constitucional. La reforma al artículo, 105 constitucional es una de las principales armas con que cuentan actualmente los diversos organismos estatales para impugnar la inconstitucionalidad de una ley, tema que trataremos en mayor abundancia durante el desarrollo del presente trabajo. La procuración

e impartición de justicia tienen en esta iniciativa una mayor cobertura, toda vez que se pretendió ampliar el ámbito de competencia de las instituciones que tienen a su cargo la seguridad pública, dotar de autonomía y excelencia a la Suprema Corte son puntos medulares para la cabal vigencia del orden constitucional.

Pasando a otro punto, señalaremos que los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia se encuentran enumerados en el artículo 95 Constitucional y de los cuáles sólo destacaremos el relativo a "*poseer una antigüedad mínima de 10 años el título de Licenciado en Derecho*", puesto que esta situación, supone una mejor impartición de justicia toda vez que la responsabilidad recae en una Institución especializada que cuenta con el mejor conocimiento y razonamiento jurídico, el cual deberá enarbolar el cumplimiento de las normas jurídicas.

Dentro del marco de las reformas constitucionales ocurridas en fecha reciente, se prevé la creación de la "*Carrera Judicial*" como un medio que garantice en mayor medida la función jurisdiccional e independencia ideológica-política, esto último en congruencia con la idea de José Martí de "*Ser culto para ser libre*".

Con las nuevas reformas se contemplan los requisitos y procedimientos necesarios para el ingreso y promoción en las categorías de Magistrados de Circuito, Juez de Distrito, Secretario de Tribunal de Circuito, Secretario de Juzgado de Distrito y Actuario de Juzgado de Distrito. La creación de un sistema de estímulos económico a cargo del Consejo de la Judicatura Federal basados en el desempeño profesional, grado académico, antigüedad y función judicial, supone un desempeño óptimo y gradualmente superior de los diferentes cuerpos que componen al poder Judicial.

Existe una característica de gran importancia que le otorga a los Ministros de la Suprema Corte, cierta autonomía de cualquier otra autoridad del Estado. Es aquella que se refiere a la "*inamovilidad de su encargo*", la cual se encuentra contemplada en el artículo 94 párrafo 9 constitucional, el cual señala sólo la posibilidad de removerlo

según lo dispuesto por el título cuarto de la Constitución (Juicio de responsabilidad). Sólo con la seguridad que tiene un funcionario de que no podrá ser privado de su encargo, salvo en casos excepcionales y previamente establecidos en la ley, será posible ejercer una carrera judicial imparcial, de la cual se observe absoluta rectitud. Relacionada con esta característica se encuentra la de establecer un período de 15 años, tiempo al que se limita a los Ministros en el desempeño de su encargo; la sustitución de éstos se hará en forma escalonada. El crear el límite a que nos referimos anteriormente conlleva la idea de actualizar y renovar de manera periódica la visión de aquellos que ejercen este poder, que cree un acercamiento con la realidad social del momento en que debe aplicarse la norma, pues la movilidad y el constante cambio de sentir y actuar del hombre no puede ponerse en contra sentido con la rigidez de la forma de pensar de un juzgador, las diferencias generacionales y la óptica de los nuevos tiempos exigen actualización constante de la sensibilidad judicial.

La organización de los órganos jurisdiccionales tiene una nueva división de funciones, la creación del Consejo de la Judicatura Federal cómo el encargado de realizar las funciones administrativas, vigilancia y disciplina del poder Judicial, libera la carga de las actividades que desempeñaba la Suprema Corte. El artículo 100 constitucional señala la forma en que serán designados los miembros de la Judicatura y el número de éstos, el cual será de siete. Para el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, se dispone que podrá ser en pleno o en comisiones. Para el primer caso bastará la presencia de cinco miembros para sesionar y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos de los presentes; los casos en que resolverá el pleno será sobre las designaciones, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces entre otros casos. Su período de sesiones será, de manera ordinaria, el primer día hábil del mes de enero al quince de julio y del primer día hábil del mes de agosto al quince de diciembre de cada año.

El desarrollo de esta nueva Institución prevé dentro de sus atribuciones todo lo relacionado con la organización del poder Judicial,

administración y presupuesto, salvo en el caso del de la Suprema Corte, la cual elaborará su propio presupuesto, reglamentación de los órganos jurisdiccionales y cómo ya habíamos mencionado, de la carrera judicial y de la disciplina. Innovación dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es la facultad que le confiere a la Judicatura para conocer de los conflictos de trabajo entre el poder Judicial y sus servidores públicos, la dirección de políticas informáticas y estadísticas, determinación de bases para licitación, la dirección de la defensoría de oficio y la supervisión de un sistema permanente de vigilancia de sus tribunales de circuito y juzgados de distrito, entre otros.

La Judicatura no será un órgano de control paralelo a la Suprema Corte, toda vez que estará subordinado a ésta y será superior su jerarquía cómo órgano en todo momento. El desempeño de actividades que no tiene carácter jurisdiccional será la característica primordial de sus funciones lo cual representa una redistribución de las mismas, en aras de obtener una mejor administración de justicia. Las funciones de la Suprema Corte se dividirán para su ejercicio pero deberán ejercerse de manera complementaria y jerárquica.

Abundando en la estructura orgánica del poder Judicial diremos que la designación de Ministros, deberá anteceder a la comparecencia de estos ante la Cámara de Senadores. Se concede al pleno de la Suprema Corte la atribución para revisar las decisiones que dicte la Judicatura en materia de nombramientos, este recurso sólo se limita a determinar si los nombramientos fueron llevados con apego a los requisitos formales.

Sobre las salas, serán dos las que integren a la Suprema Corte compuestas de cinco miembros cada una y no se prevé de ante mano la materia que a cada una de ellas deba corresponder.

El número de miembros que permita al pleno seccionar será de siete salvo en los casos de las facciones I penúltimo párrafo y II del artículo 105 Constitucional, casos a los que haremos mención

posteriormente, para ellos el numero de quórum requerido será de ocho.

El número, división en circuitos y competencia territorial de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito será determinado por la Judicatura, pudiendo el pleno de la Suprema Corte expedir acuerdos generales que prevean la adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la propia Corte, remitirá también a los tribunales colegiados de circuito los asuntos en los que establece jurisprudencia para la mayor prontitud de su despacho.

Respecto a los juzgados de distrito, la redistribución de competencia entre los órganos especializados en materia civil y penal permite a los Jueces un mejor conocimiento sobre el tema a resolver, elevando su capacidad y reduciendo el tiempo para dictar sentencia.

En lo que toca a la competencia de la Suprema Corte, esta será dada conforme a lo establecido por los artículos 103, 104 y 105 constitucional. Dentro del artículo 105 en su fracción I inciso A se señala la competencia de la Corte para conocer de controversias que se susciten entre la federación, los Estados y los Municipios, exceptuando a ella para conocer en materia electoral, nos aclara que conocerá de controversias sólo cuando se traten de disposiciones generales de los Estados impugnadas por la Federación. Otorga las vías para solucionar las controversias a que alguno de los órganos puede acogerse en caso de que estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de los órganos referidos.

El federalismo, parte medular de la presente tesis, es una Institución que día con día pierde credibilidad y que requiere de acciones precisas que permitan progreso en sus causas legales, que faciliten su observancia y aplicación. El precepto constitucional que tratamos en este caso, además de puntualizar y especificar los supuestos en los que puede suscitarse este tipo de controversias incluye algunos mecanismos que podrán permitir la construcción de



una relación más acorde con nuestra realidad y necesidad jurídica, entre los distintos órganos que componen el Estado Federal.

Existen muchos otros puntos que por su innovación e importancia vale la pena destacar. Entre ellas me referiré, en primer término, a la facultad que tiene la Suprema Corte para conocer de las controversias y acciones de inconstitucionalidad, esta, según palabras del Presidente constitucional Dr. Ernesto Zedillo, tiene como fin que: *"adicionalmente, los órganos federales, estatales, y municipales, o algunos de ellos puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.(...)*

*"La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el sólo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos de poder público".<sup>18</sup>*

Las palabras emitidas por el Presidente pudiesen hacer suponer una gran esperanza para los gobernados ya que en ellas se prevé la existencia de recursos tendientes a la defensa de sus derechos, sin embargo, la realidad política, nos hace sentir que dichas reformas no traerán por si solas los cambios estructurales y que se necesitara de mucho mayor esfuerzo para lograr los objetivos que con ellas se persiguen.

Es evidente que esta nueva acción contemplada en el artículo 105 f-II constitucional establece características esenciales que la diferencian de alguna otra figura jurídica, entre ellas el amparo, Institución que mayor arraigo y trascendencia tiene en nuestra historia jurídica y para muchos la mejor aportación del sistema Judicial de México al mundo. Las diferencias esenciales radican en que este último solamente tiene efectos relativos entre las partes, es decir, que

---

<sup>18</sup>Diario de los Debates del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, 1er. período ordinario de sesiones, Año I Número 11, 6 de diciembre de 1994, pág. 14.

los efectos de la sentencia sólo alcanzan a aquellos que intervinieron en el proceso respectivo. La problemática económica nacional y la pobreza extrema que vive gran cantidad de mexicanos, pone fuera de su alcance el acogerse a tan noble Institución, ya que el erogar cantidades de dinero, que dentro de su ámbito económico son estratosféricas, para la contratación de un Abogado es una situación casi imposible de lograr. La situación económica entonces, limita la protección e impartición de justicia en general que supondría la declaratoria en contra de una ley considerada por un Juez cómo inconstitucional.

En las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista una afección a las garantías individuales, esta podrá promoverse con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional y los órganos estatales, las Cámaras de Senadores y Diputados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las Legislaturas de los Estados, o en su caso el Procurador General de la República estarán facultados para plantearlas ante la Suprema Corte en el ámbito de sus atribuciones, siempre y cuando, excepto en el caso del Procurador General de la República, sean ejercidas por el 33% de los integrantes de cada uno de los órganos aludidos, en sus casos respectivos, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la Ley.

Esta figura jurídica sigue el modelo Austríaco que la introdujo en su Constitución Federal de 1920, a propuesta del insigne jurista Hans Kelsen.

La Suprema Corte también podrá conocer de las impugnaciones de las declaratorias de exclusión de los Estados del sistema de coordinación fiscal. En lo relativo a las bases del sistema de seguridad nacional éste implica homogeneizar las políticas relativas a la materia, entre la Federación, los Estados y los Municipios; al mismo tiempo supone la coordinación de los elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y combate a la delincuencia.

### 2.1.3 LEGISLATIVO

El origen de nuestro poder Legislativo lo encontramos en la época de Fray Servando Teresa de Mier, en relación con el sistema federal. Esta concepción de dividir en Cámaras de Senadores y Diputados al poder Legislativo es considerada por algunos juristas cómo inherentes al sistema federal, toda vez que existe una necesidad imperativa dentro del sistema administrativo del federalismo para la existencia de dos asambleas representativas, ambas de origen democrático popular. Es importante considerar también, el ámbito competencial nacional, a través de este sistema contamos con dos competencias nacionales: la Nacional (Cámara de diputados), cuyo método de selección es por número de habitantes y es amplio y general, sujeta a las fluctuaciones del momento histórico actual; y la competencia del conjunto de los Estados (Cámara de Senadores), cuya representación es regional y colectiva, su objeto es mirar por los intereses de todos y cada uno de los Estados, es por esto que existe la necesidad de la existencia de dos Cámaras con diferencias absolutas; cuya función será la de legislar de manera conjunta, colegisladoras y revisoras una de la otra, pero que además cuentan con atribuciones distintas y particulares.

La Cámara de Diputados atenderá la igualdad de todos los individuos del País, por lo que dentro de su función primordial, será la de controlar los bienes de la nación. La Cámara de Senadores cuidará de la fidelidad del Gobierno con respecto a la autonomía de los Estados y de la soberanía nacional frente a otras naciones, será garante del pacto federal, ratificará nombramientos de altos funcionarios y algunas otras de las facultades que estudiaremos en su momento. Nuestra legislación consagra esta forma de organización en el artículo 50 de la Constitución que señala: *"El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"*.

Antes de entrar al estudio preciso de la organización, funcionamiento y facultades específicas de cada una de las Cámaras, es relevante el señalar, de manera general, algunas de las facultades del poder Legislativo, que puede traducirse en su injerencia dentro del ejercicio gubernamental o cómo órgano de control del poder Ejecutivo.

Sobra el decir que la facultad primordial del Legislativo es precisamente la de legislar y es esta situación, la que dentro del plano ideal, constituye una amplia influencia sobre el Ejecutivo. En esta función el Congreso tiene uno de los recursos más importantes para tomar parte en la vida gubernativa y en el ejercicio de la democracia.

El constituyente le ha conferido al Congreso la exclusividad para legislar en algunas áreas estratégicas para el desarrollo nacional, tales cómo; asuntos hacendaríos, política económica, organización de gobierno y educación.

Para iniciar señalaremos la facultad que la fracción VII del artículo 73 constitucional le confiere al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto del Estado; derivado de esta facultad existe la de aprobar la Ley de Ingresos de la federación (artículo 74), y cómo complemento, las atribuciones para aprobar el Presupuesto de Egresos y revisar la cuenta pública anual. Aquí, representa la posibilidad de modificar o establecer los orígenes de las recaudaciones con que se ejecutaran los programas del Gobierno, es decir, representa la posibilidad de influir en el origen y distribución de los recursos. No dejemos de considerar que aunado a esto, existe también la facultad para fijar las bases sobre las cuáles el Ejecutivo puede contratar la deuda nacional e internacional, reconocerlas y pagarlas (artículo 73 f VIII) y para legislar sobre la planeación nacional de desarrollo económico (artículo 73 F XXIX-D).

La injerencia del Legislativo es, en términos formales, de una amplitud enorme en el campo de la política económica ya que existe además, la facultad para legislar sobre hidrocarburos, minería, intermediación en servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, establecimiento de casas de moneda, así cómo el dictar reglas para

determinar el valor de las monedas extranjeras, promover y regular la inversión nacional y extranjera, estas entre muchas otras más.

La diversidad de disposiciones constituye la obligación del legislador para intervenir en la planeación, vigilancia y desarrollo de la política económica. Su función sólo es posible realizarla a través de promover, por sí mismo, leyes particulares mediante las cuáles pudiera modificar la acción gubernamental. Al respecto es importante considerar el riesgo de un posible enfrentamiento de poderes, sin embargo, las facultades que la Constitución le confiere al Legislativo, debe constituir una posibilidad para mejorar el desarrollo nacional.

Sobre las facultades en materia de educación, cultura y estructura de la administración pública, el artículo 3o constitucional señala en su fracción VIII la facultad para coordinar la educación en toda la República, destinada a distribuir la función social educativa entre la federación, el artículo 73 fracción XXV le confiere la facultad para organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales.

Resulta evidente la importancia que esto revierte. El proporcionar un mejor servicio en materia de educación, supone por sí mismo, el elevar de manera significativa el nivel cultural, tan necesario para un pueblo cómo el nuestro.

En materia de administración, el Congreso puede crear y suprimir empleos de la federación (artículo 73 F-XI), al respecto el jurista Manuel Barquín expone: *"esta atribución y el hecho de que la estructura gubernamental dependan de la Ley de Secretarías de Estado, que, como tal, puede ser cambiada por iniciativa del Congreso, le da al Legislativo una poderosa arma para presionar al Ejecutivo"*.<sup>19</sup>

Otro mecanismo de control que el Legislativo detenta es el referente a autorizar los nombramientos de los máximos funcionarios del poder Judicial, cónsules, empleados superiores de hacienda, autoridades del Banco de México, entre otros; además de la facultad

---

<sup>19</sup>Manuel Barquín, *"Las Funciones de Control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo", el predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, U.N.A.M, México, 1977, pág. 82*

para ratificar los nombramientos de los funcionarios aludidos, existe la de autorizar las renunciaciones y licencias que estos mismos soliciten, lo que implica la posibilidad de rechazarlas cuando se observara presión por parte del Ejecutivo. Estrechamente ligada, se encuentra la posibilidad de ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos, en caso de darse, nos encontraríamos con la participación en las negociaciones y confecciones de los tratados, por parte del Legislativo.

La posibilidad de efectuar Juicio Político en contra de los Servidores Públicos, entre ellos los funcionarios de la administración pública, por actos que lesionen el interés público (artículo 109 Constitucional), resulta muy importante cómo medio de control del Ejecutivo, toda vez que puede calificar la actuación, con estricto apego a Derecho, de los principales colaboradores con que cuenta el Presidente y por medio de la actuación de ellos, cuestionar la propia actuación del Ejecutivo.

Esta breve exposición sólo contempla algunos de los puntos más importantes que revisten la función y trascendencia del poder Legislativo con el único fin de señalar la importancia del papel que la Constitución le confiere dentro del desarrollo armónico del país.

En lo relativo a el numero de períodos ordinarios y la formación de leyes por parte del Congreso sólo enunciaremos que, al respecto del primer punto, el artículo 65 constitucional señala dos períodos de sesiones uno de los cuáles dará inicio el día 1o de septiembre de cada año y el 2o se iniciará el 15 de marzo de cada año, estos períodos tendrán cómo fin primordial el "*estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten*", el termino de cada período será el 15 de diciembre el 1o y el 30 de abril el 2o (artículo 66 Constitucional). A la apertura del primer período de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la República para rendir un informe en el que "*manifieste el estado general que guarda la administración pública del país*" (artículo 69 Constitucional). El proceso de formación de leyes dará comienzo con la facultad de iniciativa, teniendo sólo el derecho los sujetos señalados en el artículo 71 constitucional y estará sujeta al

procedimiento señalado en el artículo 72, del mismo ordenamiento, para su publicación.

## **CAMARA DE DIPUTADOS.**

Se compone de 500 integrantes, 300 de ellos serán electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa y 200 que serán electos según el principio de representación proporcional (artículo 52 Constitucional). La Cámara de Diputados como representante de la Nación tendrá dos propósitos elementales: *"garantizar el ejercicio de la Soberanía Popular y el control del poder"*.<sup>20</sup> Para lograr este fin desempeñará una variedad de funciones y al mismo tiempo gozará de múltiples atribuciones; algunos autores han clasificado las tareas de los diputados en funciones representativas, deliberativas, financieras, legislativas, jurisdiccionales, electorales, administrativas, de control, de orientación política, de indagación y de comunicación; en este tenor valdría la pena considerar una pregunta ¿En México cuántas de las actividades señaladas realizan nuestros *"ilustres"* diputados?.

Los Diputados en su totalidad serán electos cada tres años y cada uno contará con un suplente (artículo 51 Constitucional) el cual podrá ser electo para el período inmediato, no así el Diputado titular. Gozaran de *"inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamas podrán ser reconvenidos por ellas"* (artículo 61 Constitucional); además gozarán de inmunidad conforme al artículo 108, es decir, no podrán ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su encargo si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo del representante; los requisitos que deben cumplir para el desempeño de esta función serán los señalados por el artículo 55 constitucional.

En época resiente se introdujeron nuevas fórmulas electorales dentro de la Constitución (artículo 54); ello para evitar lo

---

<sup>20</sup>Escalante Fernando, *"El Congreso Mexicano"*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, pág. 53.

que Tocqueville llamaba "*la dictadura de las mayorías*", la distribución de los escaños en la Cámara garantiza la presencia de la pluralidad entre los Diputados, de manera que se limita el predominio en la Cámara de un sólo partido y se alienta la participación de partidos de minoría. Un ejemplo claro es el ocurrido en la LV legislatura (1991-1994) período durante el cual se pudo observar el pluralismo político dentro del Congreso, mediante la distribución más equitativa del control de las Comisiones y la Mesa Directiva.

Pasando a otro punto, las atribuciones que la Constitución le otorga a dicha Cámara, y para efectos del presente trabajo de tesis, los dividiremos en tres clases:

a) Las facultades que se encuentran consignadas en el artículo 73 constitucional que se ejercen separada y sucesivamente de la Cámara de Senadores.

b) Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados que se encuentran establecidas en el artículo 74 constitucional y que pueden clasificarse en; políticas (f-I), hacendarías (f-II, III, IV) y judiciales (f-V).

c) Las que siendo iguales para ambas Cámaras, la de Diputados las ejerce separadamente sin la intervención del Senado (artículo 77 Constitucional).

En el estudio de la tarea legislativa existen dos momentos esenciales para su comprensión; uno que se refiere a la visión amplia relativa a la composición, integración y relación que la Cámara tiene con la sociedad, otro referido al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna, a la actividad parlamentaria que concluye con la expedición de leyes.

Las normas que establecerán el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados se encuentran reguladas tanto en la Constitución como en el reglamento interno del Congreso. Esto constituye la facultad que la Cámara tiene de expedir la ley que regule



su actividad interna, la cual no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia.

Para su mejor desempeño y organización, se compondrá por La Asamblea que se establecerá cuando concurren más de la mitad de los Diputados; y será conducida por una Mesa Directiva la cual se integrará por un Presidente y tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara. La división de trabajo dentro de la Asamblea estará compuesta de la siguiente forma:

a) La Gran Comisión, que es el órgano coordinador político y administrativo de la Cámara de Diputados, se integra con coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas y es exclusiva de la Cámara de Diputados. Entre sus funciones, se encuentran las de dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país; coadyuva en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités, designa al consejero propietario y suplente ante el Congreso General del Instituto Federal Electoral.

b) Las Comisiones permanentes de trabajo, anuales y especiales que se encargarán de estudiar y tramitar los asuntos que, de acuerdo con su denominación, les corresponde, a fin de someterlos a la consideración de la Asamblea en forma de dictámenes.

c) Las Comisiones de Administración que proponen anualmente el presupuesto para cubrir las dietas de los miembros de la Cámara y gastos en general de la misma.

d) La Comisión Inspector de la Contaduría Mayor de Hacienda la cual dirige la organización interior y vigila el exacto cumplimiento de las funciones que desempeña la Contaduría Mayor de Hacienda, en el examen de la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados.

e) La Comisión de Presupuesto y Cuenta pública que revisa la cuenta pública del año anterior, examina y discute el

presupuesto del año fiscal siguiente y los impuestos necesarios para cubrirlo, lo somete a la consideración de la Asamblea para su aprobación.

Estas que a nuestro juicio son las comisiones más significativas, tienen la tarea fundamental de elaborar el trabajo técnico, para que la Cámara no desvíe su función de las materias estrictamente políticas. Los miembros de los comités serán designados por el pleno de la Cámara.

Existe otro órgano dentro de la Cámara que recibe el nombre de "*Grupos Parlamentarios*" los cuáles se darán en razón de la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido. Las críticas más severas a este tipo de agrupaciones se sustentan en el principio de que todo congresista representa al conjunto de la voluntad nacional y no a una ideología de partido; su justificación se da, según Carlos Sirvent, "*en razones de carácter funcional, es más sencillo poner de acuerdo, cuando se pretende tomar una decisión en un órgano colegiado de 500 miembros, a unos pocos grupos sujetos a la disciplina partidista, que a varios cientos considerados en su individualidad y que reclaman ser la expresión de la voluntad nacional*".<sup>21</sup>

Toda la infraestructura atenderá primordialmente las necesidades que "*afecten inmediatamente y directamente al individuo cómo individuo, que es lo que constituye el elemento popular*".<sup>22</sup>

## **CAMARA DE SENADORES.**

El Senado mexicano en su forma federalista más pura y ortodoxa nace en la Constitución de 1824. Es aquí en donde se consagra el bicameralismo y la elección de los Senadores por parte de las legislaturas de los Estados. En la Constitución de 1874 se precisa la naturaleza y función de la Cámara dentro del ámbito federal. Desde

---

<sup>21</sup> Carlos Sirvent, "*El Congreso Mexicano*", Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, pág. 63.

<sup>22</sup> Tena Ramírez, *Ob Cit.*, pág. 413.

entonces la Institución del Senado se ha mantenido en nuestro ámbito jurídico sin que hasta el momento haya llenado sino escasamente sus fines.

El Senado es de origen electivo popular directo, representa a los Estados de la federación mexicana y al Distrito Federal, es el cuerpo estatal en el cual confluyen todas las entidades que lo conforman, por lo que a través de el, se logra la igualdad político-jurídica entre ellas. Sin el Senado las entidades no estarán en situación de paridad en cuanto a las funciones diversas del organismo Legislativo federal.

El artículo 56 constitucional en su primer párrafo nos dice que: *"Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro Senadores, tres de los cuáles serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista de tres fórmulas de candidatos"*. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad por elección directa, cada seis años. La Constitución le ha otorgado una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones con el objeto de que los demás poderes no puedan coartarlo en su representación. Para alcanzar este fin el artículo 61 dota a los Senadores de irresponsabilidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus encargos sin que puedan ser reconvenidos por ello. Por su parte el artículo 111 señala que sólo se podrá proceder penalmente contra los Senadores, si la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta, si ha lugar ha proceder contra el inculpado.

Los Senadores no podrán ser reelectos para el período inmediato, salvo que hayan tenido el carácter de suplentes (artículo 59 Constitucional). No podrán desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados (artículo 62 Constitucional). Es necesario que haya quórum para que la Cámara de Senadores pueda abrir sus sesiones o ejercer su encargo. Por regla general y a partir del tres de agosto de 1993, fecha en que se reformó el artículo 63 constitucional, el quórum en el Senado existirá cuando concurren más de la mitad del

numero total de sus miembros, pero los presentes deberán compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes, en caso de no asistir estos últimos, se entenderá que no aceptan su encargo.

Las decisiones tomadas por la Cámara deben tomarse por mayoría de los miembros presentes. Sus facultades exclusivas son ejercidas únicamente en materia político-administrativa y excepcionalmente en materia político-jurisdiccional, éstas facultades se encuentran enunciadas en el artículo 76 constitucional y sólo destacaré de ellas, en forma enunciativa las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo.
- Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules, Jefes superiores del Ejército.
- Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país.
- Dar su consentimiento para que el Ejecutivo disponga de la guardia nacional.
- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales en los Estados.
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer de un juicio político.
- Designar Ministros de la Suprema corte de Justicia de la Nación.
- Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal.

Además tiene que ver con la integridad del orden federal, con la resolución de los conflictos entre la federación y los Estados con la garantía federal, protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas. De igual forma, el Senado se encuentra

vinculado con la participación de los Estados en la formación de la voluntad federal.

Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado cuenta con diferentes órganos de gobierno para su mejor funcionamiento, entre los que encontramos:

a) La Mesa Directiva; con las atribuciones principales de abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno.

b) La Gran Comisión; coordina y organiza las funciones legislativas administrativas y políticas y se integra por un Senador por cada Estado y uno del Distrito Federal. Le compete el proponer a su Cámara, el personal de las comisiones permanentes. Los criterios para la elección de los integrantes de las comisiones, además de los criterios de la Ley Orgánica; en esta Comisión se consideran los criterios políticos, partidistas, institucionales y situaciones internas. En forma general las comisiones de trabajo del Senado se clasifican en ordinarias y especiales; las primeras tienen a su cargo las cuestiones relacionadas al análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia, entre muchas otras, sus integrantes duraran toda una legislatura. Las segundas se renuevan anualmente y su carácter transitorio sirve para conocer exclusivamente de la materia por la que fueron creadas o para desempeñar un cargo específico.

Destacar la importancia del Senado es medular en la formación de un régimen federalista ya que éste tiene cómo propósito conciliar los intereses de los Estados ante la instancia federal. Su origen no podemos limitarlo únicamente a una función legislativa, debemos exaltarlo en su función representativa, proveyendo un equilibrio entre ámbitos gubernamentales y de Estado a Estado.

El Senado y la Cámara de Diputados son parte esencial en el desarrollo jurídico-político-económico de nuestro país, su estricto apego a derecho debe ser una conducta que lo caracterice y que podamos observar día con día.

Negar la voluntad democrática que en diferentes ocasiones se ha manifestado por parte del Gobierno, al reformar la Constitución, sería negar la existencia misma del derecho; sin embargo esta voluntad no es suficiente y debe existir un esfuerzo real que deje de manifiesto la importancia, responsabilidad, funciones y trascendencia que el Senado tiene en la observación y cumplimiento de nuestro régimen federalista.

### COMISION PERMANENTE.

Desde la Constitución de Cádiz esta figura aparece cómo: *"Diputación Permanente, para dejar una pequeña Asamblea que representara al Poder Legislativo en los períodos de receso de las Cortes"*.<sup>23</sup>

Para la Constitución de 1824 cambió a *"Consejo de Gobierno"* y estaba compuesto por la mitad de los individuos del Senado, su función primordial era la vigilancia del exacto cumplimiento del pacto federal. Desde entonces podemos considerar la *"colaboración estrecha"* entre el Ejecutivo y la Comisión Permanente.

En la Constitución de 1917 los artículos 78 y 79 regulaban a la citada Comisión y señalaba una composición que no corresponde a una representación proporcional de cada una de las Cámaras ni a funciones de ninguna de ellas, sino que constituía un directorio de simpatizantes de las mayorías de las Cámaras en la víspera del término de los períodos ordinarios de sesiones.

Nuestra actual Constitución en su artículo 78 hace referencia a que la Comisión Permanente estará compuesta de *"37 miembros de los cuáles 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras"* y por lo que toca a sus

---

\* Como sucedió recientemente con las reformas a los artículos 54 y 56 Constitucionales, sin olvidar las relativas al Poder Judicial, y cuya intención es crear un fórmula de integración en las Cámaras del Congreso que logren un carácter representativo pluripartidista, lo cual supondría hacer más coherentes las formas de integración de la representación nacional, al crear estructuras de oposición real a los mandatos presidenciales.

<sup>23</sup>Ignacio Romero Vargas I., *"La Cámara de Senadores de la República Mexicana"*, Ediciones del Senado de la República, México, 1967, pág. 267.

facultades, el artículo 79 señala algunas de ellas. Una vez integrada, se procede a nombrar a su Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, de estos últimos dos serán Diputados y dos Senadores, su actuación será durante los recesos del Congreso de la Unión, la mesa directiva será el órgano encargado de dirigir los debates con un poder sumamente reducido, aunque algunos autores opinan que tienen posibilidades de construir una posición independiente respecto de los grupos parlamentarios.

La Comisión Permanente tiene cómo fondo, el mantener siempre bajo el control de la voluntad popular al poder Ejecutivo; en ningún momento debe estar ausente del escenario político nacional la representación legislativa. Estas primicias han querido salvarse, ante la imposibilidad de mantener de manera ininterrumpida la actividad de las Cámaras, con el surgimiento de un pequeño comité, normalmente susceptible de ser influido, surgido de las mismas Cámaras, para que asuma su representación, en menor grado, durante el receso de ellas, *"aparece cómo una pieza de recambio destinada a suplir automáticamente la ausencia temporal de la legislatura"*.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Justino Jiménez de Arechaga, "La Comisión Permanente", pág. 39, citado por Tena Ramírez, *Ob Cit.*, pág. 440.

## **CAPITULO 3o. SISTEMA DE GOBIERNO FEDERAL.**

### **3.1 DIFERENTES CONCEPTOS DE FEDERACION.**

Es importante, antes de entrar de lleno a la materia y tema medular de esta tesis, analizar el concepto del Federalismo con la finalidad de ofrecer las referencias que han dado origen a nuestra actual sistema de gobierno (República-Federal) y que constituye la base sobre la cual se han de dar todas las leyes que rigen a las Instituciones, nuestra vida en sociedad y las partes orgánicas de la Nación.

El Estado federal, ha expresado Mouskheli: *"Es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado mas elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por el, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores"*.<sup>25</sup> El federalismo representa la forma territorial de la separación de los Poderes Públicos bajo un régimen constitucional, que pactan en forma expresa (U.S.A.) o tácita (Suiza), con el fin de constituir una alianza que posteriormente se convierte en una federación.

La base de su existencia se da en razón de un territorio, una población y un ordenamiento jurídico general que determine una federación representativa de la personalidad del Estado y titular de la soberanía. En su organización política cada miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación de la voluntad del Estado Federal. El primer paso para su

---

<sup>25</sup> *"Teoría Jurídica del Estado"*, México, pág. 319.



constitución, viene dado simplemente por un pacto o tratado que al ser ejecutado se convierte en ley, en Constitución.

Desde el punto de vista de la técnica jurídico política hablar de la República Federal nos lleva a distintos términos que trataremos de resumir en las líneas siguientes.

El Doctor Jorge Carpízo afirma que el Estado Federal nació en 1787 al promulgarse la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Para explicar su naturaleza jurídica nos remite a los siguientes términos:

*"Tocqueville se encuentra con la existencia de Estados Federados Soberanos, ya que dentro de sus competencias eran la instancia decisoria suprema; pero además hallo que había otro soberano; La Federación, ya que era ella, también dentro de su competencia, la instancia suprema. Luego la soberanía se hallaba dividida, una parte de ella corresponde a la federación y otra parte a las entidades federativas. A su teoría se le a llamado de cosoberanía".<sup>26</sup>*

Después, este mismo autor hace referencia a otros teóricos quienes pretenden concluir que las república federales son propiamente confederaciones de Estados.

*"Calhoun y Seidel afirman que el Estado Federal descansa en un tratado, el cual es concertado por los Estados particulares, afirmando que el Estado no existe, luego tienen que atribuir la soberanía a una de las dos posibilidades, Federación o Estados particulares, esta aseveración les permitió concluir que las competencias federales, no son mas que competencias delegadas por los Estados particulares y ejercidas por ellos, de lo cual, se derivan dos consecuencias: El Derecho de Anulación y el Derecho de Segregación".<sup>27</sup>*

En este contexto se pretende justificar lo ocurrido en los Estado Unidos de Norteamérica, en el caso de la separación de los Estados sureños de la Federación Norteamericana, en presencia de lo

<sup>26</sup>Jorge Carpízo, "La Constitución de 1917", Editorial U.N.A.M., 4ª edición, México, 1982, pág. 232.

<sup>27</sup>Idem, pág. 233.

que aparenta una eminente secesión. Es necesario precisar que esta forma de gobierno no encuadra dentro del concepto de confederación y sería el precedente inmediato del concepto de federación moderno y sus diferencias de aquel, estriban en que tienen como base un pacto internacional o interestatal para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse mas allá de lo pactado, ni implican intervención dentro de los asuntos propios de un Estado Soberano. El Gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los Estados no son muy rigurosas.

Siguiendo con las teorías del Doctor Carpízo, expone la tesis de Jellinek quien afirma: lo siguiente: *"Hay Estados soberanos y no soberanos, define al Estado Federal como un Estado soberano conformado por una variedad de Estados, pero estos Estados miembros son no soberanos.*

*"El Estado Federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión si son Estados, porque poseen derecho de dominación y en ciertos límites poseen libertad de acción."*<sup>28</sup>

Importante resulta también revisar el criterio que expone el estadista norteamericano Woodrod Wilson, quien ofrece un giro en su obra, "El Estado", a la noción de Estado Federal ya que: *"sustituye la idea de la importancia de los Estados miembros por el concepto de Nación como unidad, de tal manera que en lugar de mirar al gobierno de los Estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, los empieza a considerar como dos partes de un mismo gobierno, Se deja de ver al Estado Federal como dos Estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado Federal es un solo gobierno, pero doble, es decir la naturaleza del Estado Federal es ser un gobierno doble."*<sup>29</sup>

Consideramos esta tesis como el punto mas claro de partida del concepto moderno de federación debido a la alusión que se hace de la aparición de un solo Estado-Gobierno del que derivan los demás Estados, atendiendo estos últimos a las declaraciones políticas

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 234.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág. 236.

fundamentales del orden constitucional federal que deberán ser obedecidas por las constituciones particulares de cada uno de ellos, ya que ir en contra u oponiéndose al sistema federal señalara la posibilidad de romper el Estado Nacional. Por consiguiente si la federación ha estructurado una determinada forma de gobierno, las entidades que lo componen deben reflejarlas en su respectivo orden constitucional interior.

Retomando los términos que el Doctor Carpízo expone en su obra relativa al federalismo, se ofrecen los conceptos vertidos por el jurista Belga Jean Davin quien sustenta la tesis de la federación como descentralización política en los siguientes términos: *"Lo descentralizado es el poder, ya que el sistema federal es régimen completo de gobierno en el que hallamos combinadas dos soluciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder; por una parte, una solución de descentralización muy amplia, en beneficio de las colectividades componentes (estados, países, cantones); por la otra, una solución de participación de las colectividades mismas en el gobierno del Estado Federal. O sea, que los Estados particulares, en las límites de sus competencias, actúan con independencia, pero además intervienen en el gobierno central como en el caso de la integración de los poderes de la federación."*<sup>30</sup>

### **3.2 TIPOS DE FEDERACION Y ELEMENTOS ESENCIALES**

#### **ELEMENTOS ESENCIALES.**

Las circunstancias que dan lugar a un Estado federal se dan comúnmente en el siguiente orden:

Una Constitución que crea dos ordenes delegados y subordinados, pero que entre si están coordinados; el de la federación y el de las entidades federativas, esto, siguiendo los lineamientos de

---

<sup>30</sup>*Ibidem*, págs. 236, 237.

Hanz Kelsen en su teoría de los tres círculos y los estudios realizados por Serra Rojas.

Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interior, en el régimen federal se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la federación. La trascendencia de lo expuesto, es medular para el desarrollo del presente trabajo, ya que la practica mexicana desmiente al derecho y esta característica se distorsiona significativamente, ya que la "soberanía" de los Estados se vuelve relativa ante la injerencia federal en diversas ocasiones se da en forma extra legal.

Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de la autoridad federal. Por el constante proceso de descentralización política que se efectúa en nuestro sistema, los Titulares del Ejecutivo de las entidades federativas suelen orientar sus actividades por las consignas que parten del Ejecutivo federal y que están estructuradas en planes nacionales de desarrollo, dándose estos en actividades tales como la educación, recaudación fiscal y economía.

Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades. La economía nacional es quizás la actividad mas centralizada ya que los planes económicos parten netamente del Presidente, ya sea en actividades productivas, recaudación de impuestos, planeación estratégica del campo y demás actividades que generan la riqueza del país, concentrada toda ella en el poder central y distribuida en forma casi impositiva a las entidades federativas con la consecuencia lógica de insuficiencia económica para satisfacer sus necesidades.

Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional. El establecimiento de un partido mayoritario que tiene dentro de sus militantes a gran porcentaje de Gobernadores estatales y miembros de las legislaturas locales dentro de sus filas y la alianza de ellos con el Ejecutivo federal, a provocado diversas

reformas a la Constitución sin que pueda observarse influencia de los Estados u oposición a tales reformas. De igual manera las iniciativas generalmente parten del poder central y no de las legislaturas locales relegándose su participación solo al plano formal para su aprobación.

En los sistemas genuinamente federales, el gobierno nacional no puede abolir legalmente a ninguno de los Estados, ni remover a sus funcionarios o Jueces. Tampoco puede ningún otro Estado o grupo de Estados abolir el gobierno federal o separarse de él. Una Constitución federal solo puede ser enmendada por la Nación en su conjunto, actuando a través de una mayoría sustancial y por procedimientos establecidos en la misma Constitución.

En las urgencias, el gobierno federal puede determinar que algún Gobierno estatal se ha vuelto temporalmente incapaz de funcionar y puede tomar medidas para designar funcionarios por el tiempo de la incapacidad. También puede enviar policía o tropas federales a un Estado para imponer la Ley o las decisiones de tribunales federales. En un Estado federal real, todas estas acciones están sujetas a revisión por tribunales independientes.

Otra característica del Federalismo, concepto compartido por juristas como Serra Rojas, Daniel Moreno y Carlos W. Deustch, consiste en el alto grado de igualdad entre todas las unidades políticas, por muy pequeñas que estas sean. Todos los Estados grandes o pequeños son legalmente iguales.

Es importante señalar que un Estado federal tiene su sentido medular en la parte administrativa y en el manejo de los recursos económicos. Aunque muchos impuestos deben recaudarse vía federal, en todo sistema de federalismo vivo, el dinero recaudado debe gastarse en los Estados y localidades por los gobiernos que estén mas cerca de las necesidades locales y respondan mejor a ellas ya que el conocimiento de las necesidades de cada Estado difícilmente puede observarlo el Ejecutivo.

Las características y elementos antes expuestos, son fácilmente localizables en sistemas de gobierno de países del "primer

mundo", destacando entre ellos a: Alemania, Suiza, Canadá, U.S.A., solo por mencionar algunos. Estas salvaguardas contrastan sin embargo, con países de los llamados del "tercer mundo", grupo dentro del cual, desgraciadamente, podemos encuadrar al nuestro. Estos países tienen Constituciones que consagran el régimen federal en "la forma", pero en ellos el Gobierno Civil y en sus casos, los Gobiernos Militares, intervienen libremente en los asuntos de los Estados miembros, olvidando que el fin primordial de una federación, es la atención y solución rápida y adecuada de las necesidades de los grupos y localidades que le conforman.

Abundando a este respecto, el maestro José Gamas Torruco, nos ofrece su concepto de Estado federal, y hace la siguiente exposición detallada de sus elementos, fundamentales:

*"1. Un orden jurídico supremo expresión de la soberanía popular, la constitución que crea a su vez dos tipos de ordenes jurídicos; el de la federación y el de los Estados miembros.*

*"2. Los ordenes jurídicos derivados de la Constitución son coextensos, es decir, que aunque distintos a su competencia son iguales entre si, en el sentido de que ambos están subordinados, en la misma medida, a la propia Constitución. Por lo tanto no existe primacía formal alguna del orden federal sobre el orden estatal.*

*"3. Autonomía de los Estados miembros, entendida como la facultad que la Constitución reconoce a estos de crear su derecho, expidiendo su propia Constitución, sin mas limites que los establecidos por la Constitución federal y elaborando sus propias leyes dentro de su esfera de competencia.*

*"4. Mecanismos de preservación, la integridad del orden, o sea, establecimiento de reglas que eviten que las competencias de federación y Estados sean mutuamente vulneradas. Las principales son: a) Participación, tanto de los órganos de la federación de los Estados miembros en la reforma constitucional; si en esta intervienen tan solo los órganos federales, estos podrían extender ilimitadamente su competencia reduciendo o nulificando la*

*autonomía estatal (...) si fuese facultad exclusiva de los Estados-miembros, estos podrían restar competencias a la federación hasta hacerla desaparecer, quedando convertidos en unidades independientes.*

*"b) Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre federación y Estados.*

*"c) Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos que surjan entre los Estados miembros.*

*"d) protección que la federación debe a los Estados miembros contra cualquier amenaza exterior para mantener la forma interna de gobierno o para combatir cualquier rebelión o trastorno doméstico.*

*"e) Participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la federación a través de una Cámara que representa a aquellos en la asamblea general de la federación. Uniformidad institucional entre la federación y los Estados miembros, en el sentido de que las fórmulas de gobierno deben ser comunes. Si se acepta la democracia, la forma republicana de gobierno y el principio de la representación en la esfera federal, deben adaptarse en la misma medida en los Estados."<sup>31</sup>*

De esta extensa cita queremos destacar el delicado equilibrio que debe guardar las entidades federativas, los ordenamientos jurídicos y la federación, el carácter coextenso de tales ordenamientos que los hace teóricamente iguales entre sí, pero subordinados a la Constitución y los mecanismos de preservación del orden en la federación y los Estados miembros.

## **TIPOS DE FEDERACION.**

Generalmente los tipos de federación que se describen se dan en el siguiente orden: Coordinado, Cooperativo y Subordinado. Sobre el primero Daniel Moreno comenta: *"Las relaciones de coordinación, que tienen lugar en la distribución territorial de las*

<sup>31</sup>José Gamas Torruco, "El Federalismo Mexicano", Colección S.E.P. Setentas No. 195, México, 1975, Págs. 89, 90, 91.

*competencias entre la federación y los Estados, y en la estructura bicameral del parlamento federal. En la distribución de competencias caben una serie de posibilidades; materias exclusivas de la federación, de los Estados y concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reevaluadas tanto por la federación como por los Estados miembros.*"<sup>32</sup> Podemos observar que en este tipo se opera lo mas cercano posible al sistema constitucional. Cada parte actúa en la esfera de su competencia, no existe subordinación, siendo sus competencias muy balanceadas.

El cooperativo: *"implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines"*.<sup>33</sup> Podría suponerse la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y el orden constitucional, esta participación es importante en el proceso normativo.

El subordinado: es en el cual, el gobierno federal esta dotado de amplias facultades que le dan preeminencia sobre los Estados, correspondiendo a la federación llevar a cabo las obras de mayor trascendencia e importancia, así como acumular la mayoría de los recursos que genera el país. El poder Federal *"tiene el derecho de imponer sus decisiones constitucionales a los Estados particulares, derecho de vigilancia y sobre todo en relación con la ejecución de leyes; primacía del derecho federal sobre el derecho entre los Estados miembros: poder de resolver los conflictos entre los Estados miembros y los Estados federales o de estos entre si, a través de un órgano jurisdiccional (tribunal Federal), en cuya formación puede intervenir el Estado federal."*<sup>34</sup>

Este último apunte describe a nuestro sistema, en donde la concentración del poder en una sola persona pone en riesgo la libertad que existe en los regímenes federales. La política moderna tiene como característica la distribución de funciones y el trabajo en equipo, dejando a cada Institución las funciones que la ley le señala como de

<sup>32</sup>Daniel Moreno, *Ob Cit.*, pág. 352.

<sup>33</sup>José Gamás Torruco, *Ob Cit.*, pág. 145.

<sup>34</sup>Daniel Moreno, *Ob Cit.*, pág. 353



su competencia, a fin de impedir la injerencia obsesiva del poder central en las decisiones que concierne a todo un país.

### 3.3 SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

Ya en los dos puntos anteriores hemos hecho referencia a algunas de las características que encierra el sistema Federal Mexicano. En este punto trataremos de manera mas profunda las características que nos distinguen de otras federaciones.

Dentro del contexto histórico, nos encontramos con la contienda librada entre dos formas de gobierno opuestas que significo la instauración del sistema federal. Por una parte la República Centralista (1836-1841), forma de Estado unitario por la que propugnaban conservadores tales como Fray Servando Teresa de Mier y por otro lado una República propuesta por liberales, como Don Miguel Ramos de Arispe, considerado como el padre del federalismo, quienes propugnaban por el desenvolvimiento político del país, la creación de una unión, que no obstante ello respetaría la soberanía o la autonomía de sus partes integrantes.

Diversos historiadores han tratado de manera profunda y sistemática los pormenores que desencadenaron esta lucha encarnizada que culmino con la derrota del Imperio de Maximiliano en Querétaro; y desde entonces, se instauró la República Federal como forma de Gobierno y Estado, la cual ha tenido "*ciertas peculiaridades*" desde su constitución que la hacen única y muy diferente a los conceptos tradicionales que se tienen sobre esta forma de Gobierno.

Sin duda el artículo 40 de nuestra Constitución contempla a la federación al señalar: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*".

De la lectura del artículo anterior, nos surgen dudas respecto de la libertad y soberanía que se le confiere a los Estados. La

expresión de libertad se entiende como libertad política y debe entenderse esta como una libertad general necesaria en la existencia de todo régimen democrático. Solo con la libertad jurídica garantizada los Estados pueden ejercer el control sobre sus territorios, sin temor o sumisión a un gobierno central. Sobre soberanía, algunos tratadistas, como es el caso de Jorge Carpizo y Serra Rojas, sostienen que la soberanía que detentan los Estados es relativa y esta surge de la soberanía que el pueblo ejerce, siendo este el verdadero titular de la misma para constituirse como una república federal y no de la preexistencia de entidades jurídico políticas soberanas e independientes entre si que hubiesen surgido de la diversidad a la unidad, es decir, que la redacción del artículo 40 denota la teoría de Montesquieu, para quien la federación resulta de *"la sociedad de varias sociedades o cuerpos políticos"*. Nuestro régimen no provino de la unión de Estados libres y soberanos, sino de las diputaciones provinciales que presionaron en el Congreso Constituyente respectivo para que se adoptara, por lo que la *"unión"* de Estados constituidos en una federación resulta una ficción en nuestra forma de Gobierno.

En lo relativo a la *"voluntad del pueblo mexicano"*, vale la pena citar las palabras que Ignacio Burgoa emite al respecto:

*"El precepto presenta una clara incongruencia con la declaración de que es voluntad del pueblo mexicano organizarse en una República Federal, declaración que si refleja la verdad histórica en la función federativa, puesto que, teóricamente o ficticiamente al menos, en la Asamblea Constituyente de la que emana el ordenamiento fundamental de 1984 se encontraba "representado" el pueblo mexicano y no "estado libre y soberano" alguno. Con tal representación, los Diputados respectivos adoptaron en nombre de el la forma federal de Estados".*<sup>35</sup>

La incongruencia que refleja la redacción del citado artículo, si bien nos refleja una realidad histórica, ofrece al mismo tiempo una ficción jurídico-política. Representa la buena voluntad del Constituyente de 1824, pero al mismo tiempo, el ilusorio espejismo

---

<sup>35</sup>Ignacio Burgoa, *Ob Cít.*, pág. 457.

que le invadió al querer transitar de un sistema a otro sin hacerlo por el proceso natural necesario para alcanzar un federalismo puro, puesto que al simular una preexistencia de Estados independientes, tomando como base la idea federalista de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo desarrollo fue espontáneo y natural, fue un proceso centrípeta definido, en donde los Estados si contaban con una autonomía gubernativa y que al emanciparse de la metrópoli surgieron a la vida política como entidades independientes de ella y entre si. El propio Constituyente de Querétaro se refirió con toda franqueza, por voz de Don Venustiano Carranza, señalando en este sentido: *"Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la república mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo en raras ocasiones, esa soberanía no ha sido mas que nominal, por que ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las ordenes emanadas de aquel."*<sup>36</sup>

La situación de facto que guardan los Estados respecto de la federación, es de dependencia, sucediendo lo mismo con la relación que existe entre Gobernadores y Presidente de la República. Esta dependencia se da en diferentes ámbitos, destacando de ellos el político; los Gobernadores pueden ser depuestos de su encargo con relativa facilidad a iniciativa del poder Central a través de diversos recursos jurídico-políticos, dentro de los que se comprende la renuncia voluntaria, la declaración de desaparición de los Estados por parte de la Cámara de Senadores y por las concertaciones, figura de reciente creación, y que no es otra cosa que la distribución de poder convencional sin consideración del procedimiento judicial.

En el ámbito fiscal; a través del régimen impositivo las entidades han quedado prácticamente despojadas de sus principales ingresos. Podemos citar también la influencia militar, el sector salud y el de educación. La incursión centralista entra de lleno a la creación de

---

<sup>36</sup>Venustiano Carranza, "Informe ante el Congreso Constituyentes de 1916-1917, México, 1916.

leyes que en mas de una ocasión han resultado incongruentes con nuestra realidad social y con los fines del federalismo, el Estado no debe olvidar que solo se legitima su actividad cuando su orientación es positiva, cuando se dirige a la obtención de un fin específico popular y no a un interés particular.

### **3.4 DISTRIBUCION DE FACULTADES EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.**

El Estado Federal mexicano se caracteriza porque en el coexisten al menos dos ordenes de gobierno distintos, pero comunes en sus fines; el gobierno federal y el gobierno estatal.

Como sucede en toda federación, en México existe una distribución de competencias entre los poderes estatales y los federales; existen cosas que corresponde hacer a los Estados y otras a la federación. Es sumamente difícil conciliar y guardar el equilibrio entre las facultades de la federación y la de los Estados.

La Constitución mexicana se presenta como el único instrumento que pueda establecer las normas necesarias para evitar el caos jurídico y al mismo tiempo garantizar que siempre se mantenga la autonomía de los distintos órganos de gobierno que conforman a nuestro país. Toda ley y todo acto de las autoridades debe estar sujeto a lo que consagra nuestra carta fundamental.

Es necesario considerar, en el estudio de las facultades de la federación y los Estados, que la federación deberá ser tomada en cuenta como un pacto entre Estados libres y autónomo que cedieron algunas de sus facultades al gobierno central.

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. siguiendo el principio de exclusión, el sistema mexicano considera que todo aquello que no esta expresamente atribuido a las autoridades federales, compete a las locales (artículo 124 Constitucional). Considerando la premisa anterior, pareciera que el problema de distribución de competencias

es un problema de fácil solución, lo cual resulta falso pues se convierte en una situación espinosa y controversial en alto grado.

Algunos autores clasifican dentro del grupo de facultades federales a las facultades coexistente (una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas), implícitas, (aquellas que se necesitan para llevar a la practica las que ya están establecidas), de auxilio y las emanadas por la jurisprudencia, sin embargo, para efectos del presente trabajo y por considerarlas las mas relevantes, estudiaremos aquellas que se refieren a las facultades concurrentes, las federales y las estatales.

### 3.4.1 FACULTADES CONCURRENTES

*"Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberán llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados".<sup>37</sup>*

Esa excepción no consignada constitucionalmente, es justificada, ya que si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones en favor de la unión, es a fin de que se utilicen en beneficio general, si esto no se lleva a cabo, entonces los Estados deberán ejercerlas y no mantener ociosos tales preceptos constitucionales, es decir, si existen facultades que son propias de la federación, los Estados las podrán ejercer mientras la federación no se preocupe de hacerlo o cuando el Congreso de la Unión no haya legislado sobre ellas.

Este tipo de facultades *"son a no dudarlo excepciones al principio del sistema federal según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que solo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o que sea ejercida provisional y supletoriamente por*

---

<sup>37</sup>Tena Ramtnez, Ob Cit., pág. 121.

*una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano).<sup>38</sup>*

Ellas, normalmente son establecidas en dos formas: una amplia y una restringida. Una facultad concurrente es amplia cuando la Constitución no faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; como es el caso del artículo 18 el cual señala: *"la federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores"*. Y el artículo 117 en su párrafo final por su parte nos dice: *"El Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los Estados dictaran, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo"*

Por otro lado, la facultad concurrente será restringida cuando se otorga tanto a la federación como a los gobiernos estatales, pero se concede a una de ellas las atribuciones para fijar las bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

Lo cual ocurre en materia de educación, salud y vías de complicación, en donde el Congreso esta facultado para legislar sobre estas materias en general sobre toda la República, y los Estados en lo competente a sus territorios.

### **3.4.2 FACULTADES ATRIBUIDAS A LA FEDERACION.**

La distribución de competencias entre federación y Estados federales la encontramos regulada en el artículo 124 Constitucional el cual señala: *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."*

Este concepto nos otorga una premisa inicial, la cual la entendemos en el sentido de que los Estados federales ceden parte de su autonomía al poder central para su nacimiento pero reserva las

---

<sup>38</sup>Idem. pág. 122.

restantes, considerando para esto, el supuesto de Estados preexistentes al nacimiento de la federación.

Las facultades federales no debieran entenderse por analogía, extensión o por mayoría de razón, limitándose en todo momento a lo expresamente previsto por la Constitución, la interpretación errónea por autoridad o Institución cualquiera, supondría la atribución de facultades que solo competen al constituyente, demeritando el quehacer Legislativo, así como la importancia y trascendencia de tan noble Institución dentro de nuestra vida política.

En México existen facultades definidas y bien delimitadas que le son concedidas al Gobierno Federal . Estas facultades han quedado establecidas en diversos artículos de la Constitución, entre los que destaca el artículo 73 Constitucional el cual enuncia las facultades y materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión; el artículo 89, que establece las facultades del Presidente de la República; el artículo 104 que describe las de los Tribunales de la Federación; el artículo 76 que señala las de la Cámara de Senadores y el artículo 71 las de la Cámara de Diputados. Sin embargo, estos artículos no son los únicos. En realidad gran parte de la Constitución establece las facultades de los poderes federales y su relación con los poderes locales.

No todas las facultades que ejercen los poderes de la Federación están establecidas en la Constitución. Existen como es lógico suponer, algunos lineamientos que no están bien definidos. Aquí entramos en el supuesto de las facultades implícitas, que son aquellas que el Congreso Federal puede atribuirse asimismo o a los otros poderes para hacer posible el ejercicio de aquellas facultades que si están claramente definidas, las llamadas facultades explícitas. Las facultades implícitas debemos entenderlas no como nuevas atribuciones, simplemente son aquellas que resultan necesarias para llevar a la práctica las que ya están establecidas previamente.

La justificación para la existencia de las facultades implícitas la encontramos en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional. El otorgamiento de esta facultada no podrá aplicarse de manera irracional y arbitraria. Para llevar a efecto su aplicación deberá justificarse con la reunión de ciertos requisitos "*1.- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podrá ejercerse; 2.- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que, sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3.- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesite*".<sup>39</sup>

Podrá considerarse también dentro de las facultades a la federación aquellas que expresamente le son prohibidas a las entidades federativas, tal es el caso de los artículo 117 y 188 Constitucionales. De igual forma nuestra Constitución considera, aunque esto resulte superfluo dado lo establecido en el artículo 124 Constitucional, la negación expresa de una facultad a la Federación. Esta norma es considerada en beneficio de la claridad y de la importancia de tales prohibiciones.

### 3.4.3 FACULTADES PROPIAS DE LOS ESTADOS

En términos generales la Constitución no otorga a los Estados facultades expresas. Todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de los Estados, salvo las prohibiciones expresas, que como señalamos anteriormente, se encuentran contempladas en los artículos 117 y 118 Constitucionales. Este último artículo señala prohibiciones que resultan relativas, toda vez que podrán salvarse con el consentimiento del Congreso de la Unión.

Existen sin embargo, algunos artículos que señalan más que facultades, obligaciones a los Estados, algunas expresas (artículo 5o. Constitucional Párrafo Segundo) y otras que aunque no se les

---

<sup>39</sup>Idem. pág. 116.



otorga la facultad expresa, se presupone, tal es el caso del de otorgarse su propia Constitución (artículo 41 Constitucional.).

La Constitución reconoce a los Estados como entes soberanos, libres y con voluntad propia y que pueden actuar en todo aquello que no les ha sido prohibido expresamente por el pacto federal y en las áreas que no le han sido transferidas al Gobierno federal con carácter exclusivo.

## **CAPITULO 4. FACULTAD DEL SENADO PARA DECLARAR LA DESAPARICION DE PODERES EN LOS ESTADOS.**

### **4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.**

En México la intervención Federal se basa en que cada Estado cede parte de su soberanía para constituir el pacto Federal y en el supuesto de que los disturbios ocurridos en un Estado afectan a la Nación en general. Es en este sentido, como la Federación se arroga el carácter de guardián del sistema. Desde el año de 1823 se propuso que la federación resolviera las diferencias de los Estados entre sí. En el año de 1824 el Poder Federal tiene la facultad para hacer frente a las invasiones exteriores y para conservar la paz y el orden público.

En 1824 el artículo 13 del acta constitutiva señalaba en su fracción III la obligación de mantener la independencia de los Estados entre sí, con lo cual permitía que la Federación pudiera auxiliar a los mismos, sofocando los trastornos graves que en su territorio ocurriesen.

Se dice que la fracción V del artículo 76 Constitucional no tiene precedentes en ninguna otra legislación. Se introdujo en nuestra Constitución en el año de 1874 cuando se restablece el Senado; es probable que su antecedente, en el marco del derecho comparado, lo encontremos en la Constitución Norteamericana, la cual en su artículo 4o. otorga al Presidente de los Estado Unidos la facultad para utilizar la guardia Nacional para sofocar cualquier brote de violencia doméstica o insurrección que atenté contra la forma de Gobierno Republicano.

La primera vez que se utilizó esta facultad por el gobierno Estadounidense, ocurrió en el caso de Luther-Borden, en 1849, se sometió a la Suprema Corte de Justicia de los U.S.A. para saber si el Presidente tenía o no facultad para intervenir y declarar cuál era el Gobierno constituido en el Estado de Rhode Island en donde estaban cohabitando dos Gobiernos, cada uno de los cuales afirmaba su legitimidad, resolviéndose lo siguiente:

Corresponde al Congreso el decidir cuál es el Gobierno legítimo en un Estado, porque si los U.S.A. deben garantizar a cada Estado su Gobierno Republicano, el Congreso debe decidir necesariamente que Gobierno es el legítimo en el Estado.<sup>40</sup>

En nuestro País la inclusión de la facultad del Senado, a que se refiere el estudio del presente trabajo, surge a raíz de que en varios casos que se presentaron bajo la vigencia de la Constitución de 1857, demostraron que, para la acefalía de los gobiernos locales, no se encontraba solución alguna dentro del pacto Federal.<sup>41</sup>

Los dos casos más ilustrativos del problema planteado, son los ocurridos en los Estados de Coahuila y Yucatán en los años 1873 y 1872 respectivamente.

*"En 1872 se presentó un conflicto en Yucatán al ser expulsados del Estado los poderes Ejecutivo y Legislativo, considerados como usurpadores por habersele dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato; el Gobierno Federal decretó el Estado de sitio y al levantarlo se advirtió que no había previsión en la Constitución Federal ni en la Yucateca para proveer a la sustitución de los poderes desaparecidos."<sup>42</sup>*

Por lo que respecta al caso de Coahuila en 1873, surgió el problema entre los poderes Legislativo y Ejecutivo debido a la negativa del Gobernador a publicar una Ley que le envió la legislatura local.

---

<sup>40</sup>Cfr. Manuel González Oropeza, "La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes", Editorial U.N.A.M., 2a. edición, México, 1987, pág. 10.

<sup>41</sup>Cfr. Tena Ramírez, Ob. Cit., pág. 422.

<sup>42</sup>Idem pág. 422.

Anterior a estos casos, en 1869 en Tamaulipas y Sinaloa se habían presentado sublevaciones a raíz de las elecciones locales. Ya desde 1870 Juárez enfatiza ante el Congreso que estas sublevaciones implicaban problemas políticos que no deberían ser resueltos por el poder Ejecutivo, sino que era propio del Legislativo.

Con la reinstauración del Senado, se aceptó que cada Cámara tuviera facultades exclusivas, de índole económica para la Cámara de Diputados y de índole política para la de Senadores. La iniciativa que vendría a culminar con las reformas de 1874 fue presentada por el entonces Ministro Lerdo de Tejada a finales de 1867, pero no se empezó a estudiar sino a finales de 1872. En 1873 se presentó un nuevo proyecto proponiendo el texto siguiente: *"Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señala la ley, toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los poderes de un Estado, respecto a su régimen interior, la resolución será ejecutada por el Presidente de la República sin que puedan hacerse observaciones sobre ella."*<sup>43</sup>

Durante la discusión del proyecto, se objetó que el anterior texto, no daba facultad alguna al Senado para restablecer el orden constitucional de los Estados cuando éste hubiera desaparecido y por tanto, la fracción V, fue dividida en dos partes, incluyendo ya la idea que ha avenido a ser un golpe más a la precaria autonomía de los Estados. En efecto, el artículo se redactó incluyendo como facultad del Senado: *"Dictar las resoluciones necesarias para establecer el orden constitucional de los Estados en que hayan desaparecido los poderes constitucionales"*.

Este proyecto fue seriamente objetado, puesto que, según se afirmó, esta facultad podría prestarse a que el Senado interviniese en calificar las elecciones de los Estados con el pretexto de que prevalecieran los poderes legítimos, hecho con el que se vendría a vulnerar la soberanía de los Estados.

---

<sup>43</sup>Diario de los Debates del VII Congreso Constitucional, Tomo I, pág. 580.

También se pidió que se especificara claramente, la facultad del Senado, en el sentido de que su función era la de nombrar en representación de los poderes Federales, una persona que, poniéndose al frente del Estado, convocase a elecciones a fin de que los poderes legítimos pudieran existir. Asimismo se hizo notar en los estudios y discusiones previas a la reforma constitucional, que podría darse el caso de que desaparecieran los poderes de un Estado pero no su orden constitucional o de que desapareciera el segundo y permanecieran los primeros.

Se propuso que en la Facción V se dieran facultades al Senado para restablecer el orden constitucional en los Estados en que hubiera desaparecido aquel. Se sometió el asunto a votación y fue rechazado el proyecto por lo que la Comisión de puntos constitucionales presentó un nuevo proyecto en los siguientes términos: *"Declarar cuando el orden constitucional hubiera desaparecido en un Estado, que es llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado mismo. El nombramiento del Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que expidiere."*

En la discusión de este proyecto, se hizo la observación de que pudiera darse el caso de que interrumpido el orden constitucional no estuviera reunido el Senado, por lo que se debía dar intervención a la Comisión Permanente.

Posteriormente, la Comisión Redactora observó que lo que se había discutido anteriormente era que desde el momento en que hubiera Poder Ejecutivo de un Estado no podría tener caso la aplicación de la fracción; luego, es claro que debería ser donde no lo hubiere, pero la fracción comienza sin expresar correctamente la idea, de tal suerte que no esta de acuerdo con el resto de ella. Para ser consecuentes, la redacción debería decirse de esta manera: *"Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Ejecutivo y*

*Legislativo de un Estado que se está en el caso de nombrar al Gobernador provisional."*

El Diputado Roberto Gil formuló la redacción final de esta facultad senatorial aclarando que no era necesario que desapareciera el Poder Judicial ya que era difícil que éste pudiera convocar a elecciones para renovar los demás poderes. Sobre esta situación se obtuvieron diferentes consideraciones. Podría muy bien suceder que esté funcionando en el Estado el poder Judicial, ya que hay Estados en que el poder Judicial tiene mayor duración que otros; así que no es difícil que faltando el poder Ejecutivo y el Legislativo, funcione sin embargo el Judicial; existiendo el poder Judicial podrá pretenderse que no es llegado el caso de que el Senado procediere conforme a esta fracción, mientras que como sabemos, nunca el poder Judicial por ningún motivo, ni por la Constitución misma puede tener facultades para expedir convocatorias ni tampoco por artículo ninguno de la Constitución de un Estado, puede injerirse en el arreglo de un Estado.

La redacción del texto constitucional de 1874 (frac. V artículo 72-B), pasó casi en su totalidad a formar parte de la fracción V del artículo 76 de la Constitución de 1917, con dos diferencias, será requisito indispensable para la declaración de desaparición poderes en los Estados, el que hubieren desaparecidos los tres poderes y no solo el Ejecutivo y el Legislativo como se contemplaba en la Constitución de 1874 y el nombramiento del Gobernador provisional se hará por el Senado a propuesta de terna del Presidente de la República, en lugar de hacerlo el Presidente con aprobación del Senado.

La naturaleza de esta facultad se ha mostrado desde un principio en forma clara, sin llegar a intervenir en el Gobierno interno del Estado para lograr la renovación de los poderes locales y subsanar la acefalía o ausencia de los poderes legítimos en un Estado, por lo que el objetivo de esta facultad es designar un Gobernador provisional que convoque a elecciones.

La facultad declarativa contenida en la frac. V del artículo 76 Constitucional se ha asimilado a la garantía de Gobierno

Republicano de U.S.A. pues en varias ocasiones, en México, se han violado diversas disposiciones constitucionales relativas al sufragio y las instituciones republicanas, como la prórroga indebida de los períodos constitucionales de las legislaturas y de Gobernador. Antes de la instauración de esta facultad dentro de las funciones del Senado, se aplicaba el "*auxilio Federal*", que dentro de nuestra constitución es considerada como la garantía Republicana de Gobierno.

La síntesis de ideas y experiencias ocurridas en U.S.A., adaptadas a nuestra ideología política y a las circunstancias históricas de nuestro país, fueron las causas principales que llevaron a las reformas ocurridas en 1874, se buscó mantener la unidad territorial y la forma de gobierno, así como la soberanía, argumentos que siempre han sido manejados para preservar la independencia del país.

#### **4.2 PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA DESAPARICION DE PODERES EN LOS ESTADOS.**

La fracción V del Artículo 76 Constitucional a la letra dice lo siguiente:

*"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 del 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 el hiciere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso."*

Esta facultad ha sido interpretada generalmente de manera equivocada, ya que esencialmente refiere la incumbencia del Senado

para nombrar un gobernador provisional cuando hubiesen desaparecido los poderes y no la de declarar la desaparición de los poderes locales.

*"La desaparición de los poderes en un Estado es un fenómeno de facto que implica el rompimiento, dentro de él, del orden constitucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores de diversa índole que entrañan el desconocimiento de sus órganos constituidos y la rebeldía sistemática para acatar decisiones."*<sup>44</sup>

Según la disposición constitucional que regula esta función, sus elementos característico son los siguientes:

a) Únicamente el Senado puede declarar la desaparición de poderes.

b) Para su configuración es necesaria la desaparición de los tres poderes constitucionales.

c) La Comisión Permanente sólo interviene en la designación de Gobernador provisional.

d) El Gobernador provisional estará para restituir los poderes constitucionales convocando a elecciones inmediatas.

e) Esta disposición es de aplicación supletoria, pues debe aplicarse, en su caso, lo previsto por las constituciones locales.

Ahora bien, normalmente la doctrina jurídica ha considerado dos diferentes razones por las cuales los poderes de un Estado pueden desaparecer: a) de índole fáctica y b) de índole jurídica.

Desde el punto de vista fáctico es necesario que no exista ningún miembro de los tres poderes. *"Este supuesto es casi un imposible, aunque quizás algún día se pueda presentar en el caso de un terremoto, una*

---

<sup>44</sup>Ignacio Burgoa, *Ob Cit.*, pág. 705.



*inundación, epidemia, etc.*,<sup>45</sup> es decir, esta situación será dada, sólo en casos de desastres naturales que afecten a toda una población, en donde fallecieran sus Titulares o que estuvieran impedidos para ejercer sus encargos.

Desde el punto de vista jurídico, se daría en los casos de rompimiento con el orden constitucional. *"Cuando los gobernantes se perpetúan en el poder y no convocan a elecciones, actúan fuera de los lineamientos de la Constitución Federal, modificando la forma de gobierno o declarando que la Entidad se separa y se constituye en Estado libre y soberano o violan la Constitución en otro sentido."*<sup>46</sup> Sobre este tenor existen diversa opiniones, una de las cuales se inclina por la aplicación de preceptos constitucionales que prevean el caso concreto (Tena Ramírez señala la aplicación de los artículo 108, 109, 111 Constitucionales, contra la violación a la Constitución y las leyes Federales y el Juicio de Amparo en contra de la violación a las garantías de los individuos), y no la aplicación de la frac. V del artículo 76 Constitucional.

El Senado esta impedido para desaparecer los poderes constituidos de los Estados mediante una declaratoria, toda vez que el otorgarle esta potestad, implicaría el rompimiento del Sistema Federal mexicano, la facultad en referencia no puede tener efectos constitutivos, sino reflejar la realidad, examinar las circunstancias que provocan la desaparición y constatar el hecho de que ya hubieran desaparecido los poderes, considerando si las causas ameritan la declaración.

Las causas de la desaparición de poderes se encuentran reguladas en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de la facción V del artículo 76 Constitucional, publicada el 29 de diciembre de 1978"

---

<sup>45</sup>Jorge Carpizo, *Ob Cit.*, pág. 121.

<sup>46</sup>Ortiz Ramírez Serafín, citado por Jorge Carpizo, *Ob Cit.*, pág. 121.

" Esta Ley fue expedida 104 años después de haberse considerado esta facultad del Senado en la Constitución de 1874. En la larga historia de esta facultad se habían presentado diversos proyectos que pretendían subsanar la acefalia del Poder Legislativo, ya que existía la imperiosa necesidad de que se contara con una Ley que regulara la materia. En ellos se pretendió reglamentar no sólo la facultad

aclarando, aunque la Ley no lo diga; que es necesaria la desaparición de los tres poderes para la procedencia de la facultad, ya que el mandato constitucional ordena la desaparición de todos los poderes.”<sup>\*\*\*</sup> Las causas de desaparición, contempladas en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria, son las siguientes:

---

*declarativa, sino también la solución de conflictos políticos ligados tanto en las circunstancias de su aplicación como en la propia Constitución.*

*El primer proyecto presentado el 29 de noviembre de 1875, elaborado por una comisión de diputados, no prosperó debido al plan de Tuxtepec que fue promulgado en 1876.*

*El segundo proyecto fue presentado por José H. Ruiz, Senador por Chiapas, éste fue discutido y modificado en algunos de sus puntos, por la Comisión de puntos Constitucionales, sin embargo fue finalmente archivado.*

*El 12 de diciembre de 1938, Nicéforo Guerrero, Senador por Guanajuato y Wilfrido G. Cruz, Senador por Oaxaca, presentaron el tercer proyecto. Este fue revisado y aprobado por la Cámara de Senadores, sin embargo, la Cámara de Diputados devolvió el proyecto al Senado sin su aprobación, no otorgando la expresión de causas que motivó su resolución. En este proyecto se proponían los casos en los cuales debía declararse la desaparición de poderes en los Estados.*

*No fue sino hasta 1970 cuando las Comisiones respectivas determinaron, después de 10 minutos de deliberación, que la iniciativa debía ser archivada, en vista de que el problema de desaparición de poderes en los Estados era más político que jurídico y además era imposible prever la multitud de casos en que podría darse ésta.*

*Finalmente en 1978 fue expedida la Ley Reglamentaria. Esta fue presentada por primera vez a iniciativa del Ejecutivo con el propósito de "vivir un federalismo en toda su dimensión, ya que hoy más que nunca la efectividad del federalismo resulta indispensable para lograr la extensión de nuestra vida democrática" (Exposición de motivos).*

*La Ley Reglamentaria prevé, en su articulado, básicamente los siguientes principios:*

- a) Es exclusividad del Senado declarar la desaparición de poderes, llegado el caso, nombrar un Gobernador provisional.*
  - b) La Comisión Permanente sólo interviene en la designación de Gobernador Provisional.*
  - c) La enumeración de los supuestos es casuística, debe entenderse limitativa no enunciativa.*
  - d) La desaparición de poderes constituye en sí un vacío absoluto en el ejercicio del poder local.*
  - e) Esta facultad no debe convertirse en un medio sancionador.*
  - f) Se concede, limitativamente, facultad para solicitar la intervención del Senado, a los Senadores, a los Diputados Federales y todo ciudadano de la entidad. Se excluye al Ejecutivo de esta posibilidad.*
  - g) Se determinan los plazos en el procedimiento.*
  - h) El Gobernador provisional tendrá como función primordial convocar a elecciones y designar provisionalmente a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.*
- <sup>\*\*\*</sup> *Existen algunos autores, que hoy en día, critican la inclusión del poder Judicial para declarar la desaparición de poderes, aduciendo la teoría de que debió contemplarse en la Constitución, como una excepción en los casos de que las constituciones locales contemplaran la posibilidad de que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia pudiera sustituir al Gobernador cuando éste faltase y no como requisito general. Mencionan que debió haberse precisado como una salvedad, el hecho de que ciertas constituciones locales otorgan al Poder Judicial atribuciones para la renovación de poderes.*

a) Cuando los poderes locales quebranten los principios del régimen Federal.

b) Cuando las autoridades estatales se prorroguen en sus encargos, después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren celebrado elecciones para elegir a los nuevos Titulares.

c) Cuando las autoridades estén imposibilitadas para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones y conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten el orden del Estado, la plena vigencia de la Constitución y las leyes.

d) Cuando abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.

e) Cuando promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distinta de las fijadas en los artículos. 40 y 115 Constitucionales.

La desaparición de poderes debe ser efectiva y real, el Senado no podrá hacer la declaración ante hechos en el futuro, que no han ocurrido todavía.

Uno de los problemas que más se ha presentado en el devenir de la multicitada facultad, es el relativo a la legitimidad de los poderes locales. *"El aspecto más debatido sobre la desaparición de poderes resulta de la dualidad de los mismos, que es la situación mas común; en virtud de que las legislaturas estatales, tienen que declarar electos a los Gobernadores. (...) Desde los primeros casos de 1876 y en el de Coahuila en 1884, el Senado declaró la desaparición de poderes, ya que al decidir que la legislatura y Gobernador son los legítimos provocarían una Anarquía y la intervención de la federación en las luchas locales."*<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Cámara de Senadores. "El Senado Mexicano", tomo II, Editorial Senado de la República, México, 1987, pág. 51.

El papel que el Ejecutivo ha representado en la desaparición de poderes estatales, ha sido determinante, ya que en su mayoría esta declaración ha ocurrido a iniciativa presidencial. En sentido contrario, existe la interrogante de si el Ejecutivo cuenta con facultades para vetar la declaratoria, ya que no se cuenta con elementos para definir si la declaratoria es una Ley, un decreto o un acuerdo económico.

*"Durante el caso de Michoacán en 1920, se afirmó que la declaratoria no podía ser vetada pues es una facultad exclusiva del Senado; sin embargo, en el mismo año, sucesos en Nuevo León, parecieron conducir a la declaración de poderes, pero fue vetada por el Presidente de la República, y no hubo declaratoria. En este período se llegó incluso a someter a consideración del poder Ejecutivo por parte del Senado, el proyecto de declaración de desaparición de poderes, previo a la decisión final de la Cámara, así sucedió en Aguascalientes en 1924, lo cual sirvió para que no procediera la desaparición de poderes".<sup>48</sup>*

Una vez realizada la declaración por parte del Senado, debe nombrar un Gobernador provisional, lo cual resulta ser el objetivo primordial de esta facultad. La designación de Gobernador provisional lo hace el Senado o la Comisión Permanente, en su caso, a propuesta en terna del Presidente.

Es necesario remarcar que la Comisión Permanente está impedida para declarar la desaparición de poderes, limitándose sólo su función a lo señalado en el párrafo anterior.

El nombramiento del Gobernador provisional tiene como fin la reconstrucción del vacío de poder a través de la convocatoria a elecciones "*dentro de los tres meses siguientes a la asunción de su encargo*" (artículo 11 frac. I de la Ley Reglamentaria), no siendo conveniente otorgarle competencia para conocer de otros asuntos. Si el gobernador provisional no cumplimentase su obligación, será removido de su encargo por el Senado (artículo 13 de la Ley Reglamentaria),

---

<sup>48</sup>*Idem*, pág. 52.

pudiendo incurrir además, en delitos oficiales de responsabilidad conforme a lo dispuesto por los artículos 108 y 111 Constitucionales.

La Constitución prescribe que los gobernadores provisionales son designados de ternas que envía el Presidente y en el supuesto de que no satisfaga a la Cámara, esta podrá reenviarlo al poder Ejecutivo para su re elaboración con los candidatos idóneos.

Resulta evidente la necesidad de colaboración entre el Senado y el Ejecutivo para la designación del Gobernador provisional, ya que la terna deberá ser enviada al Senado en un término de tres días, a fin de evitar que la terna se envíe con tardanza, lo cual implicaría peligro a la estabilidad y seguridad social del Estado perjudicado. Es pertinente el decir, que el Gobernador provisional no podrá delegar sus funciones en favor de persona alguna.

En los casos en que el gobernador hubiere sido designado cuando ya se efectuaron elecciones constitucionales, su proceder deberá encaminarse a tratar de respetar las elecciones ya verificadas, instalando con prioridad la legislatura que califique las elecciones.<sup>49</sup>

Por último cabe mencionar que el Gobernador provisional no podrá ser electo para el período inmediato al cual convocó a elecciones; toda vez que contravendría lo señalado por el artículo 115 Constitucional, y si, por otro lado, podría hacer las veces de Gobernador sustituto, en los casos de que faltara poco tiempo para la conclusión del período de gobierno.

La última parte de la fracción Constitucional materia del presente estudio, termina diciendo: *"El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el hiciera. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso"*. La redacción de esta parte final, ha creado una gran discusión entre diferentes juristas, en lo relativo a su interpretación. Al respecto Tena Ramírez nos dice: *"El párrafo final de la fracción V tiene que referirse a la*

---

<sup>49</sup>Cfr. Ídem, pág. 54.

*declaración de que han desaparecido los poderes o al nombramiento de gobernador provisional. No es conveniente dejar que las constituciones locales puedan dotar a un funcionario o a un organismo la grave facultad de declarar desaparecidos los poderes del Estado, (...) esa facultad debe corresponder exclusivamente a la federación. (...)*

*"No queda, pues, sino un extremo, lo que las constituciones locales pueden prever, es la designación de un Gobernador provisional para convocar a elecciones."<sup>50</sup>*

Por su parte Manuel González, en concordancia con lo anterior, señala lo siguiente:

*"Es de suponerse que la interpretación correcta en la actualidad es la concerniente a que únicamente la constitución de los Estados puede contemplar distintas formas de designar Gobernador provisional."<sup>51</sup>*

Jorge Carpizo afirma: *"En el caso de la fracción V del artículo 76 Constitucional, el Senado nombra al Gobernador provisional, pero si la constitución local tiene previsto ese supuesto, habrá que estar a lo dispuesto por ellas."<sup>52</sup>*

En contraposición a estas tres interpretaciones existe la emitida por Lanz Duret: al considerar: *"el párrafo final de la fracción V del artículo 76 Constitucional abarca todo el precepto, por lo que las constituciones locales pueden en su concepto, prever a quien corresponde declarar desaparecidos los poderes. Para ello invoca el dictamen que presentó ante el Constituyente de Querétaro la Comisión respectiva."<sup>53</sup>*

La inclinación que ha seguido a la interpretación de esta facultad, es a la que se refieren los primeros tres juristas, toda vez que las constituciones locales no prevén supuestos distintos. Aunque todo parece indicar que ésta es la interpretación correcta, la práctica nos hace constatar que ninguna de las interpretaciones es considerada

<sup>50</sup>Tena Ramírez, *Ob Cit.*, págs. 427, 428.

<sup>51</sup>Manuel González, *Ob Cit.*, pág. 119.

<sup>52</sup>Jorge Carpizo, *Ob Cit.*, págs. 123, 124.

<sup>53</sup>Lanz Duret, citado por Tena Ramírez, *Ob Cit.*, pág. 428, Manuel González y Jorge Carpizo.

generalmente, pues aún y cuando existen diversas constituciones locales que prevén la designación de Gobernador provisional, en ninguno de los casos en que debió acatarse lo dispuesto por estas últimas constituciones, nunca se tomaron en cuenta para la designación de gobernador provisional. Como ejemplo podemos citar lo acontecido en León 1885, Chiapas 1924, Veracruz 1927 y Chiapas 1936.

Quizás el caso más interesante al respecto fue el ocurrido en Michoacán en 1920, en el que no se solicitó terna al Presidente, toda vez que la constitución del Estado preveía la forma de nombrar al Gobernador provisional.

Generalmente esta facultad, ha tenido una aplicación de tipo político y se ha utilizado como una arma del poder central en contra de los gobernadores no alineados a la disciplina que surge de aquél. Su aplicación contra gobiernos que estuvieron en rebelión ha sido demasiada y en los casos de rompimiento de ideologías políticas (Cárdenas-Calles), también se ha encontrado en esta facultad, un medio ideal para mantener el sistema presidencial.

Muchos ejemplos de la influencia del Ejecutivo podíamos enumerar en este momento como actos que demeritan la autonomía estatal, toda vez que en muy pocas ocasiones la frac. V del artículo 76 Constitucional ha sido aplicada correctamente en la observación de los preceptos que contiene. La autonomía de los Estados que debiera fundamentarse en la voluntad libre de las elecciones de sus gobernantes, no es siempre protegida por las tendencias centralistas-presidencialistas. Si bien es cierto que esta fracción tiene como fin la garantía de la forma Republicana de Gobierno, ya que el Estado que se aparte de este principio estaría rompiendo con la constitución Federal, no siempre los actos de los Estados rompen con esta premisa, ni con el orden jurídico, por lo que el análisis honesto y objetivo de cada caso concreto es indispensable para evitar su aplicación indiscriminada, lo cual rompe lo mismo que ella ordena.

### 4.3 INTERVENCION DE LA COMISION PERMANENTE.

La fracción V del artículo 76 Constitucional, señala en su parte central el papel que la Comisión Permanente tiene en la designación del gobernador provisional. Este precepto no deja duda sobre las limitaciones que juega este órgano, tampoco existe la duda al respecto a que la declaración de poderes sea una facultad exclusiva del Senado. Esta aseveración es compartida por todos los juristas que se han arrogado la tarea de estudiar esta facultad sin que hasta el momento encontremos alguien que la objete.

En refuerzo a lo anterior, el artículo 79 Constitucional que otorga a la Comisión Permanente sus atribuciones, no señala en ninguna de sus ocho fracciones, que esta pueda intervenir en la desaparición de poderes. De igual forma, la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, expone la necesidad de que la Comisión Permanente este impedida para ejercer la facultad de declarar la desaparición de poderes y nos dice lo siguiente:

*"La Ley Reglamentaria que se propone, ha dispuesto en primer término que únicamente a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, corresponde emitir la declaratoria. Se excluye la posibilidad de que tal decisión sea asumida, durante los recesos del cuerpo Legislativo, por la Comisión Permanente, que en variadas ocasiones anteriores desempeñó esta función.*

*"El sentido claro del precepto constitucional debe llevar a distinguir dos momentos en el ejercicio de la facultad. Cuando se presentan en una entidad federativa determinadas circunstancias de hecho y de derecho que pueden implicar una desaparición de poderes, su valoración y análisis y la declaratoria de que ha llegado el momento de designar Gobernador Provisional, por estimarse que la desaparición que es real corresponde emitirla en exclusiva al Senado de la República como órgano que ostenta la representación republicana y de ninguna manera a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. A este cuerpo únicamente compete designar gobernador provisional durante los recesos del Senado.*



*"Bajo esta consideración, las posibilidades de la Comisión Permanente resultan viables, primeramente, cuando habiendo declarado la Cámara de Senadores que aparece configurada la desaparición de poderes no realizó la designación del Gobernador provisional antes de la clausura del período de sesiones ordinarias y también cuando, durante los recesos del Congreso de la Unión, deba cubrirse la falta absoluta del gobernador provisional que nombro originalmente el Senado."*

Por lo que en el artículo 1o. de dicha Ley, se niega expresamente la posibilidad de ejercicio de desaparecer los poderes a la Comisión Permanente. Es evidente que la intención de este artículo sea la de excluir la facultad que la Comisión Permanente se había arrogado, sin fundamento alguno, para declarar la desaparición de poderes en los casos de Tamaulipas 1924, Nayarit 1927, Jalisco 1930, Nayarit 1931, Colima 1931, Guanajuato 1932, Tlaxcala 1933, Colima 1935 e Hidalgo 1975.

Desde el caso presentado en 1912 en relación con problemas suscitados en Tlaxcala, el Senado aprobó un dictamen que negaba la competencia de la Comisión Permanente para declarar la desaparición de poderes con lo que se pretendía que en posteriores casos, el Presidente de la República convocará a sesiones extraordinarias al Senado.

Pues bien, a pesar de que ésta es la única interpretación posible no siempre se ha seguido en la realidad y el poder Ejecutivo, en abierto desafío e imposición a los poderes Legislativo y Judicial y en general a cualquier Institución que regule la vida normativa de la Nación, ha fomentado el que la Comisión Permanente se hubiese arrogado la facultad de desaparecer los poderes en los Estados utilizando este medio como un control político contra la falta de "disciplina" de los Gobernadores y miembros de las legislaturas estatales.

*"Quizás la participación de la Comisión Permanente que se le otorgo a raíz de una intervención del diputado Gumersindo Enríquez en 1874,*

*para la designación del Gobernador provisional, haya propiciado la errónea asignación a dicho órgano para efectuar la declaratoria. Cuando se analiza lo anterior puede llegarse a la conclusión de que más hubiera valido eximir a la Comisión Permanente de toda participación.*<sup>54</sup> Aquí nació un vicio grave de nuestra Constitución, mediante este sistema el poder central logra asimismo varios beneficio ya que la imagen presidencial no se ve empañada por intervenir en la autonomía de los Estados, puesto que el Presidente excluye su participación formal en lo referente a la desaparición. El Senado que por ser el elemento maduro del Congreso se pudiera oponer a la pretensión de centralización ideológica tampoco tiene intervención. Solo queda la Permanente que por constar de un pequeño número de miembros de ambas Cámaras es de fácil adhesión al control del Ejecutivo.

La Ley Reglamentaria no subsanó la asignación que desde 1874 se otorga a la Comisión Permanente, lo ideal es que se le hubiese otorgado al Senado en exclusiva la facultad de nombrar gobernador provisional junto con la de declarar la desaparición de poderes. El Senado como órgano representativo de las Entidades Federativas es el único órgano constitucional, para asumir un papel tan importante en la trascendencia de la política del país. Existe la necesidad de considerar que la intervención de la Comisión Permanente para designar al Gobernador provisional no se justifica de ninguna manera y resulta erróneo el interpretar dicha designación como una función secundaria en la facultad contenida en el artículo 76 frac. V Constitucional, siendo que constituye la primordial de esta facultad considerando que este es el único medio legal para reconstruir el orden constitucional quebrantado en una entidad federativa, por un vacío de poder.

*"Sea que la intervención de la Comisión Permanente en la función declarativa es justificable en virtud del apremio que requiere un caso de desaparición de poderes cuando el Congreso está en receso. Lo anterior solo podrá ser válido relativamente, si la facultad para convocar a sesión*

---

<sup>54</sup>Manuel González. *Ob Cit.*, pág. 140.

*extraordinaria a ambas Cámaras, correspondiese solo al Presidente de la República según era el sistema adoptado a principios de la vigencia de la Constitución de 1917 y que en consecuencia el procedimiento resultaba más difícil y tardado."*<sup>55</sup>

Esta explicación no tiene ninguna razón de ser dentro del marco legal de nuestra constitución actual, por lo que ninguna acción por parte de la Comisión Permanente o el Ejecutivo, que contravenga lo dispuesto en la Ley, es justificable, ya que los "*casos de emergencia*" que usualmente son aludidos, en términos normales resultan ser no sólo subjetivos sino también convencionales para el poder central.

La historia registra casos en los cuales se ha pretendido anteponer la supremacía de la Ley a los actos políticos y arbitrarios de la Comisión Permanente. "*En el famoso juicio de Amparo que Ignacio García Téllez presentó en representación de los poderes de Guanajuato en 1932, aludió como concepto de violación importantísimo, que la declaratoria había sido formulada por la Comisión Permanente y no por el Senado.*"<sup>56</sup> Desgraciadamente, la corte no entró al fondo del asunto desechando la demanda, aduciendo que García Téllez carecía de personalidad ya que como ciudadano particular estaba impedido para representar a los poderes públicos del Estado.<sup>57</sup>

Por último cabe señalar una situación que resulta un tanto absurda. Esta es que, en los recesos del Senado, la Comisión Permanente no puede sustituirlo para declarar la desaparición de poderes, pero sí se confía la designación de Gobernador provisional cuando el Senado no se encuentre constituido. Es difícil suponer que el Senado clausure sus sesiones al declarar la desaparición de poderes, para que inmediatamente después la Permanente proceda a designar al Gobernador, un problema de tan enorme trascendencia en el bienestar social de un Estado no puede ser tomado con tanta

---

<sup>55</sup> *Idem*, pág. 140.

<sup>56</sup> *El Senado, Ob Cit.*, pág. 53.

<sup>57</sup> *Cfr. Manuel González*, págs. 227, 228.

ligereza por el órgano representativo de estos últimos. No podemos imaginar que el Senado *cansado de su ardua labor* proceda a tomar un descanso y deje en manos de un órgano menor la reinstauración del orden constitucional, considerando que el Ejecutivo cuenta con un termino de tres días (artículo 5o. de la Ley Reglamentaria), a partir de la solicitud del Senado, para enviar la terna de candidatos a Gobernador provisional.

#### **4.4 VIAS JUDICIALES INTERPUESTAS EN LA DEFENSA DE LA AUTONOMIA DE LOS ESTADOS.**

Los medios de defensa a que los Estados han recurrido en los casos en que se ha visto vulnerada su Autonomía y se ha declarado la desaparición de poderes dentro de su territorio, se ha limitado, en lo general, al Amparo y la Controversia Constitucional, contenida en el Artículo 105 Constitucional Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha Asumido un papel evasivo en cuanto a la solución de los conflictos entre las entidades federativas y la federación.

A fin de ejemplificar lo anterior, daremos paso a la enunciación de las pugnas políticas que se han presentado ante la Suprema Corte para su solución.

##### **4.4.1 EL AMPARO.**

Durante el año de 1920 se presentaron diversos conflictos políticos que derivaron en la declaración de desaparición de poderes estatales en algunos Estados de la República, ello, originado por los movimientos revolucionarios, en particular el de Agua Prieta y los cambios político e ideológicos y el ascenso al poder de Carranza.

En el Estado de Puebla, los Magistrados del poder Judicial del Estado interpusieron Amparo, alegando violaciones a los artículo 14, 16 y 21 Constitucional por lo siguiente:

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

a) La resolución del Senado al declarar la desaparición de poderes, implica la destitución de Magistrados, lo cual es una pena que sólo puede imponer el propio poder Judicial y no el Senado y que, en el supuesto de que dicha Cámara pudiera hacerlo, sólo sería posible mediante juicio, por lo que al no hacerlo, violó el artículo 14 Constitucional.

b) Al no ser el Senado un poder Judicial, se les molesta a los Magistrados en sus personas, violando el artículo 16 Constitucional

El Senado, afirmó que el Amparo interpuesto por los Magistrados representa una invasión a la autoridad del Senado, ya que el Juez de Distrito, no tiene competencia sobre la facultad de la Cámara y que no podía conocer de este tipo de juicios que calificaron de políticos.

Durante este mismo año, 1920, en Zacatecas, Julián Adame presenta un Juicio de Amparo contra el poder Judicial local por haber emitido la declaratoria en el sentido de que había triunfado en las elecciones el Sr. Donato Moreno. Los actos reclamados, eran obra del Presidente de la República y el Tribunal Superior de Justicia del Estado y consistían en la orden dictada por el primero, mandando al Tribunal para que hiciera el computo de los votos de la elección para Gobernador, cuando este último carecía de competencia. La Constitución local daba esta competencia a la Legislatura del Estado; pero ocurría que la legislatura ya había desaparecido. Dado que el promovente se ostentó como Presidente de la Comisión Permanente de la legislatura, la corte razonó que habiendo desaparecido la legislatura, no era posible que la Comisión Permanente subsistiera, por lo que la personalidad de Julián Adame no aparecía comprobada en autos, añadiendo, por tratarse de una controversia surgida entre dos poderes de un mismo Estado, la Suprema Corte de la Justicia es la única competente para conocer del caso de acuerdo con el artículo 105 Constitucional<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>Cfr. *Ídem*, pág. 134, 135.

En 1925, en Chiapas, Abrahám López, presenta demanda de amparo, siendo ésta desechada por improcedente, razonando la Corte que como las declaratorias de desaparición de poderes, no afecta a las personas físicas que integran tales poderes, sino, a los poderes mismos, que como personas morales de orden publico, no tienen las garantías que la Constitucional otorga a los individuos particulares.<sup>59</sup>

Anteriormente, en el punto 4.3 relativo a la Comisión Permanente, habíamos señalado ya también el caso sobre el Juicio de Amparo promovido en 1932, en el Estado de Guanajuato por García Tellez, el cual también fue desechado por falta de personalidad. Por último, nos referiremos al caso de Colima (1935) en el que la Comisión Permanente del Congreso resolvió la declaración de desaparición de poderes en el Estado, por lo que Salvador Saucedo interpuso demanda de Amparo, teniendo como acto reclamado, la incompetencia de la Comisión Permanente, para declarar la desaparición de poderes. La Suprema Corte sobresee el juicio de Amparo en los términos señalados en los dos casos anteriores.<sup>60</sup>

#### 4.4.2 LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Como constatamos, de los casos antes señalados, el Amparo no ha sido el medio de defensa ideal para impugnar la facultad del Senado. Ya en uno de los casos, antes referidos, se señala la vía del artículo 105 Constitucional para la probable solución del conflicto. Quizás influido por ello, en 1920, se presenta a través de la Controversia Constitucional el caso siguiente:

El 15 de noviembre de 1920 se presenta ante la Suprema Corte de Justicia el Sr. Julián Padilla en representación de la XXVII Legislatura del Estado de México. El Tribunal dio entrada a la

---

<sup>59</sup>Cfr. Odilón Ramírez Pelayo, "Necesidad de Regular la Fracción V del Artículo 76 Constitucional en materia de Desaparición de Poderes de las Entidades Federativas", Tesis Profesional, U.N.A.M., México, 1944, págs. 84, 85.

<sup>60</sup>Idem, pág. 87, 88.

demanda y corrió traslado de ella al Senado de la República, al Ejecutivo de la Unión y al Gobernador Provisional designado en el Estado de México. El planteamiento del caso decía que la Legislatura del Estado de México, había sido constituida legalmente, entrando en funciones en septiembre de 1919 y concluyendo su período el día último de agosto de 1921. A la muerte del Gobernador constitucional, la Legislatura, estando en funciones, procede a nombrar un Gobernador interino por el tiempo que faltaba para cumplir el término constitucional. El Gobernador designado, se vio obligado a cambiar el lugar de residencia de sus sesiones, teniendo estas lugar, en distintos puntos del Estado toda vez que los movimientos militares del país no permitían su cabal establecimiento.

Por móviles políticos, el Senado procede a declarar desaparecidos los poderes del Estado, aún y cuando, los tres poderes desempeñaban normalmente y de manera legal sus funciones, evidenciando la ilegalidad del acto, por lo que la Suprema Corte tenía amplias facultades para intervenir y declararlos insubsistentes.

El Sr. Julián H. Padilla pide que se declare lo siguiente:

*"1) Que es inconstitucional y por lo mismo insubsistente, la declaración hecha por el Senado de la República, con fecha 5 de noviembre de 1920, de que han desaparecido los poderes del Estado de México. Y*

*2) Que, en consecuencia, no produce efecto legal alguno la terna pedida al Ejecutivo de la Unión, ni el nombramiento del Gobernador provisional recaído en la persona del General Abundio Gómez, ni es legal por lo tanto, la convocatoria que para elecciones de diputados y Gobernador, promulgo dicho General."<sup>61</sup>*

La contestación por parte de los órganos involucrados se dio en los términos siguientes:

a) El General Gómez, que su nombramiento había sido hecho conforme al Plan de Agua Prieta.

---

<sup>61</sup> *Ídem, págs. 131, 132.*

b) El Senado, que, sin someterse a la jurisdicción de la Suprema Corte, objetaba la personalidad del promovente, pues no constaba la autenticidad de la sesión en que supuestamente la legislatura le otorgó personalidad. Que la Suprema Corte carecía de facultades para resolver la controversia, por no contemplarse en la hipótesis del artículo 105 Constitucional y finalmente que el Senado fue soberano al haber hecho su declaratoria.

c) El Ejecutivo señaló la incompetencia de la Corte para conocer de la controversia planteada.

La Suprema Corte señaló para el caso de la falta de personalidad del promovente, que la existencia de la legislatura demandante estaba en duda, por lo que no se podía sustentar la legalidad de la personalidad. En cuanto a la competencia de la Suprema Corte para conocer del caso, ésta señaló, que no podía considerarse que este caso estuviera comprendido en la parte final de dicho artículo, porque no es precisamente la Federación la que aparece como contendiente, sino que el conflicto surge con el Senado que sólo es uno de los tres poderes de la Unión. Que además de los motivos expuestos, el Senado, al declarar desaparecidos los poderes del Estado de México, y nombrar al Gobernador provisional de este Estado, obró como poder soberano ejerciendo funciones que le son concedidas de una manera expresa por el artículo 49 Constitucional; y si como se pretende, que esa Corte viniera a revisar las disposiciones dictas por el Senado como tal poder soberano, de hecho adquiriría preeminencia sobre aquel poder, lo que es contrario a la Constitución. La Corte se declara incompetente para conocer de la controversia.<sup>62</sup>

Los casos señalados anteriormente, tanto en los juicios de Amparo como en la Controversia Constitucional, el poder Judicial se ha abstenido de conocer del fondo de los asuntos, observándose una tendencia de supremacía de lo político a lo jurídico. La Corte no ha sido partidaria de asumir la responsabilidad de conocer de estos asuntos, prefiriendo dejar el arbitraje de los problemas políticos a los

---

<sup>62</sup>Cfr. *Ídem*, pág. 133.



propios políticos. José Ma. Iglesias, en sentido inverso, defendió siempre la tendencia de que la Suprema Corte debiera conocer de cualquier conflicto, sea cual fuere su tendencia, que ocurriera dentro de la República Mexicana, las circunstancias de tratarse de conflictos políticos no debe ser una objeción para que la Suprema Corte conozca de los asuntos.

Los hechos de contenido eminentemente político, no deben, por esta situación, dejar de estar sujetos al principio de juridicidad que necesitan acatar todas las resoluciones dentro de un estado de derecho. En los casos en que un acto político surja por disposiciones del Congreso general, por una de sus Cámaras, por el Presidente de la República, por los Congresos Estatales o por el Gobernador, a todos ellos, en la Constitución general, así como en la locales, se contempla la exigencia de satisfacer ciertos requisitos para que dichos actos tengan validez. No debemos postular el imperio de la arbitrariedad en un ámbito que no puede seguir tolerando sumisión ante los otros dos poderes, como lo es el de la norma jurídica. Lo político, padece de un alto grado de discrecionalidad, porque ordinariamente, lo que tiene ese carácter, se sitúa en una zona en donde la realidad pierde juridicidad. Otras veces lo político concierne a las personas o a los órganos del Estado que están facultados para hacer, decir o aplicar la norma de manera convencional y por lo tanto, parecieran gozar de inmunidad especial derivada de las funciones partidistas que desempeñan.

No debemos seguir permitiendo la interpretación o confusión, que de lo discrecional y arbitrario, se tiene actualmente. La discrecionalidad de la función de los actos de ciertos funcionarios de gobierno, en todo momento deben actuar como servidores públicos, y sus actuaciones deberán estar siempre reguladas por el cumplimiento de supuestos y requisitos que la ley determina.

Los órganos políticos actuales han transformado lo discrecional por lo arbitrario; ello con la complicidad del Ejecutivo Federal, fusionándose ambas instituciones para el funcionamiento

armónico de sus intereses, estando siempre al margen o negación de la ley. El Senado ha asumido la facultad que la Constitución le confiere de manera irresponsable, olvidándose de los supuestos y requisitos que la misma ley contempla. La desaparición de poderes en los Estados, ha servido mas, como una forma de solucionar los conflictos e indisciplina que surgen entre el poder central y los Gobernadores estatales.

Otra de las razones que han sostenido esta situación, es la de que, el partido oficial (P.R.I.), no ha sido partidario de que la Suprema Corte se inmiscuya en cuestiones que considera estrictamente de su competencia, por la sencilla razón de que en todos los conflictos políticos, él ha sido el acusado permanentemente y cuando un conflicto de esta naturaleza se da, prefiere que se resuelve de manera sistemática, como se ha venido haciendo hasta nuestros tiempos, por los órganos senatoriales, puesto que siempre ha contado con la mayoría partidista dentro de la Cámara respectiva y la cual, al tomar las resoluciones, está obligada a someterse a la disciplina ideológica que de la cúpula del partido surge, ostentandose en condiciones *normales*, este nivel de jerarquía, el Presidente de la República, por lo que, cualquier resolución en sentido contrario a estos intereses, redundaría en ataques al presidencialismo con sus respectivas *consecuencias*.



## **CAPITULO 5. LA PERDIDA DE PODERES EN LOS ESTADOS Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO FEDERAL.**

### **5.1 DECLARATORIAS EFECTIVAS DE DESAPARICIÓN DE PODERES EN LOS ESTADOS.**

En la historia de la facultad del Senado para declarar la desaparición de poderes, que va de 1876, cuando por primera vez se ejerció, a 1975, han ocurrido 63 declaratorias efectivas. Todas ellas han ocurrido bajo características particulares sin que en la mayoría de los casos hubiere sido necesario aplicar dicha facultad. A continuación haremos una relación cronológica de estos casos señalando cuales fueron los motivos principales que originaron la aplicación de la multicitada facultad declaratoria.

<b>ESTADO</b>	<b>FECHA</b>	<b>CAUSA</b>
1.-Jalisco.	30 de julio de 1875.	Duplicidad de poderes Ejecutivo y Legislativo.
2.-Nuevo León.	14 de julio de 1876.	Autoridades dispersas por haber Estado de sitio.
3.-Colima.	25 de noviembre de 1879.	La legislatura se prorrogó en sus funciones.
4.-Jalisco.	9 de mayo de 1882.	La legislatura se disolvió y el Gobernador ocupó un cargo diplomático.
5.-Coahuila.	6 de diciembre de 1884.	Duplicidad simultánea de legislatura y Gobernadores.
6.-Nuevo León.	10 de diciembre de 1885.	Legislatura disuelta y gobierno con facultades extraordinarias.
7.-Tabasco.	18 de abril de 1887.	Renuncia del Gobernador y disolución de la legislatura.
8.-Colima.	30 de mayo de 1911.	Renuncia del Gobernador

		por movimiento armado e incapacidad de la legislatura para funcionar.
9.-Guerrero.	30 de mayo de 1911.	El movimiento revolucionario afecto los poderes del Estado.
10.-Morelos.	30 de mayo de 1911.	" "
11.-Guerrero.	13 de marzo de 1913.	Cesación de los períodos constitucionales del gobierno y legislatura sin haber calificado elecciones.
12.-Sonora.	12 de marzo de 1913.	Desconocimiento del gobierno Federal a cargo de Victoriano Huerta.
13.-Coahuila.	19 de marzo de 1913.	" "
14.-Morelos.	10 de mayo de 1913.	" "
15.-Durango.	28 de abril de 1914.	" "
16.-Tamaulipas.	28 de abril de 1914.	" "
17.-Tamaulipas.	7 de mayo de 1918.	Duplicidad de legislatura y Gobernador.
18.-Guerrero.	11 de abril de 1918.	Rebelión del Gobernador y respaldo por la legislatura. El Ejecutivo designa al Gobernador provisional.
19.-Tamaulipas.	22 de agosto de 1919.	Conflictos electorales.
20.-Michoacán.	25 de septiembre de 1920.	Consolidación del movimiento revolucionario de Agua Prieta. Se declara incompetente a la Suprema Corte de Justicia para conocer del caso.
21.-Jalisco.	5 de julio de 1920.	Desconocimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo.
22.-México.	5 de julio de 1920.	Consolidación del plan de Agua Prieta.
23.-Yucatán.	5 de julio de 1920.	Los poderes Ejecutivo y Legislativo habían atado al gobierno Federal. *Se ejerce presión al Senado para que declare desaparecidos los poderes estatales de todos

		los Gobernadores pre constitucionales.
24.-Campeche.	5 de julio de 1920.	Consolidación del plan de Agua Prieta.
25.-Puebla.	7 de julio de 1920.	El Gobernador carrancista abandonó el cargo y los otros poderes suspendieron labores, no se permitió al poder Judicial la re construcción de poderes.
26.-Oaxaca.	27 de octubre de 1920	No se celebraron elecciones para renovar los poderes.
27.-Morelos.	27 de octubre de 1920	Consolidación del plan de Agua Prieta.
28.-Tabasco.	9 de noviembre de 1920.	El Gobernador abandonó el cargo y fue acusado de comisión de delitos.
29.-Morelos.	1 de diciembre de 1923.	Necesidad de regularizar el orden en el Estado. Se necesitaron nueve meses para designar al Gobernador provisional.
30.-Tamaulipas.	14 de febrero de 1924.	El Gobernador se levantó en armas. la Comisión Permanente efectúa la declaratoria.
31.-Puebla.	24 de abril de 1924.	El gobierno estatal confronta a Obregón. La Comisión Permanente, de nueva cuenta efectúa la declaratoria.
32.-Oaxaca.	28 de abril de 1924.	Confrontación del Gobernador De la Huertista con Alvaro Obregón.
33.-Morelos.	12 de septiembre de 1924	Los conflictos políticos duraron tres años. Los Gobernadores provisionales incumplían con sus mandatos no se les aplica responsabilidad oficial.
34.-Chiapas.	24 de febrero de 1924.	Dualidad de poderes estatales. la federación

---

		califica la ilegitimidad de los que ostentan los cargos locales.
35.-Nayarit.	24 de febrero de 1924	Renuncia el Gobernador y la mayoría de la legislatura. Conflicto político interno.
36.-Puebla.	1 de julio de 1927.	Imputaciones en contra del Gobernador. La Comisión permanente se arroga la facultad senatorial.
37.-Veracruz.	20 de octubre de 1927	Enfrentamiento entre la legislatura y el Gobernador. Se viola la Constitución local.
38.-Chiapas.	20 de octubre de 1927	Por supuesta labor sediciosa contra el Gobierno Federal.
39.-Nayarit.	30 de octubre de 1929	Violaciones del Gobernador provisional a campesinos y trabajadores.
40.-Jalisco.	8 de marzo de 1930.	Conflictos provocados por la legislatura.
41.-Nayarit.	10 de agosto de 1931.	Conflictos entre el Gobernador y la legislatura.
42.-Jalisco.	20 de octubre de 1931	La legislatura depuso al Gobernador y lo sustituyó por otro. Se designa Gobernador provisional al mismo Gobernador depuesto.
43.-Colima.	10 de agosto de 1931.	Intervención de los poderes locales en las elecciones. La comisión permanente efectúa la declaratoria.
44.-Durango.	24 de septiembre de 1931.	El Gobernador usurpó funciones legislativas y estuvo en convivencia con el clero.
45.-Guanajuato.	1 de junio de 1932.	Imputaciones en contra del Gobernador.
46.-Tlaxcala.	28 de enero de 1933.	Supuestas violaciones al voto público.

47.-Tabasco.	25 de julio de 1935.	Imputación de violaciones a la constitución Federal en contra del Gobernador.
48.-Colima.	5 de noviembre de 1935.	" "
49.-Guerrero.	5 de noviembre de 1935.	Gobernador inculpado por la comisión de delitos.
50.-Guanajuato.	20 de diciembre de 1935.	El Gobernador apoyo violaciones a la Constitución. Supuesta unión con movimientos oligárquicos.
51.-Durango.	20 de diciembre de 1935.	El Gobernador apoya labores subversivas.
52.-Sinaloa.	20 de diciembre de 1935.	Comisión de delito por parte del Gobernador.
53.-Sonora.	20 de diciembre de 1935.	El Gobernador apoya labores subversivas. Rompimiento entre Cárdenas y Calles.
54.-Chiapas.	3 de octubre de 1936.	Luchas del Partido Nacional Revolucionario con otros partidos políticos.
55.-San Luis Potosí.	26 de mayo de 1983.	Rebelión de Gobernador en contra de la federación.
56.-Guerrero.	21 de febrero de 1941.	Supuestas violaciones al voto público cometidas por el Gobernador.
57.-San Luis Potosí.	19 de agosto de 1941.	Rebelión del Gobernador en contra de la Federación.
58.-Guanajuato.	8 de enero de 1946.	Hechos trágicos con motivo de elecciones municipales, se culpa al Gobernador.
59.-Tamaulipas.	9 de abril de 1947.	Homicidio del director de un periódico. El Gobernador encubre al homicida.
60.-Guerrero.	21 de mayo de 1954.	Violación a garantías individuales cometidas supuestamente por todos los poderes locales.
61.-Durango.	4 de agosto de 1966.	Se alegaron causas vagas. Desvinculo entre



---

62.-Guerrero.	31 de enero de 1975.	Gobernador y gobernados. Por la comisión de delitos del orden común imputados al Gobernador. La comisión
63.-Hidalgo.	29 de abril de 1975.	Violación a las garantías individuales imputadas al Gobernador y al poder a Legislativo. La Comisión permanente, emite la declaratoria. <sup>63</sup>

Del análisis cuantitativo de los casos en que se ha efectuado la declaratoria, podemos determinar que los años más relevantes han sido 1920, con nueve declaratorias correspondientes al régimen de De la Huerta, 1935 con siete declaratorias, 1924 y 1927 con cinco cada uno y 1931 con cuatro.

Los Estados afectados y el número de veces son Coahuila 2, Colima 4, Campeche 1, Chiapas 3, Durango 4, Guanajuato 3, Guerrero 7, Hidalgo 1, Jalisco 5, México 1, Michoacán 1, Morelos 7, Nayarit 3, Nuevo León 2, Oaxaca 2, Puebla 3, San Luis Potosí 2, Sinaloa 1, Sonora 2 Tabasco 3, Tamaulipas 5, Tlaxcala 1, Veracruz 1, Yucatán 1.

En cuanto a los Presidentes de la República con mayor número de Declaratorias consumadas, encontramos a De la Huerta y Lázaro Cárdenas con nueve cada uno, Pórfirio Díaz con seis al igual que Victoriano Huerta y Alvaro Obregón y con cinco a Pascual Ortíz.

Los casos en que la Comisión Permanente se arrogó la facultad de declarar desaparecidos los poderes estatales a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 son: Morelos, Tamaulipas y Puebla, en 1924 Nayarit y Puebla, en 1927, Colima, Durango y Nayarit, en 1931, Guanajuato 1932, Tlaxcala 1933, Tabasco y Colima 1935, San Luis Potosí 1941, Guanajuato 1946; Tamaulipas 1947; Guerrero 1954; y por último, Guerrero e Hidalgo en 1975. En total diez

---

<sup>63</sup>Cfr. *El Senado, Ibidem*, págs. 59-64.

y nueve ocasiones de cuarenta y cinco declaraciones en dicho período.

Los argumentos que en más ocasiones se han esgrimido son los siguientes:

a) Responsabilidad oficial, en catorce ocasiones; Nayarit 1929, Durango y Guanajuato 1931, Tabasco, Colima, Guerrero Guanajuato y Sinaloa 1935, Guanajuato 1946, Tamaulipas 1947, Guerrero 1954, Durango 1966 y Guerrero e Hidalgo en 1975.

b) Consolidación de movimientos revolucionarios, en trece ocasiones; Michoacán, Jalisco, Tamaulipas, México, Puebla Campeche, Yucatán, Oaxaca y Morelos en 1920, este último Estado también en 1923, 1924, 1925 y 1927.

c) Violaciones al voto público, seis ocasiones; Tamaulipas 1918, Chiapas 1924, Colima 1931, Tlaxcala 1933, Chiapas 1936 y Guerrero 1941.

d) Sublevaciones de los poderes locales contra la federación, cinco casos; Guerrero 1918, Tamaulipas 1919, Chiapas 1927, Sonora 1935 y San Luis Potosí 1938. A todos los argumentos enumerados anteriormente, les hubiere sido posible aplicarles otras medidas de intervención Federal y no precisamente la declaración de falta de poderes.

La historia de este precepto nos lleva a la luz del origen de la aplicación fraudulenta que se ha venido haciendo de él. Cuando los gobiernos de un Estado no muestran *disciplina* respecto de Gobierno Federal, como se desprende del análisis de las situaciones mencionadas en párrafos anteriores, es costumbre que el poder central encuentre una solución de fácil aplicación a través de la multitudada facultad del Senado. Resulta evidente la influencia que el Ejecutivo Federal ha tenido en la aplicación de la declaración de poderes estatales y como ha sido utilizada ésta para deshacerse de los Gobernadores que no comulguen con su ideología política, como ocurrió en el gobierno Cárdenista quien al romper con Calles, utilizó

esta facultad para destituir al los Gobernadores pro callistas. Casi siempre por medio de la Secretaria de Gobernación es que se presenta la solicitud al Senado de la iniciativa respectiva, para que este último proceda a realizar el mandato del Ejecutivo. De esta situación se desprende la exclusión, al poder Ejecutivo, de la participación en la declaratoria, según consta en la Ley Reglamentaria respectiva.

Resulta una costumbre que el Senado, o la Comisión Permanente en su caso, entren en ejercicio de la facultad en estudio, cuando a su consideración el orden constitucional ha desaparecido en el Estado. A ello el maestro Tena Ramírez nos dice: "*Con ello el Senado aplica un texto que deliberada y expresamente rechazó el reformador del 74 al eliminar la expresión cuando el orden constitucional hubiere desaparecido, y que rechazado debe entenderse por el constituyente del 17, al adoptar el texto que lo reemplazo; cuando hayan desaparecido los poderes".*<sup>64</sup>

### 5.1.1 CASOS DE PROCEDIBILIDAD

De las declaraciones efectivas señaladas en el punto anterior, encontramos muy pocos casos en los cuales verdaderamente se ha aplicado la frac. V del artículo 76 Constitucional conforme a Derecho. De esta forma podemos enunciar brevemente, los que a nuestro juicio, han sido los casos en que verdaderamente procedía la aplicación de la fracción antes citada.

1.- Tabasco 1887. Al renunciar dos Gobernadores ante la legislatura y la posterior disolución de esta, encontramos un verdadero vacío de poder por lo que era necesario que se designará al Gobernador provisional y este a su vez, reinstaurará los poderes locales.

2.- Durango y Tamaulipas 1914. El país atravesaba por una de las situaciones más difíciles de la revolución. La Cámara de

---

<sup>64</sup>Tena Ramírez, *Ob Cit.*, pág. 424.

diputados aprueba un proyecto de ley que otorga a Victoriano Huerta amplias facultades para la pacificación del país durante el receso del Congreso de la Unión. Por estas facultades y sin el concurso del Senado ni de la Comisión Permanente, declaró la desaparición de poderes en Durango y Tamaulipas siendo éstas aprobadas posteriormente por el Senado.

3.- Campeche 1920. A la consolidación del Plan de Agua Prieta, los representantes del mismo, desconocen a los tres poderes del Estado, toda vez que habían hostilizado al movimiento armado. El Gobernador provisional convoca a elecciones dentro del término constitucional. Aun y cuando la Constitución local preveía la designación del Gobernador provisional, ésta no podía aplicarse, ya que los órganos encargados de tal designación también habían desaparecido.

4.- Yucatán 1920. Al aplicarse el Plan de Agua Prieta, se designa a un Gobernador provisional, el cual se colude con los poderes que previamente habían sido desconocidos por la revolución y por lo tanto resultaba ilegal, se pretende su nueva ascensión al poder por lo que es decretada la desaparición de poderes a fin de nombrar nuevo Gobernador provisional el cual convoca a elecciones y reconstituye el régimen constitucional.

5.- Oaxaca y Morelos 1920. Habiendo expirado el plazo para la celebración de elecciones, éstas no se llevan a cabo debido a la gestas revolucionarias. Se instaura un gobierno que desconoce el Plan de Agua Prieta inicialmente, pero posteriormente se adhiere a él, por lo que el Gobernador es ratificado por el Ejecutivo, sin embargo, el Gobernador provisional renuncia a su cargo posteriormente, por lo que De la Huerta designa a un nuevo Gobernador provisional conforme al artículo 15 del Plan de Agua Prieta el cual ya no tenía vigencia, toda vez que el orden constitucional ya se había restablecido. Se procede a declarar la desaparición de poderes puesto que estos estaban integrados por funcionarios designados inconstitucionalmente.

---

Además de estos, existen otros casos que, si bien ameritaban la ejecución de la declaratoria, no se efectuó conforme al texto constitucional, lo cual implica una violación flagrante a la autonomía estatal. Con la expedición de la Ley Reglamentaria se logró un avance significativo ya que enuncia los casos concretos en que deberá declararse la desaparición de poderes, regulando de manera más clara, el procedimiento para su ejecución.

### **5.1.2 VICIOS EN QUE HA INCURRIDO LA AUTORIDAD EN SU APLICACIÓN.**

Dentro de estos encontramos una gran diversidad, siendo la intervención de la Comisión Permanente para declarar la desaparición de poderes, la más ocurrida. Este organismo no representa la voluntad de los Estados, por ser sólo un número reducido de legisladores que normalmente cuentan con las simpatías del el Ejecutivo, por lo que lo hace un órgano relativamente fácil de influir y controlar.

Otro problema que se ha generado ha sido el declarar la desaparición de poderes en los casos en que el Gobernador hubiese cometido un acto de responsabilidad oficial, por la comisión o supuesta comisión de un delito. Esta anomalía requiere de otro tipo de intervención Federal y no precisamente la aplicación de la frac. v del artículo 76 Constitucional.

Los conflictos políticos internos y las violaciones a las elecciones de igual forma son vicios en los que el Senado ha incurrido en buena cantidad de ocasiones.

Las autoridades militares han jugado también, un papel importante dentro de esta problemática y ha sido muy discutida su participación para solicitar la desaparición de poderes. En el pasado, su función, en la perturbación del orden constitucional de los Estados, fue demasiado importante con lo que propiciaron la aplicación de la multicitada facultad. En Coahuila, en 1913, se negó ya la posibilidad

de que la autoridad militar estuviese autorizada para solicitar la declaratoria.

En el año de 1920, sucesos ocurridos en el Estado de Nuevo León parecían conducir al decretar la desaparición de poderes, sin embargo, la declaración fue vetada por el Presidente, por lo que no fue aplicada. Ha sido debatida la intervención del Ejecutivo para vetar una facultad que le es exclusiva al Senado y la interrogante funda sus dudas sobre el hecho de definir si la declaratoria es una ley, un decreto o un acuerdo político. Emilio Rabasa considera que esta facultad no debiera tener injerencia de ningún otro funcionario puesto que, era una medida de urgencia que debía llevarse a cabo aún y cuando no hubiese sido contemplada en la convocatoria respectiva. Esta tesis no ha sido aplicada. En Tabasco y Nuevo León, como señalamos anteriormente, se sustentaron tesis contrarias.

A partir de la Constitución de 1917, es necesaria la desaparición de los tres poderes estatales. La declaratoria ha sido ejercida aún y cuando hubieren desaparecido sólo uno o dos de esos poderes, demeritando, en la mayoría de los casos, la importancia del poder Judicial dentro de la vida política de los Estados. Se sustenta la tesis de que el poder Judicial, en general, no esta facultado para renovar a los otros dos poderes, por lo que, salvo en casos excepcionales, se ha procedido a ejercer la declaratoria a pesar de la existencia de este poder.

Los Gobernadores provisionales deben ser elegidos de ternas que envía el Ejecutivo al Senado. En Durango 1966, el Gobernador fue elegido sin que mediara terna alguna. Dentro de este mismo contexto, se prevé un plazo determinado para el envío de la terna, sin embargo, existe el caso (Morelos 1923), en el que el Ejecutivo tardó nueve meses en enviar la terna correspondiente, agravando con estos actos, la inconstitucionalidad de la designación de Gobernadores. En lo relativo a la delegación de funciones por parte del Gobernador provisional, esta situación no es factible, lo cual no ha impedido que este tipo de situaciones se diese en la practica, así

sucedió en Chiapas 1927 y Colima 1931 en donde les fueron otorgadas sendas licencias a dichos funcionarios.

La función primordial de los Gobernadores provisionales, estriba en convocar a elecciones dentro del plazo establecido (artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de la frac. V del artículo 76 Constitucional.), a fin de evitar la corruptela de algunos Gobernadores de ocupar el encargo mas allá de lo debido. Las circunstancias que envuelven algunos casos han permitido que el Gobernador provisional se convierta en Gobernador sustituto, generalmente este supuesto se da cuando falta poco tiempo para la conclusión del período, pero en ciertos casos (Guerrero 1954), ocurrió el supuesto inconstitucional de que el Gobernador provisional gobernara durante tres años. Por último, encontramos la anomalía, como anteriormente fue expuesta, de que no son consideradas las constituciones locales que prevén la designación de Gobernador provisional, centralizando con estos actos la vida política de los Estados.

## **5.2 DIVERSAS MEDIDAS DE INTERVENCION FEDERAL.**

Es innegable que la facultad del Senado para declara la desaparición de poderes en los Estados, forma parte integral de nuestro sistema de intervención Federal y está plenamente justificada.

Este sistema de intervención, rico en su ámbito, contiene, de igual manera, otro tipo de medidas de intervención idóneas para ciertos supuestos que pudiesen ser aplicables a los casos concretos. La aplicación de estas medidas permitiría evitar el uso indiscriminado de la facultad, materia de estudio del presente trabajo, la cual, si bien es cierto que ha dejado mucho que desear en cuanto a su aplicación y ha constituido graves atentados al Federalismo en nuestra Nación, no por ello podemos pensar en su derogación, toda vez que ello significaría repetir la práctica de permitir las resoluciones locales, que finalmente, llevarían al deterioro mayor o en extremo, a la desaparición del sistema Federal. Debemos cuestionar, no la facultad misma, que es factible de perfeccionarse en la medida de la experiencia que los

casos futuros presenten, sino la interpretación y ejercicio que de ella se ha hecho.

La intervención Federal se ha justificado en atención a una de las finalidades del Federalismo: la auto conservación de todas las entidades políticas que se unen permanentemente.<sup>65</sup> La garantía Federal a la que hicimos referencia en capítulos anteriores, consiste en la protección de la unión para los Estados, es decir, la obligación de la federación de intervenir en los Estados para brindar seguridad en ellos, esta puede darse de dos tipos: a) De oficio, cuando en un Estado se altera la forma republicana de gobierno y b) A petición de las legislaturas de los Estados o en su caso del Ejecutivo de la entidad federativa, cuando existiera violencia domestica dentro de ellas.<sup>66</sup> ¿Por qué los Estados no pueden actuar con plena independencia dentro de su régimen interior y evitar la intervención Federal?. Esta interrogante podemos dilucidarla centrándonos en el hecho de que los Estados no son soberanos fundamentalmente por tres razones: a) Carecen de la llamada autonomía constitucional, que se traduce en la necesaria adecuación de su Constitución Local a los preceptos de la Constitución General. b) Debido a que la unión de Estados en que se inordinan, es permanente e indisoluble. y c) La federación está comprometida a defender a todos y cada uno de los Estados miembros.

La primacía del carácter unitario del Federalismo debemos considerarlo como una consecuencia de la importancia de las atribuciones que se asigna al gobierno Federal, así como con las diversas posibilidades que tiene de intervenir en los Estados y que son facultades que estan consagradas constitucionalmente.

Nuestra Constitución considera diversas medidas de intervención Federal, todas ellas conteniendo característica particulares que las diferencian unas de otras, nacidas de la realidad histórica y que en la gran mayoría de los casos de declaraciones efectivas de declaración de poderes, pudieron haber sido aplicadas en sustitución de esta ultima. Consideramos que las medidas de

<sup>65</sup>Cfr. Carl Schmit, "Teoría de la Constitución", Editorial Nacional, México, 1970, pág. 42.

<sup>66</sup>Cfr. Tena Ramírez, *Ob Cit.*, pág. 178.



intervención Federal contenidas son variadas y suficientes par afrontar prácticamente todo el universo de posibilidades conflictivas entre la federación y las entidades federativas o entre los poderes de estas últimas entre sí. Para ejemplificar este punto de vista señalaremos a continuación algunas de las posibilidades con que cuenta la federación para restablecer el Estado de derecho en las entidades federativas, según sea la violación ejercida.

### **5.2.1 VIOLACIONES EN LOS PODERES ESTATALES.**

#### **A) Irregularidades relativas al Ejecutivo Local.**

En los supuestos de prórroga en su encargo, podría proceder la designación de Gobernador interino por parte de la legislatura local, de igual forma podría intentarse la interposición del litigio constitucional; toda vez que el Gobernador en referencia observa una abierta contradicción a la disposición de la frac. I del artículo 116 Constitucional. En ambos casos la legislatura local podría contar con la ayuda de la fuerza Federal, la cual está obligada a prestarla, en atención al artículo 119 Constitucional. En los casos de violación a las elecciones para Gobernador, las constituciones estatales generalmente cuentan con medidas y órganos de control electoral que permiten calificar la legalidad de ellas. Las legislaturas locales tienen facultades para calificar las elecciones celebradas y dirimir las controversias que puedan surgir.

#### **B) Irregularidades concernientes al Poder Legislativo.**

En los casos en que el poder Legislativo local expidiese leyes inconstitucionales, éstas, por nefastas que sean, siempre podrán ser impugnadas a través del Juicio de Amparo, además, podrá solicitarse la declaración de inconstitucionalidad conforme al artículo. 105 frac. II, inciso E y de igual forma, la controversia constitucional que regula la frac. I incisos H e I del mismo artículo. En los supuestos de enfrentamientos entre el Ejecutivo y Legislativo de un Estado, algunas Constituciones locales cuentan con medidas para la

resolución de estos conflictos, por su parte, el Senado podría dictar algunas resoluciones sobre el caso en ejercicio de la facultad que la frac VI del artículo 76 Constitucional. le confiere y también es posible que la Suprema Corte de Justicia actue conforme a lo dispuesto por la frac. I inciso H del artículo 105 Constitucional. Si la legislatura local se prorrogara en sus funciones, ésta, contravendría lo dispuesto en el artículo 116 frac II Constitucional y si el Ejecutivo local la desconoce, se plantearía el conflicto político y la controversia constitucional señaladas anteriormente.

C) Irregularidades concernientes al Poder Judicial.

Cuando el poder Judicial incumpla con sus funciones, casi todas estas resoluciones o actos Judiciales admiten posibilidad de impugnación mediante recursos ordinarios y extraordinarios, estos casos normalmente son relativamente faciles de subsanar. En el caso de existir conflictos con alguno de los otros dos poderes, estaríamos en los lineamientos señalados ya en los incisos anteriores.

D) Atentados al Municipio Libre.

Cuando se observare hostilidad por parte del Ejecutivo Local en contra de los Titulares del gobierno municipal, puede someterse el conflicto ante la legislatura local o ante la Suprema Corte de Justicia, conforme al artículo 105 Constitucional, o en su caso, al Senado en lo relativo a conflictos Políticos. Cuando se observe causas graves que trastornen el orden público y siempre y cuando la ley local las contemple, la legislatura local podrá revocar el mandato de sus miembros, declarar desaparecidos o suspender los Ayuntamientos (artículo 115 Constitucional) en conflicto, con el fin de evitar la intervención del Senado para declarar la desaparición de poderes en todo el Estado.

Existe ademas, diversas gamas de posibilidades en las que podría intervenir la federación para solucionar conflictos o violaciones en los Estados y que conllevarían a la reinstauración de la paz social y el Estado de derecho.

## 5.2.2 RESPONSABILIDAD OFICIAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

El artículo 108 Constitucional, contempla en su párrafo tercero, la posibilidad de fincar responsabilidad a:

*"Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales por violaciones Constitucionales y a las leyes Federales.*

*"La responsabilidad que se impute a los Gobernadores estatales, no pretende romper con la autonomía estatal, toda vez que los Gobernadores han sido considerados como agentes de la federación", por lo que es lógico pensar en que, como funcionarios de ésta, estén sujetos a la observación de las mismas normas que establecen la responsabilidad a los funcionarios natos de la federación.<sup>67</sup> Esta interpretación, es aplicable de igual forma, por analogía, a los diputados estatales.*

Los delitos oficiales están entendidos como aquellos que son cometidos por agentes oficiales respecto de hechos punibles y lesivos para los intereses públicos. El artículo 6o. de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos, menciona en su parte medular, que procederá un juicio político contra los servidores públicos cuando cometan actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y a continuación, en su artículo 7o., enuncia los siguientes delitos punibles:

- 1.- Ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- Ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal.
- 3.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- 4.- Ataque a la libertad de sufragio.

---

<sup>67</sup>Cfr. *Ídem*, pág. 573.

---

5.- Usurpación de atribuciones.

6.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

7.- La omisión de carácter grave, en los términos del punto anterior.

8.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Publica Federal.

Al considerar estos delitos y compararlos con las causas que han motivado la declaración de la desaparición de poderes estatales, es factible pensar que varios de esos casos hubiesen tenido una solución viable en la aplicación del artículo 108 Constitucional actual, sin embargo, se ha optado por la resolución política, que conlleva un termino y procedimiento menor resoluciones que, hasta nuestros días, no han admitido defensa alguna de los Estados, esto, por la interpretación que a los actos políticos ha dado nuestro gobierno, los cuales son convencionales y gozan de una enorme discrecionalidad, y a los que a la Suprema Corte de Justicia se le ha impedido conocer. Herrera y Lasso nos ofrece una reflexión sobre la falta de aplicación de la responsabilidad oficial a estos casos. *"Preferida, por ignorancia o por un medroso recelo del intento, a la norma del 108, el gobierno del centro ha encontrado en las disposiciones del artículo 76 frac V, un medio subreptico de coacción sobre los Estados. Las responsabilidades de Gobernadores y Legislaturas que debieron dilucidarse en el juicio político, las han resuelto, con expedito decreto, el Senado o la Comisión Permanente, imponiendo a los Estados, en que han desaparecido los poderes todos de una entidad, un Gobernador provisional propuesto por el Presidente de la República: caso notorio de obrepción Jurídica si por ello se entiende la introducción furtiva de una falsedad en la aplicación de una ley, por lo que el artículo se ha aplicado no pocas veces, con supresión de sus*

---

*dos necesarios supuestos, a Estados que no carecían de poderes o de normas en su Constitución que remediaron la acefalía.*<sup>68</sup>

La resolución política a conflictos estatales, no refleja la realidad jurídica de nuestro país y le pone en una situación infame. La responsabilidad política de un funcionario está dada en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico, así como a propósito de los nexos que estos tengan con determinado partido político o con cierto equipo de gobierno y que se traduce, generalmente, en el deber que a los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser *desleales* a él, de *disciplinarse* a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, de no discrepar de las decisiones que las sustenten, si no de someterse a ellas y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal. La desobediencia o el enfrentamiento a las ideas del grupo político, por parte de un Gobernador, trae aparejado un conjunto de sanciones que estriban substancialmente en la aniquilación de su carrera, es decir, su *muerte política*, que en nuestro sistema es más temida que la muerte natural.

Conforme esta idea, es fácil comprender que las soluciones que se dan a problemas eminentemente jurídicos, tengan soluciones, no propiamente jurídicas y se opte por las políticas, las cuales regularmente no alivian los problemas sociales que originaron el conflicto, ya que sólo se limitan a relevar a un funcionario o grupo de funcionarios de su puesto, cambiándolos por otros de probado sometimiento y *lealtad* ideológica.

### **5.2.3 PROTECCIÓN DE LA FEDERACIÓN CONTRA CONFLICTOS INTERNOS.**

Esta solución para remediar situaciones de carácter subversivo dentro de un Estado, la encontramos contemplada en el artículo 119 Constitucional, el cual dice: "*Los Poderes de la Unión tienen*

---

<sup>68</sup>Herrera y Lasso, citado por Manuel González, *Ob Cit.*, pág. 98.

*el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestaran igual protección, siempre que sean exitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida."*

La obligación de los Poderes de la Unión para preservar la federación se encuentra contenida en este artículo y de él surgen dos hipótesis: la primera, es en los casos de invasión extranjera a territorio estatal, de esta decimos que es imposible que se de el caso, ya que los Estados de la Nación carecen de soberanía, por lo que en caso de invasión a un Estado, se estaría en un supuesto de invasión a la soberanía Nacional y no sólo de la de un Estado aislado.

La segunda, y para el estudio de la presente tesis la más relevante, es aquella en tratándose de conflictos domésticos, la federación intervendrá, pero sólo a petición de la Legislatura local o del Gobernador, en su caso y no de oficio, lo cual tiene como fin preservar la autonomía estatal. Esta hipótesis es aplicable normalmente cuando los dos poderes antes mencionados, están de acuerdo en solicitar, a los Federales, ayuda para sofocar conflictos domésticos, ya sea tratándose de una sublevación o rebelión interior y no cuando existan conflictos entre ambos poderes, esta última situación tiene solución diversa y la trataremos en su oportunidad.

La historia de nuestra Nación ha estado plagada de movimientos reaccionarios y subversivos dentro de algunas zonas del territorio mexicano. En la mayoría de esas ocasiones las entidades de la federación no cuentan con los recursos suficientes para sofocar esos brotes de violencia, por lo que es necesaria la intervención del Ejecutivo Federal, como Jefe de las Fuerzas Armadas, para el restablecimiento de la seguridad interior.

Uno de los últimos casos en que ocurrió esta intervención, ocurrió en Chihuahua cuando un guerrillero atacó un cuartel en el poblado de Madera (1965),<sup>69</sup> sin embargo, la historia registra muchos

---

<sup>69</sup>Cfr. Jorge Carpizo, "Estudios Constitucionales", Editorial Porrúa, S.A., U.N.A.M., 4ª edición, México, 1994, pág. 120.

mas movimientos internos que han provocado trastornos graves en una parte del país. Los movimientos subversivos son originados, no propiamente por problemas generados por los poderes estatales, tienen un trasfondo mas profundo y podemos enfocar su origen a los problemas derivados de la política económica y social nacional, de cuyos resultados observamos, como tiene sumergidos en la extrema pobreza a diferentes regiones del país, las cuales no logran un desarrollo económico, cultural y social, gracias al centralismo imperante que caracteriza a la política nacional.\*\*\*

#### 5.2.4 RESOLUCION DE CONFLICTOS POLITICOS.

Esta atribución es otra de las asignadas al Senado con el fin de "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un

---

\*\*\*A inicios de 1994 surgió un movimiento armado en la selva chiapaneca. Este problema provoca la intervención del Ejército a fin de sofocar este movimiento. Durante los primeros días de este conflicto existieron, en varias ocasiones, declaraciones de diferentes políticos, los cuales se pronunciaban, de manera irresponsable, por la declaración de la desaparición de poderes en Chiapas, pues consideraban que el Gobierno Estatal no era capaz, por sí solo, de asegurar la paz social dentro de este territorio.

Para fortuna de nuestro régimen de derecho, éstas declaraciones no tuvieron consecuencia graves y sólo quedaron como manifestación de la ignorancia que los legisladores tienen de los casos en que debe aplicarse la multitudada facultad materia del presente trabajo y que se encuentran tipificados en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del artículo 76 Constitucional, así como de la diversa gama de posibilidades que contempla nuestra constitución actual para la solución de éstos conflictos.

Desgraciadamente las medidas adoptadas no han obtenido los resultados deseados para la solución de este conflicto y hasta nuestros días se ha mantenido vivo el tenor del resurgimiento de este movimiento armado, el cual ciertamente, ha originado mayores problemas que beneficios a la comunidad chiapaneca y al país en general, siendo este movimiento el culpable, según analistas económicos y políticos, de la crisis económica de finales de 1994.

Debemos buscar seriamente cuáles son los problemas que originan éstos movimientos, los cuales generalmente son dados por políticas económicas que sólo buscan el beneficio de los sectores financieros que representan a las clases sociales que se encuentran en la cúpula, asimismo por políticas que permiten el mantenimiento perpetuo de los grupos que han venido detentando el poder desde la época post revolucionaria, con el firme propósito de buscar soluciones congruentes, claras, precisas, que permitan reivindicar la vida de los mexicanos, medidas que nos permitan alejar de este sistema sui generis que no tiene ningún beneficio para quienes originalmente detentan la soberanía nacional, el pueblo. La declaración irresponsable de políticos ignorantes y mal intencionados o la adopción de medidas temporales y convencionales, jamás nos llevarán por caminos reales de federalismo, provocarán si, por otro lado, mayores brotes de violencia y desintegración en el territorio mexicano. Ahora, cada vez que surge un problema de índole social en alguno de los Estados de la República, las alternativas, según ciertos políticos que conocen a fondo nuestra legislación, para la solución de esos conflictos, se dan en el sentido de declarar la desaparición de poderes en los Estados, tales son las declaraciones hechas en torno a los problemas que se dieron, además del tratado en los párrafos anteriores, en Tabasco, Guerrero y Morelos durante los años de 1994-1996.

---

*Estado cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, o cuando con motivos de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas" (artículo 76 frac. VI).*

Esta facultad entraña algunos aspectos nebulosos para su aplicación toda vez que no cuenta con una ley reglamentaria que nos clarifique qué debemos entender por cuestiones políticas.

El artículo 105 Constitucional, que es otra de las posibilidades de intervención Federal para evitar la desaparición de poderes, señala la facultad de la Suprema Corte de Justicia para conocer de controversias constitucionales que se susciten entre dos poderes de un mismo Estado. Esta atribución al poder Judicial puede contraponerse a las disposiciones señaladas en la frac. VI del artículo 76 Constitucional, pues en esta última: "*El Senado actuaría sin sujeción a ninguna ley, sino al criterio y sensibilidad política de sus componentes, lo que esta expresamente excluido por la frac. VI del artículo 76 Constitucional, ya que como lo manda ésta, la resolución que en tal caso dicte dicho órgano se deberá pronunciar conforme a las prescripciones que la misma Ley Suprema y de la del Estado correspondiente.*"<sup>70</sup>

Resulta difícil escindir el carácter político de la índole jurídica de un hecho determinado. La resolución, por parte del Senado, esta fundada en el carácter práctico para que este tuviera la facultad decisoria de las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de la entidad federativa, sin que su pronta y expedita resolución quedara embarazada por el procedimiento Judicial de suyo tan tardado y técnico.<sup>71</sup>

El Senado como árbitro y no sólo como amigable componedor resolverá el conflicto si alguno de los poderes acude con tal objetivo. La asignación de esta facultad para dirimir estas controversias, a nivel constitucional, deberá ser vinculatoria y ejecutiva para las partes en controversia, aun y cuando solo se haya acudido ante el Senado.

---

<sup>70</sup>Ignacio Burgoa, *Ob Cit.*, pág. 708.

<sup>71</sup>Cfr. *Ídem*, pág. 710.



### 5.2.5 FUNCION INVESTIGADORA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Esta función que contempla el párrafo 2o. del artículo 97 Constitucional, nos señala la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal.

La facultad antes mencionada no implica naturaleza jurisdiccional, como lo apunta el maestro Carpizo al decir: "*Sólo es una función investigadora en la cual la Suprema Corte de Justicia no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la Corte es de documentación y no es una sentencia.*"<sup>72</sup> Es decir, la Suprema Corte de Justicia deja de ser autoridad y se convierte en un órgano policiaco de investigación al servicio del Ejecutivo Federal, las Cámaras del Congreso de la Unión o de los Estados. Solo le es dable acumular datos de variada índole para esclarecer el hecho investigador a fin de ponerlos a disposición de las autoridades encargadas del ejercicio de la acción penal correspondiente, las cuales pueden o no adherirse a las conclusiones emitidas por la Suprema Corte de Justicia.<sup>73</sup>

La investigación de violación de garantías individuales tiene un sentido diverso al Juicio de Amparo, mientras este último no procede contra violaciones consumadas de modo irreparable, la investigación sobre violación de garantías individuales opera cuando las infracciones ya no son reparables. Esta investigación sólo debe efectuarse cuando existe un verdadero malestar e inquietud sobre determinados acontecimiento, el fin en este caso, de la solicitud de la investigación por parte de alguno de los poderes facultados, es el proporcionar confianza al pueblo de que algo se está haciendo al respecto y por un órganos que goza de cierto prestigio, como es, la Suprema Corte de Justicia. El sentido de la disposición, es que la

---

<sup>72</sup>Jorge Carpizo, "Estudios Constitucionales", pág. 208.

<sup>73</sup>Cfr. Ignacio Burgoa, *Ibidem*, pág. 834.

Corte investigue algún delito castigado por la Ley Federal, pero únicamente, cuando ésta se convierte en un escándalo nacional, cuando conmueva al país. De esta manera es un procedimiento excepcional también para situaciones excepcionales.

Ciertamente, la función de la Suprema Corte, es de simple averiguación a violaciones a las garantías individuales y que no implica sino una conducta moral que pudiera influir o no en el ánimo de las autoridades competentes para dictar las resoluciones compulsatorias que procedan, debemos, además, considerar a esta función investigadora como: *"La medida de intervención Federal más mensurada, prudente e imparcial de todas las que integran dicho concepto; en tal medida, podría pensarse en su obligatoriedad para instrumentar la fase de instrucción de medidas más directas, incluyendo, por supuesto, la declaración de desaparición de poderes."*<sup>74</sup>

### 5.2.6 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Las reformas al artículo 105 Constitucional ocurridas en diciembre de 1994, plantean en la frac. I incisos H e I, la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales que con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

*"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."*

Con las reformas constitucionales se legitima de manera específica, la vía Judicial con que cuentan los órganos antes mencionados, cuando alguno de ellos estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones

<sup>74</sup>Manuel González, *Ob Cit.*, págs. 100, 101

generales provenientes de otro de esos órganos, para plantear a la Suprema Corte de Justicia, la anulación del acto o disposición general.

Ya en puntos anteriores, expusimos los supuestos que pueden suscitar una controversia constitucional por lo que se refiere a cuestiones entre poderes de un mismo Estado, en este punto abundaremos sobre los hechos mas importantes, que pueden suscitar la multicitada controversia.

En lo que se refiere a los Gobernadores estatales

a) Cuando un Gobernador se niegue a promulgar una ley o decreto dado por el Legislativo.

b) Cuando sin la aprobación de la legislatura, ejerza un presupuesto no sancionado por dicha asamblea.

c) Cuando se negase a hacer cumplir las sentencias de los tribunales locales.

d) Cuando incumpla cualquier obligación impuesta constitucionalmente.

e) Cuando ordene el encarcelamiento o destitución de funcionarios locales con fuero.

En cuanto a la legislatura, encontramos lo siguiente:

a) Cuando se negase a aprobar en su totalidad los proyectos de presupuesto de egresos.

b) Cuando dicte leyes de carácter inconstitucional.

c) Cuando dicte leyes que restrinjan la facultad de los Municipios de administrar su hacienda; y en general, cuando las atribuciones de un poder local, sean cuestionadas u obstaculizadas por los demás poderes.<sup>75</sup>

Las cuestiones constitucionales se refieren a la competencia y facultad de los distintos órganos; nada tienen que ver

---

<sup>75</sup>Cfr. Manuel González Avellar, "La Suprema Corte y la Política", Editorial U.N.A.M., 2ª edición, México, 1994, págs. 103, 104.

con la legitimidad de origen de los gobernantes; ni con la diversidad de criterio político que entre ellos puede existir.

En el supuesto de controversia sobre la constitucionalidad de los actos de los poderes de un Estado, implica un litigio jurídico sobre la legalidad de los actos, a diferencia de esto, y lo que implica su gran diferencia de la frac. VI del artículo 76 Constitucional, ya que esta última dirime conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado, como ya anteriormente lo hemos señalado.

El papel que ha jugado este artículo dentro del marco de la intervención Federal, es casi nulo, esto dado al impacto del protagonismo de los partidos políticos. *"En el terreno de la vida política, el papel protagónico que los usos modernos encomiendan a los partidos en cuanto a la aplicación efectiva de la división de poderes, el Federalismo y el municipio, también contribuye a erosionar la primacía que le es connatural al Poder Judicial en el Estado democrático de derecho, puesto que a través de la disciplina y la solidaridad partidista, el reparto de competencias no conduce, como era el propósito originario, al funcionamiento independiente de los distintos cuerpos públicos: las discrepancias, y a un las colisiones, que constitucionalmente habrían de dirimirse en las cortes, no se instauran, o bien se disipan con argumentos políticos, si los Titulares pertenecen a la misma organización."*<sup>76</sup> El P.R.I. partido único durante las últimas décadas, anuló, prácticamente, la facultad que el artículo 105 Constitucional le confiere a la Suprema Corte de Justicia.

Las nuevas atribuciones a la Suprema Corte de Justicia, tienen como fin, el que ésta, llegue a determinar las competencias que corresponden a los tres niveles de gobierno que caracterizan al sistema Federal. La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, señala, en sus artículos. 19 y 20, cuales son las causales de improcedencia y sobreseimiento, respectivamente, que regirán las controversias constitucionales. Como causales de improcedencia, se prevén las relativas a la materia electoral, contra todo tipo de decisiones de la Suprema Corte y contra aquellas acciones en que

<sup>76</sup> José Francisco Ruiz Massieu, nota preliminar del libro de Manuel González Avelar, *Ideas*, pág. 11.

exista litispendencia y cosa juzgada, hayan cesado los efectos de la norma general o actos materias de la controversia, o bien la extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En lo que hace al sobreseimiento, las causas serán las derivadas de un desistimiento, aparición en el procedimiento de un causal de improcedencia y la celebración de un convenio entre las partes.

La Suprema Corte, cuenta ya con un nuevo mecanismo para resolver todo tipo de discusiones, cuando la organización jurídica y política del Estado mexicano se vea afectado por la actividad de sus poderes y entidades en el ejercicio de sus atribuciones, es decir, se erige como árbitro de las controversias políticas, de las partes que componen nuestro sistema Federal y su división de poderes, ya que la nueva Ley Reglamentaría tiene como objetivo la solución jurídica a las controversias constitucionales que puedan darse con motivo de posibles invasiones de competencia entre los tres niveles de gobierno.

La relevancia que encierra esta nueva reglamentación, significa un repunte del Sistema Judicial Nacional. *"Importante lo que recoge es, el hecho de que ahora los Estados y los Municipios puedan contar con estos medios, para defender su soberanía."*<sup>77</sup>

Considerando la diversa gama de posibilidades que nuestra Constitución Política contempla, es difícil entender, hoy en día, la solución política, que de manera sistemática, adoptan los órganos de gobierno. Valiera más considerar una vía Judicial a conflictos que, necesariamente, están revestidos de carácter jurídico, actos que constriñen una violación a preceptos constitucionales y que la misma Constitución nos ofrece una solución para cada uno de ellos.

La inexistencia de una regulación que nos clarifique cuáles son los actos políticos, y nos ofrezca su precisa definición, y nos ofrezca a su vez, la diferencia de los actos jurídicos, debe permitirnos excluir, cualquier acto que los órganos de poder consideren como

---

<sup>77</sup>Diario de los Debates, 10 de abril de 1995, pág. 31.

políticos y limitar su trato conforme a las legislaciones vigentes. Es urgente terminar con esa idea que ha triunfado en nuestro medio, en el sentido de que ni la Corte, ni los Tribunales Federales, deben inmiscuirse en asuntos de carácter político.

### 5.3 EL ACTUAL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

La iniciativa de reforma al artículo 105 Constitucional presentada por el Ejecutivo en diciembre de 1994, está revestida de tendencias hacia un nuevo Federalismo.

*"Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado Federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción I, las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de los actos que surjan entre la federación y un Estado. (...)*

*"Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior, estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte de Justicia la anulación del acto o disposición general. (...)*

*"El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico. El de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigile que la federación, los Estados y los Municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución."<sup>78</sup>*

De la interpretación de las palabras expuestas por el Presidente de la República, al presentar su iniciativa de reformas al poder Judicial, suponemos que revisten la tendencia a subordinar las acciones individuales u orgánicas, al imperio de la normatividad

---

<sup>78</sup>Ernesto Zedillo Pance de León, "Diario de los Debates", 6 de diciembre de 1994, pág. 19.

general; regular los intereses, ambiciones personales o de grupos políticos y someterlos al interés general de la sociedad, con el fin de que la ley sea cumplida, sometiendo todo acto de autoridad a que se cifiña a la Constitución.

A continuación, y como base para sustentar la idea de que la Suprema Corte de Justicia sea competente, para conocer ya, de los casos de desaparición de poderes en los Estados, cuando estos últimos estimen vulnerada su autonomía y de igual forma, para que la Corte sancione los excesos de la autoridad política, toda vez que, ahora, se ha investido a la Suprema Corte de elementos bastantes para velar por la constitucionalidad de todos los actos jurídicos, cuando existan controversias entre la federación, las entidades federativas o entre los diversos poderes Federales; y no como una comunión de ideas políticas de partido alguno, ofreceré un breve análisis de los puntos mas relevantes que, en el dictamen de la Ley Reglamentaria de las fracs. I y II del artículo 105 Constitucional, expusieron las Comisiones unidas de Gobernación y estudios Legislativos y Constitucionales.

El constitucionalismo significa el imperio del derecho por medio de la norma jurídica, que excluye toda arbitrariedad, intencionada o caprichosa. Por consecuencia la supremacía Constitucional ocupa el lugar más relevante dentro de la gradación jurídica de un Estado de derecho, obliga a gobernantes y gobernados, por esta razón si la Constitución es el derecho fundamental de la organización política, de igual forma será el ordenamiento que tutelara los principios de la Constitución frente a posibles desviaciones de la ley.

Las reformas al artículo 105, en sus dos primeras fracciones, lograron dar complemento acabado al sistema mexicano de control de la constitucionalidad, por que dotaron a nuestro sistema de justicia del mecanismo que faltaba para resguardar la parte orgánica de la Constitución Federal.

En este aspecto, las reformas al 105 consiguieron un avance en materia de vigilancia, control constitucional y equilibrio político entre las diferentes entidades y poderes de nuestro sistema Federal, y particularmente, para asegurar la estabilidad y la división en el ejercicio de las facultades de esos poderes. Si para fincar el significado político y jurídico de estas reformas se tuviera que emitir conclusiones estas serían las siguientes:

- El nuevo artículo 105 establece la manera de solucionar los conflictos de competencia entre poderes y otros órganos de autoridad pública.

- Erige a la Suprema Corte en árbitro de las controversias políticas de las partes que componen nuestro sistema Federal y su división de poderes.

- Consigue el resguardo de las normas orgánicas de toda la Constitución.

- Las vías de control Constitucional son dables sólo a los poderes, entidades u órganos de autoridad que reconoce la propia Constitución y no para los particulares.

De poco serviría a un pueblo contar con normas constitucionales bien ordenadas y redactadas, principios de derechos individuales reconocidos y fórmulas modernas de organización estatal si no existiera constitucionalmente un esquema de los preceptos de su constitución, como son los que norman la organización de sus poderes y de su gobierno. Si una Constitución no se da así misma una manera plena de vigilar su supremacía y de controlar la actuación y ejercicio de la autoridad política, el Estado de derecho se convierte sólo en un expresión romántica inservible para el bienestar social.<sup>79</sup>

Desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación

---

<sup>79</sup>Cfr. *Diario de los Debates*, 10 de abril de 1995, págs. 3-8.



de estos, se someten de un modo preciso al derecho consagrado en nuestra Constitución.

Las citas, tanto de las palabras emitidas por el Presidente de la República, así como de las Comisiones encargadas del dictamen de la Ley Reglamentaría de las Fracs. I y II del artículo 105 Constitucional, nos ofrecen nuevos esquemas para determinar la competencia de la Corte para conocer de asuntos políticos.

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

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

La circunstancia de tratarse de *conflictos políticos*, no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos Estados, como son igualmente, la invasión del poder Federal en la soberanía de los Estados y las usurpaciones por los Estados, de facultades Federales. Todo esto es meramente político y conforme a la naturaleza del poder Judicial Federal, tal como se creo en 1857, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego,

no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los poderes de un Estado, puedan ser de carácter político.

El problema de desaparición de poderes estatales, ha revestido una importancia práctica durante cierto tiempo, en el que la transformación social y las luchas políticas de nuestro país así lo ameritaban. Esto ha dado ocasión para que, con relativa frecuencia, se hayan desconocido poderes en los Estados, y que en la mayoría de los casos, se hubiesen resuelto en muy diversos sentidos y con criterio no siempre jurídico.

La conveniencia de que la Suprema Corte conozca de los supuestos que el artículo 105 Constitucional contempla, nos refiere su importancia y nos hace notar el destacado papel y la responsabilidad de este cuerpo judicial, que dará a sus decisiones un alto valor de legalidad, que será seguramente acatado por la partes contendientes, con la finalidad de que sea el poder Judicial el único que resuelva este tipo de conflictos.

Existen, además de lo antes expuesto, algunos otros criterios que siguen denotando la demagogia y el absolutismo que impide la real división de poderes, estas teorías están dadas en los siguientes sentidos. Se considera que todos los conflictos entre los poderes de un Estado y de los Estados con la federación, necesariamente son políticos y no jurídicos, pues muchos conflictos se suscitaron precisamente por la ausencia de algún texto legal aplicable y esto le da un carácter esencialmente político.

La cuestión política es todo lo que se refiere al poder político, por lo que todos los conflictos de esta naturaleza deben ser resueltos por el Senado y la Suprema Corte de Justicia sólo resolverá cuestiones constitucionales, que son aquellas que se consagran en la Constitución y no se refieren al poder publico, como son las garantías individuales. Además, la Suprema Corte no podrá decidir sobre el artículo 105, porque se convertiría en el *árbitro supremo de la Nación*. Esta línea de opiniones se enmarca dentro de la conocida tesis de la no justiciabilidad de la cuestiones políticas. La facultad de conocer

sobre este artículo no puede conferirse a la Suprema Corte porque la única misión de esta, como poder Federal, es la de aplicar las leyes de la Unión en los casos de contención Judicial.

El Senado como órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza, la Corte no puede tomar en cuenta para sus decisiones y debe ser dictada después de un juicio en toda forma, lo cual es más dilatado y no debe tener en cuenta condiciones políticas, que muchas veces son extralegales. Además, es muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte, hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí misma, el apasionamiento de los partidos políticos y los demás efectos disolventes de toda cuestión de esta naturaleza.

Lo narrado en los párrafos anteriores, proyecta la idea de principios de siglo, que de la Suprema Corte y de los asuntos políticos se tenía. A pesar de que en nuestro tiempo podemos seguir encontrándonos con este tipo de ideologías políticas, que lo único que hacen es desvirtuar el sentido de una Democracia y el demérito que de la Justicia exista; es sustentada netamente por un carácter convencional, toda vez que esta interpretación de la Ley y de lo político, es para beneficio y perpetuidad de los que en la actualidad detentan el poder, lo cual vienen haciendo desde la época pos revolucionaria. Si bien es cierto que desde el punto de vista formal, como lo expone el doctor Burgoa, nuestro país no es una Dictadura, tal como en su tiempo lo han descrito diversos intelectuales, como es el caso de Pablo Neruda y Vargas Llosa; y desde un punto de vista personal, considero que este carácter de intelectuales no les impide en ningún momento opinar sobre cuestiones políticas, toda vez que a través de su devenir por la historia, han desempeñado infinidad de puestos políticos y al mismo tiempo, conocido gran diversidad de sistemas y de personajes importantes que han contribuido en la formación de las democracias a lo largo del planeta, nuestro sistema no dista mucho, en la práctica, de contener las características que describen a este sistema de control político.

Consideramos importante el destacar que tanto la Suprema Corte, como el Senado, podrían dirimir las controversias que se suscitaran entre los casos mencionados por el artículo 105. El problema en su momento, radicaría en diferenciar la naturaleza y trascendencia social, sobre todo social y jurídica, y no política, de los conflictos entre la Federación y los Estados.

#### **5.4. VIOLACION A LA GARANTIA FEDERAL**

El artículo 119 Constitucional, como vimos anteriormente, contempla lo que los teóricos han dado en llamar como Garantía Federal.

Para la aplicación de este precepto, es necesario, invariablemente, el cumplimiento de ciertos requisitos de procedibilidad y deberá producirse con apoyo de la entidad federativa. A este respecto y según hipótesis de algunos estudiosos del Derecho, la Federación puede intervenir en un Estado, ya sea por la excitativa de éste o sin la necesidad de ella.

Este tipo de intervención tiene diversos fines; dentro de ellos encontramos como el más importante, la protección a los Estados para lograr la supremacía Constitucional y propender a la unión y cumplimiento del pacto federal, evitando con ello el arraigo de anarquías estatales.

La Garantía Federal fue constituida para preservar la unión e integración de la Federación; la Nación no podía consentir movimientos separatistas que pusieran en riesgo la unidad nacional. El fin del Pacto Federal fue concebido más allá de ideologías políticas, la idea básica del mismo, estaba sustentada sobre la base de un Gobierno Federal y unos Estados libres independientes y autónomos; estos Estados como signatarios del federalismo, crearon una Institución para que los representara ante la comunidad internacional, pero al servicio de ellos, para que promoviera el desarrollo equitativo de todos sus miembros. Su fin iba más allá de ideologías políticas y

encuentra su justificación en los diversos conflictos armados que han surgido dentro de nuestro territorio y que han generado una serie de encuentros entre los diferentes grupos subversivos; representantes de las regiones con mayores índices de pobreza, desprovistas de recursos suficientes para su desarrollo social y económico, y los representantes del poder central. El Pacto Federal se creó para promover el desarrollo equitativo de todos sus miembros, nunca para perpetuar contrastes y rezagos.

Si bien es cierto que las circunstancias anteriormente referidas obligan a los poderes federales a una intervención política en los Estados, esta intervención no podemos considerarla como lo suficientemente trascendente para que rompa con los regímenes de las Constituciones Estatales. El Pacto Federal ha sido seriamente violentado en un sin fin de ocasiones por los poderes de la Unión, en virtud de que su intervención, y en particular la de el Ejecutivo, se da, no precisamente considerando circunstancias que pongan en riesgo la integración de la Federación, sino de manera *sistemática* cuando así conviene para la conservación del poder, sin importar si se cuenta con el consentimiento del Gobierno Estatal o se violen cualquier número de preceptos constitucionales.

El Federalismo debe basarse en el respeto a los universos de competencia de cada uno de los Ordenes Gubernamentales, que se traduzca en el ejercicio pleno de la autonomía estatal y que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada Gobierno Local, en donde los Estados, sean fuertes por su capacidad real de tomar decisiones, de la índole que éstas fueren, en beneficio de sus comunidades. El Pacto Federal, entonces, es violado al someter a los Gobiernos Estatales a una ideología política y económica que proviene directamente del Ejecutivo Federal y de los grupos representantes de la cúpula Priista, los cuales buscan, no precisamente la unidad nacional, por el contrario, pretenden institucionalizar la *DICTADURA DEMOCRATICA* que caracteriza a nuestro sistema político, con un centralismo opresivo y retrogrado, socialmente insensible e ineficaz, que coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país al

concentrar recursos e iniciativas, decisiones y estímulos; al no permitir un libre desarrollo estatal que les ofrezca la posibilidad de desarrollar la explotación de los recursos propios y la toma de decisiones convenientes, así como la elaboración de planes estratégicos, políticos y económicos que se adecuen a las necesidades propias de una región o sociedad en particular. Todo ello, implica la violación a los preceptos constitucionales que conciben a nuestro país como una República Federal Democrática que deposita la soberanía en su pueblo mismo.

El Pacto Federal queda pues, sujeto a una relación llena de vicios, en la que las partes integrantes de los Estados, no tienen oportunidad de elegir, de estructurar la forma de gobernar a su comunidad, puesto que carecen de espacios reales de acción gubernamental. Es en esta sumisión, en donde observamos la falta de integración federal y al mismo tiempo, riesgos cada vez más inminentes de movimientos sociales reaccionarios que busquen la liberación y emancipación del sistema político represivo que vive hoy México.

Como hemos podido observar a través del desarrollo del presente trabajo de tesis, la desaparición de los poderes constitucionales en los Estados se ha constituido como una arma eficaz para perpetuar el centralismo, asimismo, como uno de los mayores medios de violación al Pacto Federal, toda vez que con ello se crea una subordinación entre los tres niveles de Gobierno. La desaparición de poderes se ha derivado de situaciones de hecho y no de derecho, de intereses políticos y no sociales o institucionales, a la lucha por la supremacía del poder y no por el establecimiento del régimen democrático, a imposición de sistemas o la destitución de ellos, a insubordinación de Gobernadores o Legislaturas Estatales, a la falta de disciplina, a la imposición ideológica, a la destrucción de ideologías; a la necesidad de suplantar a los poderes elegidos constitucionalmente por otros que resulten maleables y adecuados a los fines del Presidente de la República.

Existe una constante que se ha dado, en los casos de desaparición de poderes, ella es, que la declaración se ha hecho violando los sistemas normativos constitucionales que rigen la vida democrática federal de la Nación. Si bien es cierto que, como anteriormente señalamos, algunos de ellos encuentran una explicación en las necesidades de integración de su época, tal es el caso de la época post revolucionaria, ello no disculpa la flagrante violación a la autonomía estatal, así como al Pacto Federal. Las violaciones hechas por el Senado -el cual fue creado para llevar la representación en el Congreso del Interés Oficial de los Estados miembros de la Unión-, han sido derivadas de la falta de ética y de valores de los miembros de él, pues no sólo no asumen su representatividad y responsabilidad, por el contrario, ven al Presidente como su Jefe, ya que a él deben su cargo y por lo tanto le deben *lealtad, apoyo* y sumisión. El Senado ha carecido de dignidad en el desarrollo de las actividades de sus campos de competencia y ha desvirtuado las atribuciones que la Constitución le confiere en favor del Ejecutivo.

El mantener la desaparición de poderes en los términos en los que se rige actualmente, conlleva un riesgo inminente de violación al Pacto Federal, riesgo que lleva a la consolidación del centralismo, el cual es simiente de un verticalismo autoritario y soberbio que riñe en todo momento con el despliegue de la democracia, que se constituye como una estructura casi colonial diseñada para controlar las regiones y no para gobernarlas democráticamente.

No podemos dejar de considerar que en la época actual, se ha venido observando una apertura ideológica que es representada por todos y cada uno de los partidos políticos que conforman y regulan la vida democrática nacional.

Existen partidos independientes al PRI que vienen ganando terreno político al obtener triunfos electorales que representan la dirigencia de legislaturas o gobiernos estatales, dándose los casos en que gobernador y legislatura de un mismo Estado, son dirigidos por diferentes partidos políticos.

Esta nueva forma de relación entre los poderes estatales y de éstos con el Ejecutivo Federal, supone visos de una mejor administración. Las decisiones de un Gobernador no serán ya aprobadas de manera sistemática, existirá oposición a las imposiciones inconstitucionales que vayan en detrimento de la sociedad.

Suponemos la existencia de una vigilancia real contra los excesos de poder y la corrupción de funcionarios, situaciones difíciles de dar en un sistema de confabulación y complicidad de ilícitos, de igual forma, oposición de ideas políticas entre Ejecutivo Federal y Local, lo cual debe derivar en un verdadero ejercicio de la democracia.

Ahora bien la apertura de ideologías políticas que actualmente conforman a los poderes de la Unión, así como a los tres niveles de Gobierno, no garantiza la instauración del Estado de Derecho ni una real interpretación, objetiva, precisa, general e institucional de la Constitución y sus normas, ya que el fin principal de todos y cada uno de los partidos que representan la voluntad ciudadana en nuestro país, está no en el bien social, ni en el desarrollo equitativo, ni en la implantación e impartición de justicia, sino que su fin se ve encaminado primeramente a la obtención de poder, a la aniquilación de sus enemigos políticos, no importando que para ello sea necesaria la traición o enarbolar una bandera a la que en el pasado pisoteaban; la ética y la honestidad no son virtudes que caractericen a los políticos mexicanos. En la obtención y detentación del poder es a donde se encaminan las diferentes fuerzas políticas.

Por todo lo anteriormente expuesto, nuestra propuesta es la de reformar el artículo 76 fracción V Constitucional en el sentido de restringir y limitar de manera específica la facultad del Senado de declarar la desaparición de poderes.

La redacción que guarda actualmente la multicitada fracción se da en el sentido de dar facultad al Senado de la república para declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado.



En primer termino, la práctica imposibilidad de que todos los poderes constitucionales de un Estado desaparezcan a un mismo tiempo, sugiere reformar la Fracción V del artículo 76 Constitucional, a fin de evitar falsas interpretaciones sobre si desaparecieron o no todos los poderes estatales.

En seguida, consideramos que las causas de procedencia para la declaración de desaparición de poderes enumeradas en el Artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, no prevén la desaparición de todos los poderes constitucionales como lo ordena la misma fracción, tampoco limita los casos en que deberá aplicarse, asimismo las causas enunciadas ahí siguen siendo vagas y confusas, no llegan a precisar a ciencia cierta cuáles son los supuestos en que *exclusivamente* se procederá a efectuar la declaración, tal es el caso de que en los incisos "C" y "D" del artículo antes citado, se observa una ambigüedad y falta de precisión en su redacción que permite, como ha sucedido en el pasado, una interpretación parcial y convencional de esas causas, ejemplo claro, es el último debate sobre si era procedente la declaración de desaparición de poderes en el Estado de Guerrero ocurrido en julio de 1995, y en cuya discusión se argumentaba la falta de capacidad del Gobierno para impartir justicia y por lo tanto la ausencia de poderes para gobernar.

Existe además, una falta de respeto y reconocimiento hacia el orden constitucional de las entidades federativas. La federación, generalmente, no considera estos órdenes para resolver los problemas que se derivan de la aplicación de la multicitada fracción, materia del presente estudio, asimismo es intangible la voluntad del Ejecutivo para evitar la constante violación a la autonomía de los Estados.

Por último, en consideración a que existe un riesgo inminente de que esta facultad pueda seguir siendo utilizada como un instrumento político para resolver conflictos en un Estado con mayor celeridad y fuera del orden constitucional y de las competencias de los

poderes de la Unión, nos lleva a proponer la reforma de la fracción V del Artículo 76 Constitucional para quedar como sigue:

*"Declarar la desaparición de los poderes constitucionales en los Estados, única y exclusivamente en los casos de que exista riesgo inminente de secesión y rebelión contra la federación, en alguno de ellos. La Comisión Permanente no podrá llevar a cabo la función de declarar la desaparición de poderes bajo ninguna circunstancia y su función estará limitada a convocar a sesión extraordinaria del Senado cuando se presentará el caso y este último no estuviere reunido. Para que sea efectiva la declaración de desaparición de poderes en los Estados será necesaria la aprobación de al menos las tres cuartas partes de los Senadores ahí reunidos".*

La propuesta antes señalada no es con la tendencia de desaparecer la autoridad del Senado ni de aniquilar su fuerza política para fortalecer o imponer la de los Estados.

Las circunstancias que vive nuestro país requieren de reformas en las que sólo se atribuyan a las autoridades federales las funciones indispensables para asegurar la soberanía, la unidad y la seguridad nacional, que garanticen la soberanía popular y el régimen político, la vigencia de las normas fundamentales de convivencia y los derechos políticos fundamentales. Se requiere de redistribuir el poder entre los ordenes de Gobierno y restablecer el sentido original del Pacto Federal que devuelva a los Gobiernos Locales la iniciativa de plantear y resolver sus problemas sin temor a sanciones o represiones políticas.

No debe entenderse ésta propuesta como la liberación de la anarquía estatal, ya que nuestro régimen de Derecho es tan amplio y rico que tipifica y sanciona las diferentes desviaciones de poder en que puede incurrir alguno de los poderes estatales y que estudiamos cada uno de ellos, en los capítulos anteriores del presente trabajo de tesis.

El mundo ha experimentado diferentes movimientos separatistas, tal es el caso de lo ocurrido en la ex URSS. Estas fueron ocasionadas por la constante y aplastante represión que

experimentaron sus miembros integrantes y que derivaron en la emancipación de la fuerza opresora.

Nuestro país cada día experimenta una mayor movilización social, derivada quizás, de la concientización política del pueblo, son cada vez más constantes los movimientos armados y movilizaciones de protesta en contra del poder central, no podemos seguir consintiendo la democracia presidencial como fuerza opresora. La unidad la encontramos no en la represión, la encontramos en el desarrollo armónico y en la libre expresión de ideas. Un pueblo que encuentra la satisfacción de sus necesidades primordiales, el reconocimiento explícito de su espacio de autonomía y ámbitos de competencia jurídica, política, social y económica dentro de su sistema de Gobierno, siempre propondrá por la unidad nacional y el respeto a sus Instituciones.

## CONCLUSIONES

1.- El Estado en su orígenes, se manifiesta como una fuerza de manipulación del hombre por el hombre. Esta fuerza fue cedida al Estado, debido a la insuficiencia de los grupos sociales, para por ellos mismos, lograr mantener un orden social de convivencia ideal. La persecución de este fin era dado a través de actos de Gobierno los cuales carecían, en los más de los casos, de ética, la violencia e imposición de ordenamientos se constituyeron como constantes para mantener el orden jurídico y los fines de la creación del Estado sufrieron una metamórfosis tal, que fueron convertidos en pretextos para lograr la manipulación popular.

2.- La Evolución de la sociedad ha traído como consecuencia la transformación del Estado totalitario a un Estado moderno con características particulares. Ellas deberán sujetarse a ciertos principios de legalidad, en donde persista en todo momento, el respeto a la autonomía de todos y cada una de las Instituciones que integran al Estado. De igual manera es primordial considerar al Estado en funciones más limitativas y precisas, funciones que deriven, sobre todo, en el mantenimiento y primacía de la ley, que promueva la prosperidad de su población y que se constituya como el órgano representativo de la Nación ante la comunidad Internacional. Un Estado rector que imponga respeto a su soberanía.

3.- Considerar la teoría de la división de poderes en el sentido estricto de su concepto, con total independencia entre ellos, tendría consecuencias funestas para preservar el orden social. La coordinación, colaboración e interdependencia de los tres poderes entre sí, son medios esenciales para el mejor funcionamiento de la Sociedad y del Estado.

4.- Las funciones de cada uno de los tres poderes no deberá ser privativa para los otros y sólo debe considerarse como una fórmula para la diversificación de las funciones del Estado.

5.- El Estado Mexicano vive dos realidades distintas. En una de ellas encontramos lo que la Ley y el estado de derecho determina y delimita en lo que respecta a la forma de Gobierno y las funciones específicas, propias y limitativas de todos y cada uno de los órganos que conforman a los poderes de la unión. La Constitución Federal prevé las circunstancias en que un poder podrá invadir la esfera de competencia de alguno de los otros dos poderes a fin de mantener la seguridad nacional y la paz social. La otra realidad, su lado oscuro, es aquel en que los funcionarios deciden cuáles serán las funciones que deberán desempeñar las Instituciones Legislativas, Ejecutivas y Judiciales sin que se constituya como impedimento insalvable lo que la ley prevé. Nuestro Estado está lejos de ser un Gobierno de leyes, ellas están condicionadas a las conveniencias de los hombres y su aplicación real se convierte en una utopía pocas veces palpable. La división o coordinación de poderes no podrá existir jamás en tanto el Ejecutivo siga ejerciendo su preeminencia real de manera aplastante.

6.- Nuestra Nación dista mucho de ser un Estado Federal; sus orígenes que observan la inexistencia de un pacto entre estados libres que deciden unirse para formar una Federación, es el primer vicio que observamos dentro de la muy particular manera de conformar un país.

7.- La Constitución otorga a los Estados miembros de la Unión soberanía en su régimen interior, sin embargo, no sólo no existe esa soberanía, ya ni siquiera se contempla autonomía en su Gobierno. A partir de la creación del P.R.I., observamos que los Gobernadores Estatales son designados por el Ejecutivo Federal y por ello asumen el papel de empleados de éste, sin que observen arrestos suficientes para dirigir a su Gobierno, por temor a las represalias de que pueden ser objeto.

8.- Las facultades atribuidas a la Federación por el artículo 124 Constitucional, son interpretadas como enunciativas y no como limitativas, violándose en forma recurrente la esfera de competencia de los Estados.

9.- Las características de nuestra Federación difícilmente podremos encuadrarlas en alguna de las teorías y conceptos de Federación. Hemos creado una nueva figura jurídica demasiado peculiar, que merece un estudio profundo para poder describirla objetivamente.

10.- La Instauración de la facultad del Senado para declarar la Desaparición de Poderes Constitucionales en los Estados, se originó por necesidades de integración territorial, así como para preservar la forma de Gobierno y soberanía popular. El Senado, como órgano de solución a conflictos políticos, era el más adecuado para reinstaurar a los poderes locales y subsanar la ausencia de éstos mismos.

11.- Desde el punto de vista fáctico, es prácticamente imposible la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado. La declaración de ellos ha sido dada sin observar el procedimiento necesario para su legal cumplimiento, por tanto, de manera general, la declaración de poderes se ha venido dando en forma inconstitucional. La Comisión Permanente ha sido uno de los principales órganos de violación a la Constitución y su inclusión dentro del procedimiento para hacer efectiva la declaración, jamás ha encontrado justificación alguna. Por su parte, el Ejecutivo Federal ha sido quien en realidad ha resuelto la conveniencia de desaparecer a los poderes estatales, toda vez que la iniciativa para hacerlo ha encontrado su origen en sus decisiones.

12.- Lo previsto por las Constituciones Locales en cuanto a la designación de Gobierno provisional, sólo en pocas ocasiones ha sido considerado; esta es una realidad aplastante, el orden estatal es irrelevante y su subordinación al interés federal siempre ha prevalecido.

13.- El Senado de la República carece de principios éticos y subordina sus decisiones, como burocratas de gobierno, a las que provienen del Ejecutivo.

14.- La Constitución prevé diversas medidas de solución a conflictos locales, siendo el caso, que la mayoría de los argumentos por los que en el pasado se declara la Desaparición de Poderes, hubieran encontrado una solución más justa dentro de la diversa gama de posibilidades contempladas para su solución en la Constitución. La intervención del poder Judicial en la solución a los conflictos, hubiera evitado en alto grado la violación a la autonomía de los Estados por parte del Ejecutivo, a través del Senado y la Comisión Permanente.

15.- La Desaparición de Poderes Estatales no puede constituirse como un arma que permita la solución de diferencias políticas. Es necesario que conserve sus raíces y sea empleada sólo en los casos en que esté en riesgo la unidad nacional. No propugnamos por su desaparición pero sí, por una reforma sustancial acorde a los tiempos que vivimos en la actualidad. Es imperante desechar viejos vicios de interpretación propios de una realidad virtual.

16.- La irrelevancia del papel jugado por el poder Judicial dentro de la vida política nacional, ha generado una violación flagrante de la Constitución en diversas ocasiones. La solución de conflictos, aún los políticos, debe darse con base en las normas jurídicas y el estudio de las violaciones Constitucionales, la resolución a la comisión de delitos, es necesario que corresponda al Poder Judicial, con el único fin de imponer el estado de derecho a los intereses políticos.

17.- Es cada vez más imperante la necesidad de replantear las bases para la existencia de un federalismo verdadero, que conceda autonomía a los Estados y respete su orden constitucional, así como la resolución de sus conflictos internos. De igual manera, que se propugne por una verdadera independencia en las actuaciones y coordinación de los poderes; que limite la imposición de un poder sobre otro, que rompa con jerarquías absurdas.

---

18.- El Derecho, no es una creación del hombre que esté limitada a su *feliz contemplación*, ella es dada para su observación y aplicación por todos y cada uno de los hombres e instituciones que conformamos un país determinado, cuyo propósito es la resolución de las necesidades que plantea una sociedad y el vivir en un Estado que procure la prosperidad y el bien de su comunidad.

19.- El presente trabajo tiene un fin, el evitar seguir soslayando y aplaudiendo la impunidad en los actos de Gobierno; como ideal, vivir el establecimiento de un Estado de derecho, digno de una gran Nación, como es la nuestra.





## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Las Mutaciones de los Estados en las Últimas Décadas del Siglo XX; Necesidad de Nuevas Constituciones o Actualizaciones y Reformas de las Vigentes; Ensayo de Derecho Comparado  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1993.  
Teoría General del Derecho Administrativo,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1986.
- Aguilar, Luis F. Gobiernos, Hacia un nuevo Federalismo,  
Editorial Secretaría de Gobernación,  
México, 1993.
- Barquín, Manuel. La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas,  
Anuario Jurídico 2-1975, U.N.A.M., 1977.  
Las funciones de control del Senado en relación con la preminencia del Ejecutivo, El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica,  
Edit. U.N.A.M.,  
México, 1977.
- Barros Horcasitas, J. Transición a la Democracia y Reforma Del Estado en México  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México 1991.
- Burgóa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo,

- 3a Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1992.  
Las Garantías Individuales,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1986.  
Derecho Constitucional Mexicano,  
8a. Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1991.
- Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano,  
los Sistemas Federales del Continente  
Americano,  
Edición U.N.A.M., F.C.E.,  
México, 1972.  
La Constitución Mexicana de 1917,  
Edición I.I.J., U.N.A.M.,  
4a. Edición.,  
México, 1982.  
Estudios Constitucionales,  
Editorial, Porrúa, S.A. , U.N.A.M.,  
4a. Edición,  
México, 1994.
- De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1982.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo,  
21a. Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México 1981.
- Fuentes Díaz, Vicente. El Senado de la República,  
Editorial, Altiplano,  
México, 1974.
- Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano,  
Colección S.E.P., Setentas, 1975.
- Gil Villegas, Fco. El Congreso Mexicano,

- 
- Instituto de Investigaciones Legislativas,  
México, 1994.
- González Avelar, M. La Suprema Corte y la Política,  
Editorial, U.N.A.M.,  
2a. Edición,  
México, 1994.
- González Casanova, P. La Democracia en México,  
Editorial ERA,  
México, 1972.
- González González, M. Valores del Estado en el Pensamiento  
Político  
Facultad de Derecho, U.N.A.M.  
México, 1994.
- González Oropeza, M. La Intervención Federal en la  
Desaparición de Poderes,  
Editorial, U.N.A.M.  
2ª Edición,  
México, 1987.
- Heller, Herman. Teoría del Estado,  
Editorial, F.C.E., 9a. Reimpresión,  
México, 1983.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado,  
Editorial Nacional,  
México, 1979.
- Lanz Duret, Manuel. Derecho Constitucional Mexicano,  
México, 1976.
- Maritain, Jacques. El Hombre y el Estado,  
Editorial Presses  
Universitaires de France, 1953.
- Martínez Báez, Antonio. El Federalismo Mexicano y la  
Desaparición del Poder en los Estados,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1961.

- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
12a. Edición,  
México, 1993.
- Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*,  
Editorial U.N.A.M.,  
México, 1978.
- Nestor De Buen L. *Razón de Estado y Justicia Social*  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México 1991.
- Noriega, Alfonso. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1983.
- Ortega Lomelin, Roberto. *Federalismo y Municipalismo*,  
Editorial F.C.E.,  
México, 1994.
- Pérez de León, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y  
Administrativo*  
14.a Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1993.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*,  
11a. Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1978.
- Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1990.
- Ramírez Pelayo, Odilón. *Necesidad de Reglamentar la Fracción V  
del Artículo 76 Constitucional en materia  
de Desaparición de Poderes de las  
entidades Federativas*,  
Tesis Profesional, U.N.A.M.,

- México, 1944.
- Ríos Elizondo, Roberto. *El acto de Gobierno*,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1975.
- Rodríguez Saldaña, M. *La Desaparición de Poderes en el Estado de Guerrero*  
Editorial Universidad Autónoma de Guerrero.  
México, 1992.
- Romero Vargas Iturbide. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*,  
Ediciones del Senado de la República,  
México, 1967.
- Ruiz Massieu, J. Fco. *Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios*  
3ª Edición  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1990,
- Schmil Ordoñez, U. *El Sistema de la Constitución Mexicana*,  
2a. Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
Textos Universitarios,  
México, 1977.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo Mexicano*,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1981.  
*Ciencia Política*,  
9a. Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1988.  
*Teoría del Estado*  
11a. Edición  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1990.
- Sayeg Helu, Jorge. *Federalismo y Municipalismo Mexicano*,

Editorial Instituto de Investigaciones  
Legislativas de la Cámara de Diputados,  
LII Legislatura,  
México, 1984.

Tena Ramírez, Felipe.

*Derecho Constitucional Mexicano*,  
Editorial Porrúa, S.A., 27a. Edición,  
México, 1993.

*Diccionario Jurídico Mexicano*  
Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
3a. Edición,  
Editorial Porrúa, S.A.,  
México, 1989.

Valencia Carmona S.

*Constitución Mexicana a Fin de Siglo*  
Editorial Porrúa, S.A., U.N.A.M.,  
México, 1995.

Cámara de Senadores.

*El Senado Mexicano*  
Cámara de Senadores,  
Tomos I, II, III, LIII Legislatura,  
México, 1987.

---

## **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional.

Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

## **REVISTAS**

Diario Oficial de la Federación, 6 y 10 de Abril de 1995.

Diario Oficial de la Federación, 2 al 12 de mayo de 1995

Diario de los Debates 6, 16 y 17 de diciembre de 1994.

Diario de los debates 5, 12 y 19 de julio de 1995.

Fortalecimiento del Pacto Federal. H. Senado de la República.