

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**JUICIO ANALITICO DE LA FRACCION V DEL
ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL**



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE ANTECEDENTES

T E S I S

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

P R E S E N T A

ANTONIO A. GOYCOOLEA GUERRERO

MEXICO, D. F.

1971



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 LA MEMORIA DE MI QUERIDO PADRE:

OSCAR COYCOOLEA OTERO q.e.p.d.

COMO EL PRIMER PASO EN EL
LOGRO DE LAS METAS QUE --
PARA MI SOÑO.

A MI QUERIDA MADRE:

MA. LUISA GUERRERO VDA. DE GOYCOOLEA

CON MI GRATITUD Y AMOR.

CON AMOR A LA COMPAÑERA DE MI VIDA:

LUPITA.

EN HOMENAJE A MIS QUERIDOS HIJOS:

JOSE ANTONIO

OSCAR

ENRIQUE

A MIS HERMANOS CON ENTRAÑABLE CARIÑO:

OSCAR

FRANCISCO

HUMBERTO

A MI TIO:

DON JOSE GOYCOOLEA OTERO.

HOMBRE CABAL DE GENEROSO
CORAZON, CON MI AGRADECI
MIENTO PERENNE.

A MIS APRECIABLES SUBGROS:

ELISA Y MAURILIO.

MI SINCERO RECONOCIMIENTO A TODOS
AQUELLOS QUE DE UNA MANERA U OTRA
COLABORARON A LA REALIZACION DE -
MI ANHELO.

P R O L O G O

Ya en 1936, en un interesante trabajo presentado en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV - Aniversario, decía el insigne Maestro Felipe Tena Ramírez: El estudio del Derecho Constitucional Mexicano, no puede justificarse mientras quede en mera exégesis de los textos legales. Profesores y alumnos se gastan entonces en la estéril tarea de registrar en cada precepto, la oposición entre la práctica y lo que escribió el legislador, el guiño canallesco con que la vida entera de México se ha burlado siempre de su Ley-Suprema.

Labor erudita si se quiere, deporte de juristas que juegan al ajedrez sobre el tablero de la Constitución; pero lo cierto es que tal empresa parece, a más de inútil, risible, cuando en la cátedra se habla de la pureza de un derecho, mancillado tantas veces en la plaza pública. Para redimir de sus taras nuestro Derecho Constitucional, hay que estudiarlo desde el punto de vista de la vida nacional, como afirmación o negación de ella pero siempre como algo que tiene que ver, desde la entraña hasta el gesto con los destinos de la Nación... Buscar la esencia jurídica, la fórmula perentoria del derecho en el seno de nuestra Historia atormentada, es formular en medio de la borrasca, el arco iris de un buen propósito.

Quede este modestísimo esfuerzo como primera piedra sobre la cual me propongo realizar trabajos de mayores proyecciones, esfuerzo que es el fruto legítimo de las enseñanzas de mis maestros de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, y que ahora pongo a consideración del honorable sínodo de mi examen profesional. No tiene como objeto criticar a los hombres como funcionarios ni a

régimen alguno en lo particular, sino a las prácticas viciosas que pueden provocar serios problemas nacionales. En resumen, sólo aspiramos al imperio y respeto a la augusta majestad de nuestra Ley-Suprema.

Antonio A. Goycoolea Guerrero

"JUICIO ANALITICO DE LA FRACCION V DEL

ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL"

C A P I T U L O S

- I) ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA VIGENTE.
- II) NUESTRO SISTEMA FEDERAL MEXICANO.
- III) ORIGEN Y EVOLUCION DE LA FRACCION V DEL - ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL.- INTENCION DEL CONSTITUYENTE.- PRACTICAS VICIOSAS.
- IV) DOS JUICIOS EN TORNO DEL PROBLEMA.- ANALISIS Y CONSIDERACION PERSONAL.
- V) CONSIDERACIONES FINALES.- NUESTRA TESIS.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA CONSTITUCION

POLITICA MEXICANA VIGENTE

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA VIGENTE

Para determinar los antecedentes de nuestra Constitución Política Mexicana, es necesario resolver previamente si nos referimos desde antes de la Independencia o a partir de ella. Si es lo primero, resulta imposible omitir la Constitución de Apatzingán, expedida el 24 de octubre de 1814 en medio del ruido atronador de las batallas por la Independencia y bajo el patrocinio y protección de don José María Morelos. Este histórico documento con sus 242 artículos contenidos en 22 capítulos, asentaba las bases de la soberanía popular, derecho de igualdad, libertad, división de poderes, etc., aunque por las circunstancias propias de aquel tiempo, no haya tenido aplicación. En cuanto al Plan de Iguala y Tratados de Córdoba, anteriores también a la Independencia, son documentos que sólo contienen disposiciones preliminares para la organización política del país al consumarse su Independencia y por lo tanto sin mayores alcances en el orden constitucional.

Si es lo segundo, es decir, si partimos en nuestro estudio después de la Independencia, el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución de 4 de octubre del mismo año, son los documentos con que se inicia la historia del Derecho Constitucional Mexicano.

Es bien sabido que al triunfo del Ejército Trigarante, se instaló en la ciudad de México el 28 de septiembre de 1821 la Junta Gubernativa y que ésta convocó a las elecciones para integrar el Congreso Nacional que quedó instalado el 24 de febrero de 1822, pero que no llegó a dotar a nuestro país de una Constitución por

las vicisitudes que provocó la intención monárquica de don Agustín de Iturbide. Disuelto por éste y reinstalado al triunfo de la revolución de Veracruz (5 de diciembre de 1822), proclamado por Santa Ana su labor en esta segunda etapa se redujo a convocar las elecciones del Segundo Congreso Constituyente - que habría de crear la primera Constitución Mexicana.

El Acta Constitutiva en sus 33 artículos deja comprendido lo concerniente a la forma de Gobierno y religión; División de Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), Gobierno Particular de los Estados y Prevenciones Generales. Es interesante hacer notar que del artículo tercero del Acta, - - arranca el contenido del artículo 39 de nuestra - - Constitución actual que declara que la soberanía - reside en la Nación y que ésta tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar la forma de Gobierno. "La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación", dice textualmente el Acta. "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo", declara nuestra actual Constitución. ¿ Qué concepto de soberanía campea en una y otra declaración ?

Si atendemos las conclusiones a que llega el distinguido maestro Felipe Tena Ramírez en su interesante libro "El Derecho Constitucional Mexicano", de acuerdo con el concepto norteamericano la soberanía es la autodeterminación del pueblo cuya voluntad expresa a través del constituyente creador de la Constitución y que limita la facultad de los poderes constituidos; de conformidad con el concepto europeo, la soberanía es el poder de mando de los gobernantes sobre los gobernados por lo que en realidad reside (la soberanía) en los poderes constituidos.

El artículo tercero del Acta que estamos comentando, expresa que pertenece exclusivamente a la nación el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de Gobierno, etc., por lo tanto su espíritu doctrinario es típicamente norteamericano. En cambio nuestra Constitución actual explica en su artículo 41 que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión". Pero los Poderes de la Unión son poderes constituidos y no constituyentes, y por lo tanto poderes limitados. ¿Cómo ejercer entonces la soberanía con poderes limitados? Sólomente aceptando el concepto europeo de que la soberanía es el poder de mando de los gobernantes sobre los gobernados. En resumen, el Acta crea los estados miembros de la federación, implanta el sistema federal y el Bicamarismo.

El 4 de octubre de 1824 el Congreso Constituyente expide la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Críticas de personas poco familiarizadas con estos temas o cegados por pasiones partidaristas, han afirmado que la Constitución de 24, es una copia vil de la Constitución de los Estados Unidos. El Maestro Tena Ramírez, a quien seguimos, entre otros autores, en nuestro modesto trabajo y que tiene los timbres de un auténtico investigador de nuestro Derecho Constitucional y por lo mismo ajeno de pasiones, afirma en su obra ya citada que "el segundo Congreso realizó con eficiente acierto el propósito de formular para México una Constitución que, sin ser copia servil de ninguna extranjera, amalgamara preceptos de las constituciones españolas de Cádiz y norteamérica de Filadelfia..." "De este modo la Constitución de 24 tomó de la española la forma, así en la distribución de las partes como el estilo". Más adelante agrega: "Pero frente a esta influencia formal de la Constitución de Cádiz, se levanta mucho más importante la de la Constitución de Fila

delfia, pues ésta dejó en la Constitución de 24 lo - que habría de ser bandera secular del partido avanzado: la forma del gobierno federal".

Nuestra primera Constitución no contiene la - enumeración de los derechos del hombre; consta de - 171 artículos y establece la República Democrática - Federal; Poder Legislativo; Poder Ejecutivo en un - Presidente con derecho de veto, duración de 4 años, - suplencia de falta por el Vicepresidente y ambos - electos por las legislaturas locales; Poder Judicial en la Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Para proteger los derechos individuales se establece únicamente la responsabilidad de los funcionarios.

A raíz de la expedición de esta Constitución - se inaugura un período de revueltas, cuartelazos y - asonadas que habría de prolongarse a lo largo de muchos años con pequeños intervalos teniendo desde su - comienzo como figura singular a don Antonio López de Santa Ana, quien después de elevarse en el colmo de su vanidad a Alteza Serenísima, murió en el más completo de los olvidos. (1)

La azarosa vida de la Constitución de 24, sufre en 1836 un rudo golpe al ser desconocida y derogada por la violencia. Durante el período de 1824 - a 1836 pasan por la presidencia Victoria, Guerrero, - Bocanegra, Bustamante, Gómez Pedraza y Santa Ana. Más tarde es restablecida por decreto de 22 de agosto de 1846 y adicionada con el Acta de Reforma de 21 de mayo de 1847.

(1) Santa Ana murió el 21 de junio de 1876, en la - ciudad de México, Calle Vergara hoy Bolívar N^o 9. Santa Ana y la Guerra de Tejas. José C. Valadés. Pág. 17.

El eminente constitucionalista don Emilio Rabaza dice acerca de la Constitución que comentamos: "El Acta y la Constitución de 1824 llegaron al punto más-alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los Poderes Públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional. Lejos de revelar ignorancia que escritores de la época atribuyeron a sus autores, demuestran que éstos eran conocedores no superficiales de las teorías democráticas y federativas, y que, fuese cual fuese su opinión personal, obedecieron de buena fé el mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas leyes celoso empeño en asegurar la libertad interior de los Estados como una garantía contra las usurpaciones del Poder Central". (2)

El espíritu reformista de Gómez Farías de 1833, que "atacaban instituciones vetustas, abusos tradicionales e intereses poderosos, debían producir y produjeron espanto y malestar en una sociedad fanatizada, en que la iglesia por su riqueza y su influencia social era omnipotente". El pintoresco don Antonio López de Santa Ana derogó las leyes radicales, disolvió el Congreso, convocó a otro que se declaró constituyente y expidió la Constitución Centralista de 29 de diciembre de 1836, conocida por "Las Siete Leyes", en virtud de que está compuesta de siete partes.

La expedición de las Siete Leyes, fué un triunfo pasajero del Centralismo. Figura prominente de este partido lo era don Lucas Alamán y su influencia decisiva indudablemente en su estructuración.

(2) Citado por Miguel Lanz Duret, en su libro Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 78 4ª Edición.

Alamán plenamente nutrido en la cultura tradicional de la Colonia, sentía aversión por la doctrina norteamericana y simpatía por los modelos europeos.

Esta Constitución como ya se dijo, estaba formada por siete partes denominadas Leyes. La primera se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, es decir, a la ciudadanía, nacionalidad, vecindad, derechos y obligaciones de los mexicanos y extranjeros.

La segunda Ley muy combatida y discutida, durante cinco meses, estableció el Supremo Poder Conservador. Respecto a este poder Tena Ramírez dice: " Para apreciar lo que significa dicha institución (se refiere al Poder Conservador) en la evolución de nuestro derecho público, hay que situarlo en el ambiente histórico que apareció y entonces habrá de reconocerse que representa un esfuerzo respetable en el camino de la constitucionalidad ". (3)

La intención del constituyente fué dotar de una defensa a la propia Constitución, y es en realidad el primer ensayo del control de la constitucionalidad. Se dice que el más interesado para que no se creara este Supremo Poder Conservador, lo fué el propio Santa Ana, porque vería restringido y limitado su poder. Al final el constituyente aprobó esta segunda Ley por mayoría de un sólo voto.

La tercera Ley se refiere al " Poder Legislativo, de los miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes ", aquí fué también tema de -

(3) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Pág. 21 2ª Edición.

enconada discusión referente a la facultad del Senado para autorizar el pase de bulas pontificas, porque se trataba de abordar el delicado problema del Patronato que se consideraba debía asumirlo el Gobierno Constituido de México una vez independizado de la Nueva España. Además esta Ley adoptó el sistema Bicamarista y la Comisión Permanente.

La cuarta Ley se refiere a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, depositado en un individuo y cuya designación hacía en elección indirecta el Senado, la Alta Corte de Justicia y la Cámara de Diputados. Debía ser asesorado por el Consejo de Gobierno y Ministerio; su cargo duraba ocho años.

La quinta Ley se refiere al Poder Judicial de la República Mexicana, que se depositó en la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de los Departamentos, Tribunales de Hacienda y Juzgados de Primera Instancia.

La sexta Ley se refiere a la División del Territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos, regulando el Municipio.

Por último, la séptima Ley establece la manera de reformar la Constitución a partir de los seis años siguientes de su publicación. La expedición de las Siete Leyes provocó el intento de segregación de Yucatán, y Texas inició su movimiento separatista pretextando violación del pacto federal. En esta época se obscurece el horizonte de nuestra historia con tanta vergüenza e ignominia, que culmina con la mutilación de nuestro territorio en 1847.

Siendo presidente don Anastasio Bustamante - (Centralista), el General Mariano Paredes y Arrillaga se pronunció contra el Gobierno Supremo ante la guarnición de Guadalajara el 8 de agosto de 1841, pidiendo la convocatoria de un Congreso con facultades para reformar la Constitución. Secundado por los Generales Gabriel Valencia y don Antonio López de Santa Ana en la ciudad de México y de Perote respectivamente, pronto triunfó el movimiento formulándose las " Bases de Tacubaya ", en la que se designó una junta que debía convocar el Congreso Constituyente y nombrar al Presidente. Esta Junta designó como presidente a Santa Ana, (y Santa Ana ascendió a Divisionario a Paredes y Arrillaga) y naturalmente convocó al Congreso Constituyente aludido.

Santa Ana que " buscaba una dictadura militar sin corpapisas ", (4) no le agradó que el Congreso reunido conforme al Plan de Tacubaya, formulara un proyecto de Constitución con tendencias liberales, por lo que mediante el General Tornel, auspició un levantamiento contra su propio Gobierno haciendo que 29 personas de Huejotzingo en nombre de toda la nación mexicana desconociera el Congreso Constituyente que trabajaba aceleradamente, y pidiera la designación de una Junta Nacional que formulara la Constitución. Nuestra singular alteza serénísima ante el enorme número que significaba esos - 29 mexicanos, disolvió el Congreso el día 19 de diciembre de 1842. Después de esta disolución, Santa Ana se retiró a Manga de Clavo, mientras la Junta Nacional Legislativa elaboraba las famosas " Bases Orgánicas ", de contenido centralista. Efectuadas las elecciones de acuerdo con las bases constitutivas, resultó electo el Gral. Antonio L. de - - Santa Ana.

(4) La Revolución de Independencia y México Independiente. Alfonso Toro. Pág. 350.

También de acuerdo con las Bases Orgánicas, se instaló en 1844 el Congreso General que pronto - fué otra vez disuelto por Santa Ana, no obstante - ser obra suya.

El 2 de noviembre de 1844, el conocido especialista en conspiraciones Paredes y Arrillaga, se levantó una vez más en armas. Siguen los pronunciamientos de Querétaro, México y Puebla. El 2 de noviembre Santa Ana suspende las atribuciones de ambas Cámaras; pero esta medida levantó una ola de descontento y el pueblo derriba la estatua y el busto de su Alteza arrastrándolos por las calles de la ciudad. Finalmente el Dictador cae y el Congreso lo destierra a la República de Venezuela.

El 14 de diciembre de 1845, vuelve a pronunciarse Paredes y Arrillaga en San Luis Potosí contra el Presidente Herrera y con el ejército que éste le había enviado para ir a combatir a los norteamericanos que invadían a nuestro suelo, pidiendo la reunión de un nuevo congreso constituyente. Triunfa el movimiento; Paredes y Arrillaga llega por fin a la presidencia, pero no se convoca el Congreso porque otro movimiento, el de José Mariano Salas, en la Ciudadela acaba con el Gobierno Paredista.

Comentemos ahora rápidamente las Bases de 43. Consta de 202 artículos distribuidos en 11 títulos con los siguientes contenidos: de la Nación Mexicana, su forma de Gobierno y religión; de los habitantes de la República: de los Mexicanos, Ciudadanos Mexicanos y Obligaciones de unos y otros: del Poder Legislativo: del Poder Ejecutivo: del Poder Judicial: del Gobierno de los Departamentos: del Poder Electoral: Disposiciones Generales sobre administración de justicia: de la Hacienda Pública y de la observancia así como la reforma de estas bases.

Para el enjuiciamiento de los temas comentados, poco hemos recurrido a los conceptos propios o ajenos que aparecen en la obra del Maestro Lanz-Duret titulada " Derecho Constitucional Mexicano", por parecernos en algunos casos más o menos apasionados; pero con relación a estas bases orgánicas, no creemos del todo exagerado sus juicios por lo que a él nos limitamos por ahora: "Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar ineficáz la de 43. En los autores de aquélla, hubo algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna hubo, se empleó en fraguar una organización que dependería por completo del General Santa Ana., porque temían que éste en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el Presidente. La Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que los fueron por los secundarios, sólo éstos por el pueblo y una Cámara de Senadores designados por los Poderes Públicos y las Asambleas de Departamentos; pero de entre ciertos grupos salientes con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al Presidente, en tanto que el Poder Judicial, viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos.

Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el Presidente ninguna; y sin embargo no hay Gobierno de Gabinete, pues el Presidente, oído el parecer de sus ministros y recogida la votación, puede proceder -- como bien le plazca. Las irrisorias facultades de las Asambleas Departamentales, están sometidas - al veto de los gobernadores, y si por acaso una - - Asamblea insiste, es el Presidente quien resolverá - lo que quiera. Pero todavía para que una quede - a los pueblos, ni nada falte a la autoridad sin límites del Presidente, toda la organización mezquina de los Departamentos, según la Constitución, se anula y aniquila por la facultad que aquél tiene de - iniciar leyes excepcionales para la organización - política de señalados Departamentos cuando lo tenga por necesarios". (5)

Antes de llegar a nuestra Constitución de - 1857, debemos mencionar el restablecimiento de la - Constitución de 24, a consecuencia del triunfo de - la ciudadela que como ya dijimos derribó al Gobierno Paredista. La restauración se hizo por decreto de 22 de agosto de 1846 y en su artículo 2º de- clara que no siendo compatible con aquella Constitu- ción (de 24) la existencia de Asambleas Departamentales cesan en sus funciones.

El 6 de noviembre de 1846, se reunió el Congreso Constituyente de acuerdo con el movimiento de la Ciudadela. Esta asamblea nacional entre - - otras cuestiones delicadas, le correspondió ratificar los Tratados de Guadalupe, que sancionó el desgarramiento de nuestro territorio. En cuanto a su labor de Constituyente el resultado final fué el

(5) Citado por Miguel Lanz Duret. Derecho Constitu- cional Mexicano. Págs. 81 y 82. 4ª Edición.

Documento conocido con el nombre de "Acta de Reforma" de fecha 18 de mayo de 1847. Esta Acta, se debe a don Mariano Otero miembro de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, y estableció la Organización del Senado, la supresión de la vicepresidencia, la enumeración de los derechos del hombre y el control mixto de la constitucionalidad, que dió nacimiento a nuestro juicio de amparo.

El partido conservador no podía tolerar los alcances de esta reforma y promovió el 20 de octubre de 1852 el Plan del Hospicio, haciendo cesar las funciones de las autoridades y concediendo facultades discrecionales al general en jefe, llamando a Santa Ana al Poder. Este expidió el 22 de abril de 1853 las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", y que en realidad más que otra cosa fueron "bases" para ejercer su dictadura.

Contra el despotismo de Santa Ana, se inicia el 1º de marzo la revolución de Ayutla y poco después el movimiento cobra fuerza en toda la nación. El 8 de agosto del año siguiente, Santa Ana abandona el país para no volver más a la presidencia y así se cierra un obscuro período de generalatos al servicio de intereses políticos y personales.

El Plan de Ayutla es modificado poco después en Acapulco y ambos documentos constituyen los precedentes de la Constitución de 1857. Pero antes de consolidarse esta Constitución, va a ser necesario que el viejo antagonismo entre Centralistas y Federalistas, entre Conservadores y Liberales, se dirima en el campo de las armas en una lucha sin cuartel en el que ambos partidos presintiendo lo definitivo de la empresa, mutuamente van a lanzar sus mejores armas.

El día 18 de febrero de 1856, se instaló solemnemente el Congreso Constituyente formado por una mayoría de moderados y una minoría de radicales. La presidencia fué ocupada por el ilustre liberal don Ponciano Arriaga, Diputado por el Estado de Guerrero. La Comisión de Constitución estuvo integrada por el mismo Ponciano Arriaga, don Isidro Olvera, Diputado también por Guerrero; Don León Guzmán, Diputado por México; don Melchor Ocampo, Diputado por Michoacán; don Joaquín Cardoso, Diputado por Nuevo León; don Mariano Yañez, Diputado por Sinaloa; don José María Mata, Diputado por Veracruz y don Pedro Escudero Echá nove, Diputado por Yucatán.

"La Constitución de 57 era de carácter liberal, democrática e individualista y por eso consagró mayor número de disposiciones para proteger los derechos de los individuos; pero olvidó casi por completo los intereses generales de la colectividad y el desenvolvimiento del derecho social. Sin embargo, ése Código merece el mayor respeto y un caluroso tributo de sincero reconocimiento, a los que lo concibieron y promulgaron, tanto porque estaba de acuerdo con las ideas filosóficas de su tiempo y con el ideal esencialmente individualista del anterior derecho político, cuánto porque dió programa y una bandera para guiar al país en plena reacción conservadora y en la lucha contra la intervención extranjera además de un Gobierno de legalidad, un Estado de Derecho dentro del cual los gobernados podían mejorar su condición política y moral". (6)

No obstante este juicio, se ha dicho que el constituyente de 57 elaboró la ley suprema "sin tener en cuenta las necesidades reales del pueblo para el

(6) Derecho Constitucional Mexicano. Miguel Lanz Duret. Págs. 85 y 86 4ª Edición.

cual legislaba", (7) lo que vino a provocar un desajuste entre la realidad social y política y nuestra Constitución, dando por resultado la iniciación pronta de una serie de reformas para ir las adaptando a las necesidades del país.

Parece discutible si una Constitución debe adaptarse en el momento de su expedición totalmente a la realidad social o política de un pueblo o debe elaborarse con proyecciones y punto de vista al porvenir con el objeto de encauzar esas realidades - - hacia las aspiraciones Constitucionales proyectadas.

Para los Conservadores, todas las ideas avanzadas que encierra la Constitución de 57 estaba fuera de realidad nacional; para los liberales las ideas avanzadas fueron mutiladas y sólo llegó a plasmarse unos cuantos principios.

En nuestro modesto parecer el mal radicaba en el abandono criminal en que había permanecido el pueblo en materia de civismo no sólo porque no se estimulaba su enseñanza, sino porque aquellos que debían ser ejemplo de acatamiento a nuestras leyes, eran los primeros en violarlas a la vista del pueblo y muchas veces contra el pueblo, creando un clima no sólo de escepticismo sino de repudio hacia nuestras leyes, matando así la fe acerca de las virtudes de nuestra Carta Magna.

Con mucha razón ha dicho el insigne historiador don Toribio Esquivel Obregón "que ha sido y sigue siendo verdad que el pueblo y el Gobierno de México no se identifican y que es un gravísimo obstáculo para esa unidad ideal que se llama Nación".

(7) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena - Ramírez. Pág. 31.

Pero este divorcio que existe entre el pueblo y Gobierno, no es tanto porque nuestras leyes están lejos de la realidad sino porque su práctica de constantes burlas y violaciones a las mismas, ha creado ese distanciamiento entre el pueblo y las autoridades que aplican nuestra Constitución.

Tales son los antecedentes históricos, expuestos brevísimamente, de nuestra Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 y cuyas violaciones a través de muchas prácticas viciosas y especialmente lo que se refiere a las facultades del Senado para el desconocimiento de poderes locales, vamos a enjuiciar con intención jurídica.

C A P I T U L O I I

NUESTRO SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Si dedicamos este capítulo al comentario de nuestro sistema federal, es porque tiene íntima relación con la parte fundamental de nuestra tesis.

En efecto, la funesta práctica del Senado - para "el desconocimiento de los Poderes Locales" - bajo el amparo de la Fracción V del Artículo 76 - Constitucional, mejor dicho escudado en su interpretación y práctica espúrea, constituye el más peligroso de los instrumentos de que el Gobierno Federal se vale para herir y socavar hondamente "las entrañas mismas de nuestro sistema federal".

Antes de exponer una definición de la federación y de referir el origen y trayectoria de - nuestro Sistema Federal Mexicano, nos parece necesario hacer algunas consideraciones previas.

Es copiosa y abundante la existencia de escritos en torno a la polémica entre el Federalismo y el Centralismo, y sobre si debió o no adoptarse uno u otro sistema al independizarse nuestra Patria; no solamente por los que escriben sin el más elemental conocimiento de nuestra historia y de nuestras instituciones jurídico políticas, sino también entre connotados historiadores y juristas.

Cuáles fueron las razones esgrimidas como justificación para la implantación de uno u otro sistema ?

La única razón que podían esgrimir ambos contendientes, era la conveniencia, necesidad e intereses de la Nación que acababa de nacer a su independencia política.

¿ Pero qué cosa era para ellos la Nación ?

¿ Quiénes la formaban desde el punto de vista humano ?

¿ La componían acaso el elemento clerical, militar, dirigentes de la política misma o a lo sumo de los criollos ? En esta época los españoles y criollos juntos apenas pasaban de un millón, en tanto que los indígenas y mestizos llegaban a cinco millones. Cualquier Sistema de Gobierno que no proyectara su beneficio sobre esta abrumadora mayoría, no podía considerarse basado sobre las necesidades nacionales.

Cuando los Federalistas por fin consiguieron expedir la primera Constitución Federal de 1824, pensaron quizás de buena fe que con ese documento iba a resolverse los grandes problemas de nuestra Patria, joven como país independiente pero con viejos y añejos males sociales, políticos y económicos heredados de la Colonia, Los Estados Unidos de donde se inspiró fundamentalmente nuestro Sistema Federal, había logrado una gran prosperidad en diversas órdenes de su vida nacional con su sistema federal nacido en Filadelfia en 1787, y México adoptando el propio sistema iba a seguir el mismo camino de progreso y adelanto. Es decir, nuestros constituyentes de 24 como muchos posteriores, pensaron que con la simple expedición de leyes más o menos adecuadas y bien intencionadas, se resolverían nuestros difíciles y complejos problemas.

Es posible que de buena fe, creyeran nuestros constituyentes que el sistema federal era el que más convenía al país y es posible también que el sistema federal fuera el arma más poderosa para oponerlo a viejos o inadecuados sistemas coloniales. Más ello no destruye la afirmación de que nuestra Federación Mexicana, se fundó sobre bases ficticias porque dado el -

sistema de coloniaje en que había vivido la Nueva España, estaba muy lejos de haber alcanzado el ciclo evolutivo para adoptar el sistema federal.

Se pensará por esto que defendemos el Centralismo? No. Si el Federalismo estaba fuera de la realidad porque para su creación era necesaria la existencia previa de Estados unitarios libres y en Nueva España no los habían, el Centralismo so pretexto de colocarse dentro de esa realidad, trataba de organizar un gobierno de minorías (oligarquía según la fórmula Aristotélica) para la mejor explotación de las mayorías.

En tanto el Federalismo trataba, con medios adecuados o no, destruir los viejos sistemas imperantes y organizar otros más convenientes a su juicio, el Centralismo trataba de conservar los sistemas coloniales cambiando solo de nombre a las instituciones.

Cuántas veces los Federalistas lograron reunir un Constituyente y elaborar una Constitución a lo largo de nuestra historia (salpicado siempre de sangre y de cieno) los Centralistas pusieron el grito que sus autores no representaban al pueblo, que no era la Constitución emanación de la voluntad de la Nación. Y cuando los Centralistas lograron igual objeto, no tuvieron inconveniente en decir que ellos sí representaban al pueblo y que la forma de Gobierno Centralista era la voluntad del pueblo, era la expresión viva de la Nación que clamaba tal forma de Gobierno.

En estas condiciones, ha llegado la hora de decir la verdad amarga, de que ni el federalismo ni el centralismo representó realmente al pueblo, porque nunca en México se le ha tomado en cuenta, y aceptando que por una casualidad extraña de la política se le hubiera tomado, nunca pudo haber manifestado si le gustaba o le convenía.

el Centralismo o el Federalismo, sencillamente porque ni siquiera sabía el castellano para decirlo, y menos entender lo que era Federalismo y Centralismo. Si Santa Ana que no era analfabeto se dice que no entendía lo que era un Sistema de Gobierno Central o Federal, ¿ cómo querían nuestros políticos que lo supiera el pueblo que vivía en la más absoluta ignorancia ? (1)

La gran masa que formaba la base de nuestra pirámide social (carne viviente de todas las injusticias), no entendía nada de abstractos conceptos de Patria, nacionalidad, forma de Gobierno, etc., solo entendía de tequilo, tienda de raya, diezmos y primicias y un mísero alimento para el hambre y los andrajos para cubrir la vergüenza de su sexo. Era natural que para ese pueblo, solo era "cosa buena", solo tenía sentido lo que podía proporcionarle, mejor vestido, mejor alimento y menos tequilo, llamara como se llamase el sistema de su gobierno.

Se ha dicho por otra parte que en la adopción del Sistema Federal, no fué ajena nuestra vecina República Norteamericana mediante las tortuosas maniobras del más refinado caballero de industria que ha conocido México, Joel R. Poinsett; que las actividades de éste, entre ellas la fundación de las logias de filiación Yorkina que se enfrentaron a los del rito Escocés, no tenían otro objeto que debilitar lazos de hispanidad e ir preparando sus planes futuros, acaso incluyendo el zarpaso sobre nuestro territorio por los medios que fueran necesarios y que los federalistas se prestaron al juego de nuestro vecinos y ayudaron a preparar inconscientemente el terreno para consumarse más tarde la más dolorosa de nuestras desgracias nacionales.

(1) "Ninguno de los presentes sabe qué clase de animal es el Federalismo", frase de Fray Servando Teresa de Mier, citado por Fuentes Mares en su apasionado libro "Poinsett. Historia de una Gran Intriga".

Cualquiera que sea la estricta verdad sobre las causas que llevaron a nuestros hombres públicos para implantar el sistema federal y los otros para combatirlo, ha quedado patente que, más que los "sistemas" de gobierno, han causado los grandes males a nuestro País, la ambición desmedida, la falta de patriotismo y elemental honradez política de quienes han tenido en sus manos el mando de un ejército o de la maquinaria de Gobierno.

Y ahora después de 147 años de federalismo con sus interrupciones centralistas y una monarquía efímera, ya no cabe discutir los méritos del sistema federal, pero sí cabe discutir si el propio federalismo tiene derecho a herirse a sí mismo con sus prácticas contrarias al sistema, y propios precisamente de un centralismo que tanto ha combatido.

En el próximo capítulo examinaremos este delicado tema; por ahora vamos a dar una rápida mirada a nuestro Sistema Federal.

La Federación --dice Schmitt-- es una unión permanente, basada en libre convenio y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común.

La Federación da lugar a un nuevo status de cada miembro; el ingreso en una Federación significa siempre para el miembro que ingresa, una reforma de su Constitución. Incluso en el caso de que ninguna prescripción legal Constitucional sea reformada en su texto, se reforma esencialmente, sin embargo --lo que es mucho más importante-- la Constitución en sentido positivo, es decir, el contenido concreto de las decisiones políticas fundamentales sobre el total modo de existencia del Estado". (2)

De acuerdo con esta definición el insigne tratadista germano, para la creación de una federación, es presupuesto necesario la existencia previa de estados unitarios libres que serán los estados miembros en el seno de la federación, tal como lo afirmamos antes. Pero también una federación puede formarse no de varios estados, sino de un solo estado unitario; la consecuencia fundamental de uno u otro proceso de formación, se manifiesta en la distribución de las competencias entre la federación como Gobierno General y los estados miembros como gobiernos particulares.

Si la Federación se forma de varios estados unitarios, estos conceden a la federación taxativamente enumeradas las facultades que se consideren necesarias para el cumplimiento de su misión de gobierno general, reservándose para sí todas las demás sin enumeración. Así se dice que las facultades no enumeradas en favor de la Federación, se entienden a favor de los estados miembros, en caso de duda sobre competencias, se resuelve en favor del estado miembro.

En el otro caso, cuando la Federación se forma de un solo estado unitario, las cosas suceden al contrario, el estado unitario es el que concede a los estados miembros que nacen taxativamente enumeradas las facultades que se consideren necesarias para cumplir su misión de gobierno particular, reservándose para sí todas las demás facultades sin enumeración. Ahora se dice que las facultades no concedidas enumerativamente en favor de los estados se entiende reservadas a la federación y que en caso de duda sobre competencia, se resuelve en favor de la Federación que tiene la zona "indefinida".

Como ejemplos típicos en América de una Federación formada por varios estados unitarios libres, se cita necesariamente a los Estados Unidos de Norteamérica; en efecto, las colonias Angloamericanas, al contrario de las provincias en la Nueva España, eran completamente

independientes unas de otras y solo dependientes todas de la metrópoli. Al independizarse estas colonias - en 1776, se unieron por sus propias conveniencias en - una Confederación y no en una Federación.

Esto demuestra claramente que los antiguos colonos cuidaban celosamente su independencia política, - porque como veremos en líneas más adelante, en la Confederación los Estados miembros no pierden su soberanía. No obstante, la Asamblea Constituyente reunida en Filadelfia en 1787, elaboró una Constitución de tipo federal que fué ratificada después en las convenciones de los Estados. Pero esta Constitución no - fué aprobada por unanimidad sino por mayoría de votos. Los que representaron la minoría, no se dieron por -- vencidos. Continuaron defendiendo la autonomía de los Estados frente a las tendencias del Poder Central - y la lucha no quedó liquidada sino hasta con la guerra de secesión; pero he aquí que a partir de la consoli-- dación del pacto federal, el Poder Central comienza a - invadir mediante maniobras más o menos legales, las fa - cultades de los Estados y todo hace suponer que paula-- tivamente va a convertirse en un Estado Unitario cuando los Estados pierdan las últimas facultades que les - dá vida jurídica como Estados miembros de la Federa--- ción.

En cuanto a ejemplo de una federación formada - por un sólo Estado unitario, se cita también necesaria - mente a Canadá. Aquí los Estados miembros nacieron - del Estado Unitario y las facultades de aquellos son - los que enumerativamente tuvo a bien conceder éste. Su formación como se aprecia sigue un proceso contra-- rio al seguido en los Estados Unidos.

Resta decir que la Confederación se forma tam-- bién de Estados Unitarios libres, pero al contrario de lo que sucede en una federación, aquí los Estados miem-- bros, no pierden su soberanía ni interior ni exterior-

y si es cierto que hay un Congreso de la Federación - que legisla, es necesario que estas leyes sean aprobadas por los Congresos de los Estados Unitarios libres y soberanos para que tenga validez y obligatoriedad. Resulta así que la Confederación es una especie de - transición hacia la federación.

Ahora bien, la creación de nuestra Federación, no encuadra en el primer caso porque las provincias - no eran Estados Unitarios libres para poder nutrir de facultades a la federación que se trataba de crear.

Si consideramos que la Nueva España al independizarse se convirtió en un Estado Unitario libre y soberano, para crear una federación debía seguir el proceso que hemos descrito del Canadá, es decir, fraccionar el territorio en varios Estados autónomos concediéndoles enumerativamente las facultades que se considera suficiente para su existencia jurídica, y reservarse para sí el resto de facultades no enumeradas o sea la zona indefinida.

Pero como se trataba de seguir el modelo - - norteamericano fué necesario recurrir a una ficción - para tener Estados Unitarios libres y soberanos, con los cuales formar la federación y fué así como el Acta Constitutiva creó a los Estados y al mismo tiempo la Federación.

Dice el Acta:

Artículo 5º.- La nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

Artículo 6º.- Sus partes integrantes son los - Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno - interior, según se detalla en esta Acta y en la Cons-

titución General.

Luego en el Artículo 7º, enumera los Estados - de la Federación.

Así nace nuestro Sistema Federal que va a provocar la lucha enconada entre centralistas y federa-- listos como vimos ya en el primer capítulo.

Pero si las inconformidades provocadas con la- forma de gobierno adoptado, quedó liquidada con la - guerra de 3 años, el hecho de que nuestra federación- se haya organizado sobre bases artificiosamente arre- gladas, ha provocado a lo largo de nuestra vida ins-- titucional muy serios problemas que no solamente no - se han liquidado sino que tienden a tomar mayores pro porciones.

Aunque no es tendencia exclusiva de la Federa- ción Mexicana, la constante invasión de la autonomía- de los Estados con vista a su propio fortalecimiento, sino es característica de este sistema en general, en México la invasión en pro de la centralización del - poder federal y la reducción de la autonomía de los - Estados miembros ofrece un espectáculo desolador, pre cisamente porque los Estados que nunca fueron sobera- nos, sin ningún raigambre de autonomía y sin tradi--- ción de libertad política, no presentan resistencia - al poder central, ni se preocupan por defender su - - autonomía. Con esta sumisión completa de los Esta- dos, la federación dispone a su gusto de la vida polí tica de los Estados.

Para que no se nos reproche que formulamos jui cios a priori, vamos a estudiar, siempre siguiendo a- los autores que consultamos, cómo invade el gobierno- central la autonomía de los Estados-miembros, en una- federación creada realmente con preexistencia de Esta

dos libres y soberanos y cómo se lleva a cabo en la - federación mexicana, creados artificiosamente.

Cualquiera que sea el proceso seguido para la - creación de una federación, corresponde invariablemen - te a la Constitución fijar las competencias del go--- bierno federal y del particular de los Estados. Nues- tra Constitución actual y por las razones ya apunta-- das, dice en su artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Aparentemente de acuerdo con este - Artículo Constitucional, la federación se encuentra - encerrada en un círculo hermético sin poder hacer uso de más facultades que las expresamente concedidas por la Constitución. Pero la realidad es otra porque - el Artículo 135 que determina la forma de modificar - o adicionar la Constitución, le ha permitido, entre - otras cosas, reformar el artículo 73 Fracción XXIX, - ahora Fracción XXX, y resulta así que la Constitución le concede la facultad "Para expedir todas las leyes- que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las- facultades anteriores, y todas las otras concedidas - por esta Constitución a los Poderes de la Unión", que dando consagrado las facultades implícitas . Pero - en México poca o ninguna falta hacen las facultades - explícitas o implícitas porque ahí estaría siempre el citado Artículo 135 para adicionar o reformar la Cons- titución y todo queda resuelto. Es verdad que de - acuerdo con esa "válvula de escape" (el Artículo 135) para que toda reforma o adición llegue a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la - Unión, por el voto de las dos terceras partes de los- individuos presentes, acuerde las reformas o adicio-- nes y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las- legislaturas de los Estados, no es menos cierto que - como ya dijimos, los Estados no presentan la menor -

resistencia a la invasión del Gobierno Central y siempre las aprueban.

En los Estados Unidos del Norte, las facultades implícitas tienen un gran interés porque de ellos se ha valido el Gobierno Federal para extender su poder en los Estados, contando con la ayuda de la Suprema Corte. "El Congreso de los Estados Unidos, dice el maestro Tena Ramírez, "ha reconocido a los poderes federales numerosas facultades implícitas, vinculadas a veces artificiosamente con facultades explícitas, y la Corte ha colaborado generalmente en esta tarea". "El abuso de las facultades implícitas se ha podido justificar Constitucionalmente en los Estados Unidos, gracias a que la relación de necesidad entre ellas y las explícitas a que se refieren, queda sujeta a la apreciación del Congreso y, después de la Corte, los dos poderes que se han coludido en el empeño --plausible desde el punto de vista de la integración de la nacionalidad y del progreso del País-- de federalizar actividades que antes estaban reservadas a los Estados".(3)

Estas últimas afirmaciones del Maestro Tena, nos han hecho pensar que si la centralización de los poderes federales se hiciera fundamentalmente con el fin de hacer viable nuestra integración nacional, de buscar la cohesión de nuestra mexicanidad y de romper las barreras materiales que obstruyen el fortalecimiento de nuestra unidad, en buena hora las invasiones del poder federal. Pero por desgracia no es así: la centralización del poder se hace para disponer con entera libertad de la vida política de los Estados, aunque éstos no gocen siempre de los beneficios que la federación tiene deber de brindarles.

(3) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Págs. 108 y sigs. 2ª Edición.

Pero lo más interesante para apoyar nuestras - anteriores afirmaciones, son los siguientes conceptos del distinguido tratadista: "En México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano. En la Constitución de 57 consistían en expedir por el Congreso "todas las leyes que sean NECESARIAS Y PROPIAS para hacer efectivas las facultades antecedentes todas las - otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. En la Constitución actual se suprimió el adjetivo PROPIAS, sin que mediara explicación alguna. Pero el texto en uno u otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido. Y es que la evolución del federalismo al centralismo, no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacidos de un federalismo teórico e irreal, no presentan resistencia como los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de centralización, se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los - Estados y que éstos aceptan". (4)

Se dice finalmente que la torcida interpretación que se le da a la Fracción V del Artículo 76 - - Constitucional, cuyo enjuiciamiento nos encaminamos; el aumento de las facultades expresas al Congreso - - (Fracción X y XVI del 73), y el alcance que tiene el Artículo 14 Constitucional, al permitir la revisión - de los actos de las autoridades judiciales de los - - Estados por medio del amparo, son los tres medios de que el Gobierno federal se vale para ampliar la esfera de su acción a costa de los Estados.

(4) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena R. Pág. 109. 2ª Edición.

C A P I T U L O I I I

ORIGEN Y EVOLUCION DE LA FRACCION V DEL ARTICULO
76 CONSTITUCIONAL

INTENCION DEL CONSTITUYENTE

PRACTICAS VICIOSAS

Está por cumplir 97 años de existencia la -
fracción V del Artículo 76 Constitucional, que na-
ció como consecuencia de las Reformas Constituciona
les del 13 de noviembre de 1874, siendo Presidente-
de la República Don Sebastián Lerdo de Tejada, el -
"Napoleón de la Política Mexicana" de su tiempo.

Cuál fué la génesis o el origen de este peli
groso precepto que está desarticulando nuestro Sis-
tema Federal, minando la autonomía de los Estados y
que ha provocado la caída de muchos gobernadores?

Debe afirmarse en justicia, que los hombres-
públicos que concibieron la Reforma lo hicieron - -
para llenar una necesidad real, para llenar un va-
cío en los casos que un Estado quedaba, a consecuen
cia de nuestras turbulencias políticas u otras cau-
sas sin titular su poder ejecutivo o legislativo y-
no había disposición aplicable al caso, pero nunca-
para hacer desaparecer cuando así conviniera a los-
intereses del Gobierno Federal, los Poderes de los-
Estados con plena existencia real y jurídica.

Entre los antecedentes que hicieron germinar
esta disposición, se cuenta el caso de Yucatán. El
5 de enero de 1870, la legislatura yucateca declaró
Gobernador y Vice-gobernador electo, respectivamen-
te a Don Manuel Cirerol y Don José Apolinar Cepeda-
Peraza. Estas personas debían durar en su cargo
dos años de acuerdo con la Constitución local de -
1862, vigente en la fecha de la elección. Pos---
teriormente se aprobó una reforma a la Constitución
del Estado que ampliaba a cuatro años el período de
los gobernadores estableciendo en un artículo tran-
sitorio, una franca aplicación retroactiva con el -

objeto de que el Gobernador y Vice-gobernador electos, duraran cuatro años en su cargo. Esto provocó una revuelta que hizo caer del poder a Cicerol y ameritó la intervención del Gobierno Federal, el que no encontrando una disposición aplicable al caso y después de largas discusiones en el Congreso, resolvió nombrar un Gobernador provisional que convocara a elecciones.

Para mayor ilustración veamos como se relatan estos acontecimientos en la Enciclopedia Yucatanense, vol. III, págs. 325 y sigts.: "Después de la muerte de Manuel Cepeda Peraza, todavía continuó al frente del gobierno el Coronel Cevallos; pero en virtud de haber renunciado al cargo de Vocales del Consejo de Gobierno, García Rejón y Molina y el suyo el Vice-gobernador Don José María Vargas, el Congreso nombró el 2 de abril de 1869 para substituir a los primeros, a los señores José Apolinar Cepeda Peraza y Manuel Cicerol, haciéndose cargo del gobierno Cepeda Peraza el mismo día. Y verificadas las elecciones en noviembre, la Legislatura declaró el 5 de enero de 1870, electos para Gobernador al Lic. Manuel Cicerol y para Vice-gobernador al propio Coronel Cepeda Peraza. Habiendo tomado posesión del cargo el nuevo gobernante el 1º de febrero de 1870, para un período de dos años conforme a la Constitución Política de 25 de abril de 1862, vigente; más aprobado un proyecto de reformas a la misma, en que se fijaban cuatro años como período gubernativo, se expresó en un artículo transitorio que dichas reformas regirían en el período constitucional que iba a comenzar el 1º de febrero. Y a pesar de haberse opuesto el diputado Don José María Iturralde a esa declaración, por el efecto retroactivo que entrañaba en lo que se refería al término del gobernador, y las consecuencias que podía originar el artículo fué aprobado.

Parecían haberse tomado un respiro las agitaciones, pero cumplidos los dos años que debía durar en el gobierno Cirerol, sin que nada al respecto se dijera ni menos se convocara a elecciones, se alzó todo el Oriente en apoyo de un plan proclamado en Valladolid el 13 de marzo de 1872, fundándose en que las elecciones de noviembre de 1869 había habido engaño, fraude y violencia, y que aún en el supuesto de haber sido legales, el término del Ejecutivo era por dos años, que ya habían transcurrido y, en consecuencia, las autoridades electas habían cesado de derecho desde el 1º de febrero, demandándose por tales atentados la cesación de todos los Poderes del Estado; con la protesta de la más completa adhesión a la Unión Federal, a la Constitución de 57 y a los Supremos Poderes, así como que se nombraba jefe de las fuerzas restauradoras del orden constitucional al Coronel Don Francisco Cantón. Activamente organizó el gobierno a dos mil hombres que al mando de los Coroneles Traconis, Cepeda Peraza, Espada y Ruíz, salieron a batir a los alzados. Cantón con quinientos hombres se reunió, llegó a Dzitás, hacia donde se dirigió Cepeda con mil y los Coroneles Espada y Ruíz, mientras que Traconis, con otra fuerza igual, desde Tunkás tomó rumbo a Espita, para de ahí caer sobre Cantón en Dzitás.

El Gobierno federal declaró en estado de sitio a Yucatán y envió al General Don Vicente Mariscal, que desembarcó en Campeche el 9 de abril al frente de una brigada, con instrucciones de asumir el gobierno del Estado, comunicándole al Coronel Cantón en esa misma fecha la misión que traía, y que una vez que el movimiento que había sido de carácter meramente local sin desconocer a los poderes de la Federación, se pusiera sus órdenes con todas sus fuerzas. Cantón le contestó manifestándole su aquiescencia, en el concepto de que fueran satisfechas las

aspiraciones del pueblo yucateco, en relación al desconocimiento del señor Cirerol, con motivo de haberse vencido el término por el que había sido electo gobernador; y acreditando al Gobernador de Campeche, licenciado Don Joaquín Baranda, para mediar en el asunto, - envió en comisión para el mismo objeto, a los señores José Rendón Peniche y Ricardo Molina, y arreglando - todo satisfactoriamente, licenciadas las tropas revolucionarias, se trasladó el General Mariscal a Mérida al frente de su Brigada, tomando posesión del gobierno el 23 de abril de 1872, y procediendo a la reorganización de los servicios públicos. Nombró a los - magistrados y jueces, entretando que se hicieran - - elecciones, y por su Secretario General al licenciado Don Olegario Molina; y al Coronel Cantón, que colaboraba con él en la tarea de la reconstrucción, Comandante de la línea de Oriente.

Pasados unos meses, el Congreso Federal entró a considerar la situación irregular en que se encontraba Yucatán, decretando el 17 de abril de 1873, la suspensión del estado de sitio, y que volvieran al - ejercicio de sus funciones las autoridades electas - en noviembre de 1869, para cuyo efecto fué destinado el General Don Ignacio R. Alatorre a Yucatán, como - Gobernador y Comandante Militar, por disposición de Don Sebastián Lerdo de Tejada, ya Presidente de la - República por ministerio de Ley, a causa de haber - fallecido el 18 de julio anterior Don Benito Juárez. Apenas llegó Alatorre a Mérida, entregó el gobierno - a Don Francisco Zavala, Vocal Primero del Consejo, a quien correspondía, por la eliminación de Cirerol y - muerte del Vice-gobernador Don José A. Cepeda Peraza; y reunida la repuesta Legislatura, declaró ciudadano yucateco al General Alatorre, nombrándolo Gobernador interino y quien el 14 de abril de 1873, convocó a - elecciones de Vicegobernador, seguramente porque su nombramiento fué para los dos años que se había que-

rido arrogar Cirerol. Hechas las elecciones, en Mérida tumultuosamente a provocación de los sostenedores de Castellanos Sánchez, el candidato oficial, hubo muertos y heridos por agresión de la policía contra los partidarios del Coronel Cantón cuyo partido respaldado por el del Dr. O'Horán, había triunfado, en verdad, en la justa electoral.

Al fin el 13 de noviembre de 1874, nació la reforma que correspondió al Artículo 72-B y quedó redactado de la siguiente manera: "Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere".

Vale la pena examinar este precepto. En primer lugar notamos que a diferencia de la vigente, habla solo del poder Legislativo y Ejecutivo, lo que equivale a decir que aún existiendo el Poder Judicial, el nombramiento de gobernador provisional debe hacerse. Vemos también en segundo lugar, que el nombramiento corresponde al Ejecutivo Federal y que el Senado da únicamente su aprobación, en tanto que ahora es el Senado el que nombra mediante la terna que propone el Presidente de la República. Por último encontramos la prohibición del Gobernador provisional nombrado, para ser designado Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen, en virtud de la convocatoria que él expidiere. No es aventurado pensar que esta prohibición haya tenido que ver con los procedimientos

del General Alatorre en Yucatán y estaba entonces justificado, porque el Artículo 109 Constitucional que corresponde al 115 vigente, no prohibía las reelecciones en general, sino al contrario, autorizaba a los Estados para establecerlos en sus respectivas Constituciones. Ahora ya no tiene justificación alguna y resulta una redundancia porque tal prohibición queda comprendida en la fracción III incisos a) y b) del Artículo 115 Constitucional.

Que sepamos no volvió a hacerse ninguna reforma a este precepto, hasta en 1917 en que el constituyente hizo las modificaciones, quedando como aparece actualmente.

Las facultades del Senado en general fueron consignadas en el Artículo 76 y se discutieron en la sesión del día lunes 15 de enero de 1917, tomando parte en los debates los señores David Pastrana Jaimes, Diputado Constituyente por el 5º Distrito de Puebla, Paulino Machorro y Narváez, Diputado Constituyente por el 18º Distrito de Jalisco; Rafael L. de los Ríos, Diputado Constituyente por el 7º Distrito del Distrito Federal e Hilario Medina, Diputado Constituyente por el 8º Distrito de Guanajuato. El dictamen fué presentado por la segunda comisión compuesta por los Diputados Constituyentes Paulino Machorro y Narváez e Hilario Medina, acabados de mencionar, así como de Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

La fracción V de este Artículo 76 Constitucional, se presentó redactada en los siguientes términos: "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. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Ejecutivo y aprobado por dos tercios de los miembros presentes, y-

en sus recesos de la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados, no prevean el caso".

Al referirse particularmente a esta fracción, el Diputado David Pastrana Jaimés, quiso saber por qué la segunda comisión la presentaba en otros términos que los del proyecto del Primer Jefe, a lo que el Diputado Paulino Machorro y Narváez, miembro de la comisión dictaminadora contestó: "Para cambiar la redacción de la fracción V, se tuvieron en cuenta dos razones: una, que la discusión de este Artículo se había suscitado desde el tiempo de la Constitución de 57, y el debate versó sobre si bastaba la desaparición de uno sólo de los Poderes o si era necesario que se verificara la desaparición de los tres Poderes. La Comisión tuvo en cuenta que faltando uno sólo de los tres Poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el Legislativo nombra a otro de cualquier otra manera, para substituirlo. Si falta el Legislativo, no es completamente esencial para el funcionamiento momentáneo de los Poderes de un Estado. Se puede convocar a elecciones y se substituye de aquella manera; si falta el Judicial, naturalmente que para que la federación intervenga y hasta cierto punto invada la soberanía, se necesita que falten los tres Poderes; éste es un caso enteramente anormal; pero posible, sobre todo en tiempos de convulsiones políticas. Para evitar que la federación pudiera abrogarse la soberanía porque faltara alguno de los poderes, se quiso expresar que faltaran todos los Poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento. Y para terminar, agréó el Diputado Machorro: "la idea de la comisión fué que en este caso no nombrara, porque desde luego el Poder Judicial como un resto de so-

beranía legal, y quiso que allí quedara el régimen legal, además, hay el precedente legislativo de - que en muchos Estados el Poder Judicial substituye al Ejecutivo en ciertos casos. El Presidente - del Tribunal Superior de Justicia pasa a ser Gober-nador cuando falta el Gobernador. Ya tenemos, - en este caso, dos poderes. Convocar a elecciones para Diputados y está completo el Poder; no - hay para qué intervenga la federación..." (1) Dice Don Félix F. Palavicini en su "Historia de la Constitución de 1917" tomo segundo de donde estamos tomando estos datos, que la fracción comentada fué - aprobada por unanimidad.

Varias consideraciones, cual más provecho--sas e ilustrativas pueden desprenderse tanto de la lectura de la contestación del Diputado Machorro - Narváez como de la lectura de la fracción V tal - como quedó aprobada. Entendemos que cuando el - Diputado Machorro habla de la "discusión suscitada- en torno de este mismo Artículo en tiempo de la - Constitución de 57", no se refiere naturalmente al Constituyente de aquella fecha, sino al Constitu--yente Permanente que en 1874 introdujo la reforma.

Se observa que la constante preocupación - del Constituyente, fué evitar que la federación tuviera que intervenir ya no y nunca para hacer desaparecer un poder o todos los Poderes, sino ni - - siquiera para designar invadiendo la soberanía de los Estados y por eso propungó que era necesaria - la falta de los tres Poderes. Esto no está de- mostrando claramente que el propósito del Constitu- yente de 17, no fué dotar al Senado de la facultad de declarar desaparecidos los Poderes de un Estado, sino de poder designar Gobernador provisional cuan

(1) "Historia de la Constitución de 1917", Félix - F. Palavicini. 2º Tomo Pág.372.

do hayan desaparecido por causas internas del mismo - todos los Poderes. La interpretación que actualmente se le dá a este precepto contrasta con el espíritu del Constituyente y encierra en sí misma una tradición tan enorme que sólomente la ceguedad política ha podido ignorarles. ¿Cómo es posible que - bajo el amparo de esta facultad pueda el Senado declarar desaparecidos los Poderes, si su intervención - constitucional se justifica precisamente por la - - inexistencia de los Poderes, por falta absoluta de - los Poderes ? Mientras existan uno o dos Poderes, - el Senado no puede intervenir y cuando lo haga por la inexistencia completa es únicamente para nombrar Gobernador provisional. ¿ De dónde ha tomado el Senado la facultad de declarar de motu proprio la desaparición de los Poderes de los Estados ? En la actualidad ya no se habla ni siquiera de desaparición de - Poderes sino se habla de "desconocimiento", lo que ya equivale en buen castellano a destitución de Poderes - referido abiertamente con nuestro sistema federativo, - con el precepto constitucional y la recta intención - del constituyente del 17. Mientras la intención - del Constituyente fué evitar a toda costa, aún en el caso de que faltara el Poder Legislativo y el Ejecutivo, la intervención del Senado, ahora la intención de éste es intervenir a toda costa, aunque existan intactos los tres Poderes haciendo uso de una facultad que no le ha dado la Constitución, ni pensó nunca dárselo al Constituyente, sino se lo ha ido dando la repetición constante de las prácticas viciosas cada día más al margen de nuestra Ley Suprema.

Hay otro punto importante en las palabras del Diputado Machorro. Cuando dice que la falta de los tres Poderes en un Estado, es un caso anormal pero - posible sobre todo en tiempo de convulsiones políticas, se refiere a esas convulsiones en los Estados, - cuando no se encontraba todavía consolidada la paz, - como los tiempos que precedieron a la Reforma de - - 1874 (caso de Yucatán), en que aún se registraban - -

erupciones como rescoldo de una lucha en que había - salido derrotado el partido conservador y principal-- mente como los tiempos de la expedición de la Consti-- tución de 17, en que estaba muy lejos de haberse lo-- grado la pacificación completa del País y la normali-- zación de nuestras instituciones. Entonces no era remoto que un gobernador fuera asesinado, expulsado o simplemente emprendiera la fuga ante un peligro inmi-- nente; que el Poder Legislativo o el Judicial o ambos, abandonaron también sus puestos y entonces "era llega-- do el caso de nombrar un gobernador provisional", - - pero ahora en plena paz fortalecida por más de 45 -- años y cuando el gobierno federal tiene suficiente - fuerza moral y material para proteger a los gobiernos locales, ¿ cómo es posible que se sigan registrando-- frecuentemente casos en que el Senado tiene que nom-- brar gobernador provisional por acefalía de Poderes - locales ? Ahora que debiera ser muy raro, casi im posible, de que un Estado se quedara en un momento - dado sin un solo Poder, se están multiplicando los - nombramientos de Gobernadores provisionales porque de la noche a la mañana, "desaparecen", TODOS los Pode-- res.

También es digno de atención el hecho de que - de que este precepto se haya aprobado en la sesión de 15 de enero de 1917, por unanimidad y sin discusión. No hemos podido comprobarlo, pero es posible que has-- ta entonces, este precepto no se había utilizado para los fines que hoy se utiliza ni constituía, por lo - tanto, una amenaza para la autonomía de los Estados o un peligro para nuestro Sistema Federal. Hasta en tonces había cumplido una necesidad real, pues de - - otro modo no se explica su aprobación por unanimidad.

Finalmente y como una prueba más de la inten-- ción del Constituyente de 17, veamos como se agregó - lo siguiente: "Esta disposición regirá siempre que - las Constituciones no prevean el caso".

Hay cierta discrepancia sobre la interpretación de esta parte final. Nosotros aunque no por las mismas razones, estamos de acuerdo con el Maestro Tena en el sentido de que se refiere a las prevenciones que las Constituciones locales puedan establecer respecto al nombramiento de Gobernador cuando falten los tres Poderes de un Estado. Si este fué la intención del Constituyente de 17, tenemos prueba de que se empeñó por encontrar la fórmula que evitara la intervención del Senado, que su finalidad fué salvaguardar la autonomía de los Estados y por eso dejó abierta esa posibilidad en sus Constituciones y sólo intervenir en el caso extremo de que no prevean el caso.

Lanz Duret dice que esta parte final se refiere a toda la fracción, es decir, que deja a los Estados la facultad para resolver todos los problemas a que se refiere la Fracción V. De manera que para él, las Constituciones locales pueden resolver los tres problemas a saber: declaración de que realmente no existen ninguno de los Poderes de un Estado, nombramiento de Gobernador provisional y determinación sobre si éste puede ser o no puede ser reelecto en las elecciones a que convoque. Tena Ramírez refuta esta apreciación diciendo que no es posible que el Constituyente haya querido conferir a las Constituciones locales la facultad para resolver esos tres problemas, porque la apreciación sobre si realmente existen o no los Poderes de un Estado, no puede dejarse a los funcionarios o instituciones locales por tratarse de un asunto de grave trascendencia y debe por tanto confiársele a un organismo serio e imparcial de la federación, cual es el Senado; que respecto a las elecciones tampoco puede dejarse al arbitrio de las Constituciones locales, establecer si un Gobernador provisional puede o no ser electo en las elecciones a que convoque, por prohibirlo expresamente la Constitución Políti-

ca Federal en la última parte de la fracción III del Artículo 115 y que por lo tanto solo puede referirse al nombramiento de Gobernador provisional. Estamos de acuerdo de que no se refiere, en primer lugar a la apreciación de la existencia o inexistencia de los Poderes, porque como vamos a sostener en otro capítulo, el Constituyente no tuvo la intención de señalar un organismo que legitimara esa existencia o inexistencia, dejando una oportunidad que el Senado aprovechó convirtiéndolo en una función que no le dió la Ley; respecto a las elecciones ya vimos que antes de la existencia jurídica del Artículo 115 Constitucional, sí cabía prohibir en las Constituciones locales, la elección del Gobernador provisional, pero que con la prohibición expresa del Artículo acabado de citar, es lógico que no puede referirse a ello y que además le letra de la Ley en esta parte es redundante. Entonces solo queda el nombramiento de Gobernador provisional que a la luz de la Constitución y el espíritu del Constituyente, es el único problema real que hay que resolver cuando desaparecen todos los Poderes de un Estado.

Nos preguntábamos, líneas arriba, cómo es posible que en plena paz que hemos vivido en los últimos 45 años, se hayan dado frecuentemente casos en que el Senado nombre Gobernador provisional en diversos estados por haber desaparecido todos los Poderes. He aquí la respuesta: Siendo el derecho un producto social y por lo tanto sujeto a las evoluciones que le imprimen los mismos factores sociales, es explicable que determinadas normas precisas para llenar necesidades reales en un momento determinado, cuando por el cambio de los mismos factores dejan de ser necesarios, su aplicación se vicia y degenera. Tal ha sucedido indudablemente con la fracción que comentamos, que si bien llenó una necesidad real, cuando eran frecuentes los casos en que un Estado se quedaba sin Gobernador, sin Diputados y sin Magistrados, debido a las convulsiones políticas que certera

mente señalara el Constituyente Machorro Narváez, es también cierto que al establecerse la paz, normalizarse nuestras instituciones y consolidarse definitivamente el Gobierno de la República, dejaron de registrarse estas cosas y desde ese momento dejó de ser una necesidad real su existencia. Pero como seguía vigente, comenzó a utilizársele para otros fines como es el de hacer "desaparecer" los Poderes locales, bajo el pretexto de que se han colocado fuera del "orden constitucional", y se inician así las prácticas viciosas y se convierte en un instrumento para atentar contra la autonomía de los Estados, que tanto quiso evitar el Constituyente.

Refiere Tena Ramírez en su libro antes citado, cómo en el año de 1936 el Senado declaró desaparecidos los Poderes del Estado de Chiapas, en virtud de que las autoridades de aquella entidad habían sostenido y apoyado candidatos contrarios al que sostenía el entonces Partido de la Revolución Mexicana. En este caso no solamente los Poderes se encontraban intactos, sino que ni siquiera podía alegarse que se hubieran colocado al margen de la Constitución, por lo que fué necesario recurrir a los más inverosímiles pretextos para hacer desaparecer los Poderes. (2)

(2) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Pág. 428, 3ª Edición. "...368 Como caso notorio de desaparición de Poderes por no haberse sometido los de un Estado a la consigna del partido oficial, mencionaremos el ocurrido en Chiapas en 1936. Después de transcribir las autoridades de Chiapas, sostuvieron " a todo trance y sin justificación alguna candidatos contrarios" a los de dicho Partido, el Secretario de Gobernación, por acuerdo del Presidente de la República, solicitó la desaparición de los Poderes del Estado por ese motivo, a lo que accedió el Senado (Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. XXXVI Legislatura, T. III, - Nº 9, Págs. 6 y 7").

En otros casos se ha alegado la violación al orden constitucional, y es posible que alguno de estos cargos hayan sido ciertos porque no es difícil que los gobernantes o los diputados locales cometan actos que impliquen violaciones a la Constitución. Pero en este caso, en lugar de hacer desaparecer los Poderes como una sanción por el delito de violaciones a la Constitución, ¿ por qué no aplicar el capítulo de las responsabilidades de los funcionarios públicos ?

El segundo párrafo del Artículo 108 Constitucional, dice a este respecto: "los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales". Y el Artículo 111 establece: "De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto..."

Supongamos que un Gobernador y Diputados locales se colocan al margen de la Constitución; el Senado los juzga erigido en Gran Jurado y encontrándolos culpables de las violaciones que se les imputa como resultado de las investigaciones, los separa de sus puestos. Dice el Maestro Tena que en este caso sí puede funcionar la facultad del Senado para declarar desaparecidos los Poderes del Estado y proceder a nombrar Gobernador provisional, lo cual no es cierto, porque se ha repetido hasta la saciedad y lo textualmente el Artículo que motiva nuestro estudio, que es necesario la desaparición de todos los Poderes para -

que proceda el nombramiento de Gobernador provisional y en este supuesto caso, solo han desaparecido dos Poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, quedando intacto el Poder Judicial.

Sin embargo, nunca que sepamos se ha dado el caso en los últimos años de que un Gobernador o Diputados de las Legislaturas locales sean juzgados por el Senado por violaciones a la Constitución, no obstante que este cargo se hace valer como justificación.

Y es que para juzgar a un Gobernador o a los Diputados locales, equivale a darles oportunidad para defenderse de los cargos, y si éstos son artificiosos o completamente infundados, es seguro que saldrían absueltos; en cambio con el otro procedimiento, no queda ninguna posibilidad de defensa así sean los cargos completamente infundados. Por otra parte, como acabamos de ver, aún en el caso de que Poderes Ejecutivo y Legislativo quedaran acéfalos por separación de sus titulares en el caso de hallarlos culpables, no podría el Senado designar Gobernador provisional porque queda en pie el Poder Judicial, y si el propósito del Gobierno del Centro es eliminar a los Poderes, la forma más eficaz es hacer funcionar la llamada facultad de declararlos desaparecidos.

Hay otro caso que sobre todo en los últimos años, se ha tomado como fundamento para considerar inexistentes los Poderes de un Estado que consiste en que un determinado grupo descontento, impida por la fuerza a los titulares de los Poderes ejercer su autoridad o lo que es peor, cuando simplemente los grupos desafectos promuevan motines de los cuales puedan resultar hechos lamentables como la muerte de alguna persona, para arrojar sobre el mandatario las responsabilidades. No desconocemos que muchas veces estas explosiones populares de descontento son provocadas por los procedimientos injustos y arbitrarios -

de los Gobernadores, pero siendo estos acontecimientos situaciones de hecho y no de derecho, y como - - estamos analizando normas y preceptos de orden legal, sostenemos que en estos casos el Gobierno federal - debe impartir a las autoridades locales las garan--- tías necesarias para restablecer el orden no por con veniencias políticas sino por mandato de nuestra Ley Suprema. En efecto, el Artículo 122 Constitucio-- nal dice textualmente: "Los Poderes de la Unión - - tienen el deber de proteger a los Estados contra - toda invasión o violencia exterior. En cada caso- de sublevación o trastorno interior, les prestarán - igual protección, siempre que sean excitados por la- Legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aqué- lla no estuviese reunida".

Sin la protección del Gobierno federal queda- rían las autoridades locales a merced de grupos - - desafectos y si hemos de aspirar a una vida institu- cional de limpios procedimientos, es tan censurable- dejar la autonomía a los caprichos del Senado como - poner la estabilidad de un gobierno constituído a - merced de facciones políticas.

La doctrina ha llegado a la conclusión, al - considerar los debates del Congreso Constituyente y- los términos de redacción de la Fracción V del Artícu- lo 76, respecto de la desaparición de los Poderes de Hecho, tiene lugar cuando se sufre una epidemia o la cólera morbus que acaba con todos los funcionarios - del Gobierno. Hay desaparición de Derecho, quan- do jurídicamente desaparece el Poder, o sea cuando - hay una ruptura completa del orden constitucional, - este caso se presenta:

- I).- Por una Reforma a la Constitución Local- incompatible con la Constitución Federal.

II).- Cuando los Poderes Locales rompen con el orden constitucional.

Si cotejamos estas distintas hipótesis con los casos del Artículo 122 de la Constitución vigente, - y con lo escrito en Argentina y en los Estados Unidos sacamos en conclusión lo siguiente: El Artículo 76 - en su Fracción V, señala dos casos de garantía ejecutiva y estos se presentan:

- a).- Cuando desaparecen de hecho los Poderes.
- b).- Cuando los Poderes Federales, como Poder-Suplente nombra a un nuevo gobernador.

En la desaparición de derecho, hay una garantía reestructurativa y otra ejecutiva. Porque es necesario que el orden jurídico se rehaga (garantía reestructurativa), y como no existen Poderes Locales, la Federación actúa para que se ejecute la Constitución-Local (garantía ejecutiva).

Como complemento de lo anterior, podemos citar lo acaecido en el Estado de Tabasco que culminó con la desaparición de los Poderes en el año de 1935.

El Jefe del Poder Ejecutivo Federal, Gral. Lázaro Cárdenas del Río, envió el oficio a la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión, pidiéndole que declarara desaparecidos los Poderes del Estado de Tabasco, dicho oficio, tiene en su brevedad las proporciones de un documento histórico de la mayor importancia y trascendencia por su corte clásicamente legalista y por constituir en sí mismo la más enérgica - requisitoria contra el estado moribundo que ha venido padeciendo el País en diversos aspectos de la administración pública.

El documento se refiere a violaciones flagrantes de los derechos ciudadanos; al relajamiento absoluto del orden constitucional; a la irresponsabilidad

de un Jefe de Gobierno que piensa y obra por influencia de tercera persona (Licenciado Tomás Garrido Canabal), creándose por ese concepto situaciones de dualidad - - absurda, todo lo cual exige la reconstitución del Gobierno de dicha entidad federativa, poniendo al frente de la misma a elementos que hagan efectivo un régimen de derecho.

Dada la importancia que tuvo la petición del Ejecutivo Federal, dirigida a la H. Comisión Permanente, me permito transcribir a continuación dicho documento.

"A los C. Secretarios de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

México, D. F.

El Ejecutivo Federal ha venido observando con atención, los actos administrativos y políticos de las autoridades que integran el nuevo régimen del Estado de Tabasco, y a través de un sereno exámen adquirido por medio de hacer un análisis de la situación que prevalecía en la Administración Pública de dicha Entidad Federativa, ha quedado convencido de que su Gobierno actúa fuera de todo orden Constitucional.

Con motivo de la Campaña Electoral que actualmente se realiza en aquel Estado para la renovación de su Legislatura, un grupo de políticos interesados en esa cuestión, solicitó se les asegurara el ejercicio de sus derechos cívicos, y esta Presidencia de la República, giró ordenes al Gobernador para que impartiese a dicho grupo las garantías que le otorgan nuestras leyes. Sin embargo, según los informes rendidos por el Comandante de la Zona Militar, por los Delegados de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, y por los Comisionados directamente por el suscrito, los elementos oficiales provocaron los choques sangrientos en Villa Hermosa, de que ya tiene noticia el País. Des-

pués de estos sucesos, se reiteró al Gobierno de Tabasco la disposición terminante de que respetara como era su deber, las actividades lícitas de los elementos de oposición; pero se tienen informaciones oficiales en el sentido de que las Autoridades Locales no solo se niegan a otorgarles las más elementales garantías constitucionales, sino que los ostilizan en todos sentidos. Y ese estado de cosas no puede ni debe consentirlo el Gobierno de la República, por constituir una flagrante violación a los Artículos 1º, 8º, 9º, 11º y 16º, y demás relativos de nuestro pacto federal.

Esta Presidencia de la República estima que la vida legal de cualquier régimen gubernativo, no se llena y justifica con la sola presencia material de las personas titulares del Poder; sino que es esencialmente necesario que los hechos y funciones de la autoridad se ejecuten con cabal conciencia y con plena responsabilidad individual, y que obedezcan a los objetivos constitucionales de todo Poder Público.

Ahora bien, en Tabasco como se ve es absoluta la irresponsabilidad del Jefe del Gobierno, cuyos actos responden siempre a la influencia de otras personas, y esta dualidad en la Dirección Administrativa, además de significar un contrasentido dentro del funcionamiento de nuestras Instituciones Revolucionarias, también resulta de trascendencia desastrosa para la tranquilidad y progreso de los pueblos.

Por lo antes dicho, considera el suscrito que es de apremiante necesidad la reconstitución del Gobierno de aquella Entidad, para procurar que nuevos elementos hagan efectivo nuestro régimen de derecho, preocupándose por desarrollar el plan integral de la Revolución y secundar con empeño el esfuerzo de moralización en todos sus aspectos, del Gobierno Federal.

Por las consideraciones que anteceden, el Ejecutivo a mi cargo, concluye que constitucionalmente han desaparecido los Poderes del Estado de Tabasco, y pide a esa H. Comisión Permanente se sirva declararlo así, - en los términos de la Fracción V del Artículo 76 del - pacto federal, designando Gobernador provisional, para cuyo efecto envío la terna siguiente:

General de Brigada Aurio L. Calles, Licenciado-
Francisco Trujillo Gurría, Profesor José Ochoa Lobato.

Protesto a ustedes, con este motivo mi atenta -
consideración.----- Sufragio Efectivo No Reelección.--
Guadalajara, Jal., Julio 22 de 1935.----- El Presidente
de la República Lázaro Cárdenas.----- El Secretario de-
Gobernación Silvano Barba González.

De la aplicación del Artículo 76 Constitucional
en su Fracción V, como caso más reciente podemos anotar
el sucedido en el Estado de Durango en el año de 1966.

Dada la anarquía que vivió el Estado de Durango
en el año de 1966, el Ejecutivo Federal solicitó al Con-
greso de la Unión la desaparición de Poderes en el mes
de Agosto del citado año, a continuación menciono los
antecedentes que motivaron dicha petición.

Durante el conflicto por el que atravesó el -
Estado de Durango, el pueblo de esa Entidad Federativa
actuó debido a la ausencia total de responsabilidad y-
dirección de los Poderes Locales, como si estos no - -
existieran, especialmente por lo que respecta al C. Go-
bernador del Estado, a quien los más diversos sectores
sociales de la Entidad, en generalizada solidaridad, -
dejaron al margen tanto del conflicto creado, como de-
los esfuerzos que ante el Gobierno Federal se realiza-
ron para encauzar el propio problema y en su oportuni-
dad tratar de resolverlo.

El Ejecutivo Federal, analizó serenamente las - circunstancias que mediaron y las condiciones que prevalecieron en Durango, evidenciando la absoluta ausencia de autoridad con motivo de una cuestión esencialmente económica, como es el propósito de industrializar el Estado, estimó además que es sumamente grave la falta de interés o actitud de quienes están obligados a preveer y afrontar cuestiones como la presente.

Esta situación fué la que precisó que el Ejecutivo solicitara a la Comisión Permanente, que declarara desaparecidos los Poderes Locales; así como el - - envío de la terna para que designara Gobernador provisional.

C A P I T U L O I V

DOS JUICIOS EN TORNO DEL PROBLEMA

ANALISIS Y CONSIDERACION PERSONAL

Después de haber estudiado el origen y la evolución del precepto constitucional que concede al Senado la facultad de intervenir en los casos de "desaparición" de los Poderes Locales, de acuerdo con nuestro plan de trabajo en este capítulo vamos a transcribir dos juicios sobre este tema, de dos eminentes Tratadistas de nuestro Derecho Constitucional, mencionados ya con frecuencia en los capítulos precedentes así como un breve análisis y apreciación personal.

Nos referimos en primer lugar al Maestro Felipe Tena Ramírez, hijo esclarecido de la Escuela Libre de Derecho, discípulo brillante de Don Emilio Rabasa, y en segundo lugar al Maestro Miguel Lanz Duret, hijo también distinguido de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

Tena Ramírez: 98.- Según la primera parte de la Fracción V, es facultad del Senado "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".

Una interpretación fraudulenta de este precepto, ha servido para que la Federación amplíe su jurisdicción, penetrando indebidamente en la zona reservada a la autonomía de los Estados. Cuando los Poderes de un Estado se muestran insumisos respecto a los Federales, principalmente en los casos de política electoral, se emplea como pretexto o como razón el hecho de que tales Poderes se han colocado al margen de la Constitución, por la repetición frecuente de actos contrarios a la misma, y con fundamento en ese hecho se llega a la conclusión de que los Poderes del Estado se han con

vertido en inconstitucionales y deben por lo mismo - desaparecer. El Senado así lo declara y nombra - en seguida un gobernador provisional. La facultad de la Fracción V, se ha convertido de este modo en - una amenaza constante para los gobiernos de los Estados, que sirve para someterlos incondicionalmente, - aunque con ello se hiera en la entraña al sistema federal.

La interpretación correcta del precepto, es - otra. Los Poderes de un Estado desaparecen, cuando de hecho o de derecho dejan de existir. La definición de la inexistencia corresponde al Senado, - - pero debe hacerla con estricto apego a la realidad; - no es admisible suponer una situación, que ni es un- hecho ni cabe dentro de una hipótesis jurídica. La inexistencia de hecho es fácilmente verificable; - - sólo puede ocurrir por muerte de los titulares o por abandono absoluto de sus funciones. La inexistencia de derecho solo puede darse cuando los titulares originariamente legítimos se perpetúan en el poder, - después de concluido su período, sin convocar a - - elecciones. Fuera de estos casos evidentes, hay - otros a que nos vamos a referir, que aparentemente - pudieran incluirse en la misma regla.

El caso más común es el que antes mencionamos, cuando Poderes reconocidos en un principio como legítimos se ponen en un momento dado al margen de la - Ley, por la comisión de actos inconstitucionales. En este caso no hay lugar a declararlos desaparecidos, - ya que la Constitución propone dos remedios distintos al previsto por la Fracción V del 76. Contra - los actos violatorios de garantías, existe en favor- del individuo el juicio de amparo; contra las viola- ciones a la Constitución y Leyes Federales, por parte de los gobernadores y de los diputados a legisla- turas locales, existe el juicio de responsabilidad, - según los Artículos 108, 109 y 111, cuya consecuencia es la separación del puesto si el funcionario re

sulta culpable. Conforme a dichos Artículos, la competencia de las Cámaras es distinta de la que tiene el Senado para declarar desaparecidos los Poderes de un Estado, la hipótesis es diferente y el procedimiento es otro, pues mientras en el caso de la Fracción V del 76 no se oye en defensa a los titulares de los Poderes que se presumen desaparecidos, en el caso de los Artículos 108, 109 y 111 los presuntos responsables quedan sometidos a un verdadero juicio. Si como resultado del juicio los mandatarios son separados de su encargo por considerárseles culpables, entonces sí puede funcionar la facultad del Senado para declarar desaparecidos los Poderes del Estado y proceder a nombrar gobernador provisional.

Otro caso que se puede presentar, consiste en que por la fuerza se impida a los gobernantes de un Estado, el ejercicio de su autoridad, ya sea arrojándolos fuera del Estado, encarcelándolos o de cualquier otro modo.

En este supuesto tampoco hay lugar a declarar desaparecidos los Poderes, puesto que existen; lo que los Poderes de la Unión deben hacer es prestar su ayuda a las Autoridades Legítimas del Estado, a solicitud de legislatura o del ejecutivo, como lo previene el Artículo 122. Igual solución cabe cuando los Poderes Legítimos no pueden establecer el orden dentro de su Estado, es decir, cuando hay trastorno interior (previsto especialmente por el Artículo 122), ya sea por impotencia material de las autoridades o porque a raíz de las elecciones se disputan el poder de dos o más partidos. En este último caso, la intervención del ejecutivo federal (no la del Senado) es muy delicada, pues el apoyo que prestare a los candidatos de un Partido, implica el reconocimiento de su legitimidad.

Una vez que el Senado ejercita su facultad constitucional de declarar desaparecidos los Poderes de un Estado, debe proceder a nombrar gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento se hará a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, y en los recesos por la Comisión Permanente; la Constitución debería haber adoptado en este caso la regla general de la mayoría relativa, según la cual cuando se trata de más de dos proposiciones o candidatos, obtiene el triunfo el que alcanza mayor suma de votos, cualquiera que ella sea. Exigir la mayoría especial de dos tercios, está bien en aquellos casos en que, de no lograrse dar mayoría, subsiste la situación normal que pretendió modificarse; por ejemplo, si no se reúnen los dos tercios de votos de diputados y senadores para una Reforma Constitucional, sigue vigente el precepto que se trató de reformar, esto es, se estima que la situación existente es la buena. En cambio, sin ninguno de los tres candidatos que presente el Presidente de la República para gobernador provisional alcanza las dos terceras partes de votos del Senado (que equivale a la unanimidad cuando el quórum del Senado es el mínimo), el Estado queda acéfalo, lo que por ningún concepto es deseable. Corresponde a la Ley secundaria, atenuar en lo posible el inconveniente sistema de la Constitución, determinando el procedimiento que facilite, en votaciones posteriores, la reunión del número suficiente de votos en favor de uno de los tres candidatos.

Después de hablar del nombramiento del gobernador, la fracción que comentamos termina con las siguientes palabras: "El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen, en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso".

¿ A qué caso se refiere el párrafo final del precepto que dice: "Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso ? " Si se refiriera al párrafo que inmediatamente le precede, resultaría que si la Constitución Local lo autorizara, podría ser gobernador constitucional el que como gobernador provisional hubiera convocado a elecciones, lo cual es inadmisibile conforme al Artículo 115, uno de cuyos párrafos dispone que nunca podrá ser electo para el período inmediato el gobernador, interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Así pues, el párrafo de la Fracción V, tiene que referirse a la 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 de la grave facultad de declarar desaparecidos los Poderes del Estado, pues autoridades tan grandes permitiría el abuso, ya sea para atemorizar a Poderes Legítimos o bien para sostener a poderes usurpados; esa facultad debe corresponder exclusivamente a la federación, y ya hemos visto que aún así concedidas se presta a mal uso.

No queda, pues, sino un extremo: lo que las Constituciones Locales pueden preveer es la manera de substituir a los Poderes desaparecidos y de convocar a elecciones, una vez que el Senado ha declarado la desaparición de los Poderes del Estado. Eso es lo que ha hecho la Constitución de Michoacán en su Artículo 164, al disponer que en el caso de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General, asumirán el poder ejecutivo, en su orden, el presidente de la última Legislatura o el de la Diputación Permanente, el vice-presidente de la Legislatura, el último secretario de gobierno, el último presidente del

Supremo Tribunal de Justicia; la persona que asuma el poder ejecutivo, convocará desde luego a elecciones, -sujetándose en lo posible a la forma y términos prescritos por la Constitución Local". (1)

Lanz Duret: " Pero la más peligrosa facultad-exclusiva que se ha conferido al Senado, por lo que -toca a sus relaciones y determinaciones respecto de - los Poderes constituidos de un Estado, es indudable-- mente la consignada en la Fracción V del Artículo 76, y que mal interpretada o entendida en un sentido de - amplitud abusiva, daría al traste con la estabilidad- de las organizaciones políticas locales, y, lo que es todavía de más graves consecuencias, desfiguraría o -suprimiría por completo el régimen federal establecido por la Constitución. La Fracción V referida expresa que es facultad exclusiva del Senado "declarar", cuando hayan desaparecido todos los Poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a - propuesta en terna del Presidente de la República, - con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen, en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso". Como se ve, la facultad que corresponde al Senado y de modo subsidiario a la Comisión Permanente, es estrictamente limitada, y su verdadero alcance y significación no puede ser otro -

(1) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Págs. 325 y sigts. 2ª Edición.

que constatar un hecho ocurrido, como es el de la desaparición real de las autoridades constitucionales de un Estado, y adicionalmente dar los primeros pasos para la reconstitución legal de ese mismo Estado por medio del nombramiento de un Gobernador provisional. Este último solo tiene por misión, convocar a elecciones en los términos previstos por las Leyes Locales. Tal es escuetamente el valor del precepto constitucional que examinamos, interpretado a la luz del texto y del espíritu de nuestra Ley Suprema y muy particularmente de acuerdo con la forma de gobierno federativo que hemos adoptado.

Porque aceptar la extensión caprichosa y arbitraria que se le ha querido dar en estos últimos tiempos y muy particularmente por la Comisión Permanente, que dentro de nuestro orden constitucional no es poder político de significación alguna, sino apenas una Comisión transitoria del Congreso para llenar ciertas formalidades y cumplir determinados actos durante los recesos de aquél; aceptar repetimos, la extensión arbitraria dada a esa facultad, y que consiste en declarar en plena paz, en pleno funcionamiento normal de las instituciones políticas de un Estado, la desaparición de sus Poderes, sólo porque se imputen determinados hechos delictuosos o inmorales al Gobernador, o a la Legislatura, o lo que es más grave, porque se les considere indisciplinados u hostiles a la fracción o partido dominante en el Gobierno o en las Cámaras, es consagrar de una manera sistemática el atentado y la intervención sin derecho de los Poderes Federales en la autonomía local. Así se realizaría de hecho la aspiración de los centralistas o conservadores del pasado siglo, que lucharon inútilmente durante tantos años por transformar los Estados en Departamentos con mandatarios nombrados por el Gobier

no Central, subsituyente definitivamente la Federación por un Estado unitario, nacional, sin entidades políticas autónomas.

El texto legal examinado a la luz de los principios y aplicado conforme a la conveniencia de los intereses nacionales, no puede tener otro objeto que el de hacer constar por medio de un órgano federal imparcial, como es el Senado, la existencia de una situación extralegal, a la que es indispensable poner remedio correspondiente; pero nunca se pensó ni se quiso nombrar un árbitro supremo que calificara la actuación política de los funcionarios locales y que pudiera en todo tiempo removerlos y substituirlos a su quizá; porque para haber llegado a ese grado, habría sido más constitucional aunque más atentatorio, consignar de una vez la facultad expresa del Senado de nombrar y remover libremente a los titulares de los altos Poderes de un Estado cuando lo estimare conveniente. Claro que no queremos llegar al extremo opuesto que sostienen otros intérpretes de nuestro Derecho Constitucional, y que consiste en no reconocer a la Cámara de Senadores más que una simple función notarial por decirlo así, para certificar que realmente han desaparecido los Poderes de un Estado y que debe designarse por ese motivo un gobernador provisional, porque tal atributo por mezquino e inútil, no valdría la pena haberlo conferido a una autoridad federal, y tanto menos cuando que su ejercicio puede dar origen a conflictos entre la Federación y los Estados. No; nosotros aceptamos que el Senado tiene efectivamente más que una función declarativa para la comprobación de un hecho existente; la de calificar y apreciar dentro del terreno político y legal si deben considerarse o no como Poderes Constitucionales los que actúan en un momento dado dentro de una Entidad Federativa; pero creemos que para llenar tal objeto, tiene forzosamente que examinar las circunstancias del caso, compro-

bar la no existencia constitucional de los Poderes - que de facto detenten la soberanía local, y fundar - su determinación sobre la realidad de los hechos y - en la doctrina de nuestra Ley Suprema. De otra - suerte no está justificado que se otorgue esta nece- saria y conveniente facultad al Senado, que bien - - aplicado sí sirve para mantener el orden legal den- tro de los Estados y el equilibrio político dentro - de nuestro régimen federativo.

Sin embargo para prevenir atentados y abu- sos por la mala interpretación que se ha dado y se - seguirá dando al texto del Artículo 79, juzgamos que existen tres soluciones para preservar la soberanía- de los Estados y lograr el respeto que merecen sus - autoridades cuando actúan dentro de la Ley. En - primer lugar, los Estados, amparándose en la dispo- sición misma de la Fracción V que comentamos, que man- da que la facultad concedida en ella sólo deba apli- carse si las Constituciones Locales no prevén la so- lución, deben cuidar de reglamentar con la mayor - - precisión y detalles todos los casos en que se pueda considerar que uno o varios o todos los Poderes cesen de funcionar, así como los medios para substituirlos individual o colectivamente, de tal modo que nunca - deje de existir el orden constitucional; con lo cual lograrán cerrar la puerta a todas las intervenciones que con cualquier pretexto pudiera intentar el Sena- do. En esta situación, no tendrán casi nunca ese órgano federal capacidad estatal para resolver con- flictos políticos de carácter regional, y tal cosa - contribuirá a que cesen las suspicacias, las descon- fianzas y las ficciones entre los gobernantes loca- les y federales, lográndose a la vez el respeto y la buena voluntad de los habitantes de los Estados para el Gobierno Central. Y no hay duda que ésta es la interpretación que debe darse al último inciso de la Fracción V del Artículo 76, que por error pudiera -

creerse sólo aplicable al funcionario que deba ser nombrado Gobernador provisional, porque en la exposición de motivos presentada por las Comisiones unidas de Constitución al Congreso de Querétaro el 11 de enero de 1917, al señalar varios de los textos de la Constitución de 57 que resultaban modificados, se mencionó entre otros: "La Fracción V del Artículo 76, que tiene por objeto poner más requisitos a la peligrosa facultad del Senado de declarar que han desaparecido los Poderes de un Estado, y del Ejecutivo para nombrarle Gobernador y en la que se deja la puerta abierta a la resolución que al problema de las Constituciones Locales, ahora que se reformen a consecuencia de la nueva Constitución". Con esto queda demostrado que se reservó de manera preferente la decisión de este asunto a lo que las Leyes de los Estados pudieron establecer. Por eso al votarse el texto de la Fracción V se le agregó un inciso final que lo diferencia completamente del que tenía en la Constitución de 57. El inciso adicionado y que abarca todas las prevenciones contenidas en dicha Fracción dice textualmente: "Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso".

"Pero hay otra diferencia de importancia entre las redacciones dadas a la Fracción que comentamos en la Constitución anterior y en la vigente, y es que la de 57 daba derecho al Senado para intervenir cuando hubieran desaparecido los Poderes Legislativos y Ejecutivos de un Estado mientras que la de 17 exige que la desaparición sea de todos los Poderes, y por consiguiente debe comprenderse entre ellos también al judicial, circunstancia que igualmente reduce el alcance de la facultad constitucional del Senado".

"Pero además de estas restricciones que puso la Constitución a las facultades del Senado, dan-

do una oportunidad a los Constituyentes Locales para solucionar sus conflictos internos, puede establecerse otra naturaleza distinta por medio de una buena Ley orgánica que reglamente la competencia y tramitación de las controversias que surjan entre la Federación y uno o más Estado, y de las cuales debe conocer en primera instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al Artículo 105. Si en esta Ley establece un procedimiento análogo al de la suspensión del acto reclamado, como el que existe en el Juicio de Amparo, previniéndose que cuando un Estado acuda a la Corte y somete a su determinación el conflicto que tenga pendiente con la Federación deben suspenderse desde luego todas las actividades políticas que pretendan ejecutar cualquiera de los contendientes, dejándose las cosas en el estado en que se encuentren. Con ese procedimiento se evitaría la intervención del Senado y su temible declaración de haber desaparecido los Poderes Locales, bastando un fallo rápido y justo de la Corte. Y no puede alegarse que se trata de un conflicto político y no de una controversia jurídica, porque, dígame lo que se quiera, cuando un Estado reclama que no han desaparecido todos sus Poderes y el Senado pretende nombrar un Gobernador provisional alegando que a su juicio existe ese hecho, es indudable que si no se quiere subalternar la autonomía de los Estados al Poder del Senado, no haya otro medio que someter el asunto a la decisión de un árbitro supremo y respetable que en el presente caso no puede ser otro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez establecido ese procedimiento y logrado que funcione normalmente, es seguro que las camarillas políticas que se organicen en el Senado no se atreverán a trastornar el orden político, provocando conflictos a los Gobernadores locales cuando éstos no se comprometan a garantizar la elección de-

los representantes de los Estados en cuestión; y se conseguirá a la vez que cuando realmente exista la interrupción del orden Constitucional ocasionado por la desaparición de los Poderes constituidos, la Corte haga la declaración correspondiente sin humillar la autonomía local y mandando pasar en ese caso el asunto al Senado y al Ejecutivo para su conocimiento y decisión en los términos de la Fracción V que comentamos.

El último procedimiento que podría adoptarse para conjurar las arbitrariedades del Senado y los ultrajes de politicastros a la autonomía regional, está en manos del Presidente de la República, quien al ser requerido por la Cámara Federal para presentar la terna correspondiente para Gobernador-provisional, una vez efectuada la declaración apoyada en hechos inexactos, de que han desaparecido todos los Poderes de un Estado, debe rehusarse a satisfacer tal indicación, fundándose en que el Senado en ese caso procede contra la Constitución, y por lo tanto no hay que obedecer sus acuerdos por ser contrarios a aquélla. Y no se pretenda que el Jefe del Ejecutivo carece del derecho de hacer observaciones, o de calificar la conducta del Senado, sino que debe someterse lisa y llanamente, a los mandatos de éste y proponer sin más trámite, la terna que se solicita tal doctrina es absurda y contraria a los principios fundamentales de nuestro Derecho Público, que no ha convertido a los titulares del Poder en simples autómatas cuando se trata del ejercicio de las facultades constitucionales que les confirió, sino que han de procurar ajustarse en sus actos al texto y al espíritu de la Ley Suprema, así como satisfacer las conveniencias del interés nacional. En una palabra, no deben tener la debilidad o la cobardía de servir de instrumento a bajas pasiones políticas so pretexto de cumplir un texto-

legal que no es absoluto, sino que está condicionado a la realidad de los hechos que lo motivan, es decir, en el presente caso a la efectividad de la desaparición de los Poderes Locales a fin de que el Senado pueda solicitar una terna para Gobernador provisional.

Cuando cualquiera de estos tres medios se pusiere en práctica, ya sea que los Estados hayan organizado su régimen político previendo todas las contingencias para evitar una interrupción del orden constitucional y resolviendo la manera de substituir automáticamente a sus funcionarios cuando ocurra la desaparición efectiva de cada uno de sus propios Poderes, o cuando se haya dictado una legislación que someta a la competencia de la Suprema Corte la decisión de estas controversias por medio de procedimientos rápidos y eficaces, una vez que hayan tomado un aspecto jurídico por ser discutible, o cuando por último, el Presidente de la República se niegue a satisfacer las pretensiones ilegales del Senado para substituir las autoridades constitucionales de una Entidad Federativa, entonces esta facultad, necesaria y conveniente a la vez, que el Constituyente concedió a la Cámara de Senadores, llegará a ser una verdadera garantía para la consolidación de nuestro régimen federal y para el funcionamiento de nuestras instituciones políticas.

Pero antes de abandonar el estudio de esta importantísima cuestión, debemos dejar sentado contra los injustificados e ilegales procedimientos ya establecidos, que una vez nombrado el Gobernador provisional de un Estado, en el caso de la Fracción V del Artículo 76, no podrá ser revocada su designación por el Senado, sobre todo cuando se haya hecho cargo del Poder y prestado la correspondiente protesta; porque no se trata de un simple comisionado, e

de un funcionario administrativo sujeto a una dependencia legal y que pueda ser nombrado y removido libremente por el Senado como ocurre con los nombramientos que el Presidente de la República hace de los empleados de la administración. En consecuencia, el Gobernador provisional designado por la Cámara de Senadores, es una autoridad independiente y soberana frente a ella, cuya misión principal es convocar para las elecciones respectivas y restablecer el orden constitucional en la Entidad Federativa que va a gobernar. Por lo tanto no debe recibir indicaciones ni mandatos del Senado ni de ninguna autoridad federal para el desempeño de sus funciones y menos acatar la destitución que como represalia o como pena le pretendiera imponer el Senado por no someterse a sus órdenes o caprichos". (2)

Analicemos ahora brevemente esta llevada y traída Fracción V del Artículo 76 Constitucional.

Cualquier persona que conoce el uso de los signos de puntuación gramatical, conoce el uso de la coma y sabe que ésta sirve según la tercera regla del Académico González Peña "Para separar, de la principal en que se intercala, una frase secundaria o accesoria". Pues bien, aplicando esta regla elemental de gramática, vamos a analizar la citada Fracción en su primera parte. "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".

Si ahora separamos completamente o suprimimos la frase intercalada que es "cuando hayan desapa

(2) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Págs. 204 y sigts., 4ª Edición corregida.

recido todos los poderes constitucionales de un Estado" y leemos la principal, surge el sentido nítido y correcto: "Declarar, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales del mismo Estado". Ahora, ¿cuándo es que el Senado puede declarar que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional? Clarísimo: "cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un Estado"; y así surge también nítido y correcto, el sentido de la frase intercalada, en la principal.

Quedan dilucidados varios puntos. En primer término que el verbo "declarar" está usado con relación a que es llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional, y no es relación a la desaparición de los Poderes, de lo que se sigue que el Senado sólo tiene facultad constitucional de declarar que es llegada la hora de nombrar Gobernador provisional, y no para declarar que han desaparecido los Poderes. Por esta circunstancia, con todo respeto estamos en desacuerdo con el Maestro Tena, en este aspecto, quien afirma que el Senado tiene facultad para declarar desaparecidos los Poderes con tal que se ajuste a la realidad de esa desaparición. Salta a la vista que el Constituyente Permanente, pensó que determinar cuando han desaparecido los Poderes de un Estado eran tan fácil como saber cuando una persona ha muerto sin más pruebas que la vista de su cadáver, sin pensar que el Senado iba a intervenir las cosas. Es decir, que en lugar de esperar que en un Estado desaparezcán, por causas ajenas totalmente al Senado, los Poderes Locales, iba a "desaparecerlos" adrede, por entender torcidamente su facultad. Como el Constituyente no previó esta degeneración, dejó de establecer quien debía calificar si era cierto o no, la desaparición de los Poderes de un Estado, no dijo quien debía calificar la exis-

tencia o inexistencia de los Poderes, pero esta imprevisión, muy explicable conforme el recto origen de la facultad, no autoriza de ninguna manera entender que se lo confirió al Senado expresamente. De esta suerte aparece claramente un vacío, que consiste en la necesidad de fijar a quien corresponde determinar que los Poderes de un Estado han desaparecido y de ser el mismo Senado, delimitar escrupulosamente su actuación para evitar que pueda declarar desaparecidos Poderes con plena existencia y con evidente salud política dentro de su territorio.

En segundo término, se aclara también sin lugar a duda, que se trata de dos actos de realización sucesiva y con el necesario intervalo uno de otro y no de dos actos casi simultáneos como lo entiende el Senado. En efecto el primer acontecimiento es la desaparición de los Poderes, que no sólo no debe ser obra del Senado sino que no debe tener ninguna intervención directa ni indirecta, porque la Constitución no le concede ninguna. Cuando hayan desaparecido los Poderes, por motivos ajenos al Senado, entonces éste, debe declarar que es llegada la hora de nombrar Gobernador provisional y es el segundo acontecimiento, como consecuencia del primero. No obstante la prístina claridad de esto, el Senado no solamente se toma el derecho de realizar los dos actos, haciendo desaparecer Poderes y nombrando Gobernadores, sino que lo hace casi simultáneamente, como si se tratara de dictar el cese de un funcionario cualquiera al mismo tiempo que se hace nombramiento de su sucesor.

Una vez hecha la declaración por el Senado con la rectitud Constitucional, el nombramiento de Gobernador ya es consecuencia necesaria y la Ley Suprema faculta hasta a la Comisión Permanente para hacerlo en los casos de recesos de la Cámara de Sena-

deres, pero en la práctica, tan es cierto que se con-
funden los distintos actos, que se ha dado el caso -
en que la Permanente hace la declaración que corres-
ponde al Senado, con su fraudulencia y todo, y el -
nombramiento de Gobernador como sucedió hace años -
en el caso del Estado de Guerrero.

Por la misma razón diferimos de Lanz Duret -
quien opina también de que el Senado tiene facultad-
Constitucional para declarar desaparecidos los Poderes
de un Estado, con la circunstancia de que el - -
ilustre constitucionalista, se contradice en nuestro
concepti, porque mientras por una parte afirma que -
"... nunca se pensó si se quiso nombrar un árbitro -
supremo que calificara la situación política de los-
funcionarios locales...", más adelante sostiene: -
"... nosotros aceptamos que el Senado tiene efectiva-
mente más que una función declarativa para la compro-
bación de un hecho existente; la de calificar y apre-
ciar dentro del terreno político y legal, si deben -
considerarse o no como Poderes Constitucionales, los
que actúen en un momento dado dentro de una Entidad-
Federativa".

Si el Senado tiene facultad para calificar y
apreciar dentro del terreno político y legal a una -
Entidad, se convierte de hecho y de derecho en árbi-
tro Supremo, lo cual es contradictorio. Por otra-
parte no se trata de apreciar una situación política
ni de determinar la constitucionalidad o inconstitu-
cionalidad de los Poderes.

El Artículo 76 en su Fracción V, debe aplicar
se con mayor precaución, ya que no se trata de inter-
venir diariamente en la vida de los Estados ni rom-
per su autonomía, como no es conveniente que el Con-
greso Federal juzgue a diario al Presidente de la Ré-
pública.

Sólo cuando la situación sea grave, se aplicará la Fracción V del Artículo 76.

Requisitos formales para la aplicación del Artículo 76 en su Fracción V:

- I).- La Fracción V del Artículo 76, sólo puede aplicarse por el Senado, nunca por la Comisión Permanente. Ya que no estando en funciones la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente convocará a los Senadores a un período extraordinario de sesiones, la decisión debe ser aprobada por más de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

- II).- En el presente caso, la totalidad de los Senadores o sea, el quórum de asistencia debe alcanzar la mayoría, no reuniendo este requisito, debe tomarse la proposición como rechazada.

La Fracción V del Artículo 76, expresa que no podrá ser electo como Gobernador el nombrado provisional, y que convocó a elecciones para Gobernador definitivo. En la redacción de este Artículo, está un punto y seguido, y luego dice "esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso". ¿Cuál disposición? El Artículo 76 en su Fracción V, tiene tres proposiciones separadas por punto y seguido: I).- Quien nombra al Gobernador. II).- La declaración de la desaparición de Poderes. III).- El funcionario electo no podrá ser candidato a Gobernador definitivo en las elecciones que él convocó. Ahora este párrafo final, se refiere a todas las proposiciones o solamente a una de ellas? Dicen los

gramáticos, que no puede referirse a todo el precepto, pero gramaticalmente si se hubiera querido que esta frase se aplicara a la Fracción completa, debería ponerse punto y aparte; por lo tanto se refiere a la proposición que dice "el funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional - en las elecciones que se verifiquen, en virtud de la convocatoria que él expidiere. La interpretación - gramatical, lleva al absurdo porque el Gobernador - interino, es posible que se reelija y rompa el principio de no reelección de quien está en el Poder.

C A P I T U L O V

CONSIDERACIONES FINALES

NUESTRA TESIS

En el capítulo precedente, quedó debidamente probado al hacer un análisis de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, que el Senado sólo tiene facultad para nombrar Gobernador provisional en un Estado, cuando han desaparecido realmente sus Poderes. En efecto, "declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional", es exactamente igual que "declarar, que es llegado el caso de nombrar Gobernador provisional, cuando hayan desaparecido todos los Poderes de un Estado".

Sin embargo, el verbo "declarar" antes de la frase intercalada, "cuando hayan desaparecido los Poderes de un Estado", ha conducido a relacionar el concepto declarar con el concepto desaparición. Por eso todos hablan de "declarar desaparecidos los Poderes", en lugar de "declarar que es llegado el caso de nombrar Gobernador provisional", que son los únicos conceptos vinculados lógicamente y gramaticalmente. Si el Constituyente hubiera expresado llanamente que es facultad del Senado nombrar Gobernador provisional, cuando hayan desaparecido los Poderes de un Estado, tal vez se hubiera evitado la interpretación tan absurda en sentido gramatical y lógico, como torcida en sentido jurídico y en consecuencia se hubiera evitado el problema nacional en las relaciones políticas del Gobierno Federal con los Estados.

Nunca será posible alegar en favor del Senado las facultades implícitas, diciendo que si esta Cámara tiene la facultad explícita de declarar que es llegado el caso de nombrar Gobernador provisional y a continuación nombrarlo, debe tener también la implícita de "declarar que han desaparecido los Poderes" y menos en el absurdo de hacerlos "desaparecer", sencillamente porque cuando se dé el caso de que un Estado

se quede realmente sin ningún Poder, nada impide al Senado ejercitar su facultad explícita de declarar que es llegado el caso de nombrar Gobernador provisional y de nombrarlo acto seguido.

Como se vé, por ninguna parte asoma ni explícita ni implícitamente, la intención Constitucional de señalar un organismo que de fe su es cierto o no la desaparición de los Poderes de un Estado, ni pone esta condición de previa certificación para que el Senado pueda nombrar Gobernador provisional, sino simplemente expresa que puede ejercer esta facultad, cuando hayan desaparecido los Poderes.

El hecho de que el Constituyente no haya señalado qué organismo debía certificar la inexistencia de los Poderes, no significa propiamente una omisión porque esa circunstancia no estaba comprendida dentro del proceso lógico que señaló, sino únicamente puede notarse una imprevisión sobre la degeneración y los vicios que con el tiempo y la práctica iba a sufrir el precepto.

Claro es que ahora existe una distancia entre el texto de la Ley, el espíritu del Constituyente y la forma como se aplica en la práctica y así aparece un vacío que se impone llenar mediante una reforma substancial, para seguir conservando el contenido de la Constitución y la intención del Constituyente, que no es otra cosa que tener una solución legal para designar un Gobernador provisional cuando hayan desaparecido los Poderes de un Estado.

Ya es hora de aclarar con criterio imparcial, que no debe arrojarse toda la responsabilidad al Senado, porque en vista de la enorme fuerza política que día a día va adquiriendo el Poder Ejecutivo con menos

cabo de los otros Poderes, se ha visto la notoria influencia que dicho Poder Ejecutivo ejerce sobre el Senado para que éste "declare desaparecidos los Poderes" y en los últimos tiempos, es el propio Ejecutivo quien solicita directamente del Senado la desaparición, como lo prueba el caso de Chiapas que hicimos referencia, y el caso del Estado de Guanajuato en 1946, en que "el Presidente de la República solicitó y obtuvo de la Comisión Permanente del Senado la desaparición de los Poderes". (1)

Cabe preguntar, con qué facultad Constitucional, el titular del Ejecutivo Federal, puede solicitar del Senado o de la Comisión Permanente la desaparición de los Poderes, cuando el texto que estudiamos sólo le concede facultad para presentar la terna ante el Senado, para que éste designe por el voto de dos tercios de sus miembros presentes ? Si la práctica del Senado se ha colocado al margen de la Constitución por alejarse del precepto, la práctica del Ejecutivo Federal es todavía más peligrosa, porque no tiene otra base que no sea su fuerza política que lo coloca por encima del Senado.

Por lo que respecta a la última parte de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, está fuera de duda que, como ya vimos, sí faculta a los Estados para que establezcan en sus respectivas Constituciones, la forma de nombrar Gobernador provisional cuando desaparezcan los Poderes Locales.

Al transcribir en el capítulo anterior los juicios del Maestro Tena, vimos como él menciona al Estado de Michoacán que regula esta situación en el Artículo 163 de su Constitución Política en la forma siguiente: "...en el caso de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General, asumirán el

(1) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Pág. 439, 3ª Edición.

Poder Ejecutivo, en su orden, el Presidente de la última Legislatura o el de Diputación Permanente, el Vicepresidente de la Legislatura el último Secretario de Gobierno, el último Presidente de la Suprema Corte de Justicia". Además de este Estado, podemos señalar también como ejemplos las Constituciones de Tamaulipas y Tabasco que a continuación transcribimos:

TAMAULIPAS: "Artículo 156. En el caso de desaparición de Poderes previsto por la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución Federal, serán llamados para que se encarguen provisionalmente del Ejecutivo, según el siguiente orden de preferencia.

I.- El último Secretario General de Gobierno, siempre que sea tamaulipeco por nacimiento;

II.- El último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, y a falta de éste los demás Magistrados por orden numérico, siempre que sean tamaulipecos por nacimiento;

III.- El último Presidente del Congreso, y a falta de éste los anteriores, prefiriéndose a los más próximos, sobre los más lejanos con el requisito anterior;

Artículo 157.- El Gobernador provisional convocará a elecciones, no pudiendo ser electo para el período a que se convoca".

TABASCO: "Artículo 31.- Cuando desaparezcan los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, o bien desaparezcan los tres Poderes del mismo, entrará a funcionar como Gobernador provisional el último Presidente del H. Tribunal Superior de Justicia. En su defecto, el último Presidente del Congreso desaparecido y a falta de este último, el último Secretario de Gobierno. A falta de los anteriores, lo ocupará -

sucesivamente, el Presidente Municipal, que habiendo permanecido dentro del orden legal, represente a cada uno de los Municipios del Estado en el orden siguiente: Centro, Centla, Comalcalco, Paraíso, Macuspana, Huimanguillo, Teapa, Cárdenas, Tenosique, Cunduacán, Tacotalpa, Jalapa, Emiliano Zapata, Jonuta, Jalpa de Méndez, Balancán y Nacajuca.

Artículo 32.- La persona que asuma el Poder Ejecutivo, designará, cuando hubiere desaparecido también el Poder Judicial, con carácter provisional, a los Magistrados del H. Tribunal Superior de Justicia, y éstos designarán a su vez, con carácter también provisional, a los jueces y demás personal del Poder Judicial. Si desaparecieren únicamente los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el Presidente del Tribunal entrare a desempeñar el Ejecutivo, éste designará a la persona que lo substituya interinamente en su cargo de Magistrado.

Artículo 33.- Si al ocurrir la desaparición de Poderes, los Diputados al Congreso que estaban en ejercicio no hubieren cumplido la mitad del período para el que fueron electos, se convocará por el Gobernador provisional, a elección de nuevos Diputados para que concluyan el período.

La convocatoria se hará en tiempo oportuno, a fin de que los nuevos Diputados queden instalados antes de que el Gobernador provisional cumpla seis meses de gestión.

Artículo 34.- Si la desaparición de Poderes ocurriese en los primeros tres años del período Constitucional que le corresponde al Gobernador, el Gobernador provisional convocará a nuevas elecciones de Ejecutivo, para que el electo concluya lo que le falte del período. La convocatoria se lanzará en tiempo oportuno.

tuno para que el nuevo Gobernador tome posesión antes de que el Provisional cumpla año y medio de gestión.

Si la desaparición de Poderes ocurriese en los tres últimos años de un período Constitucional, el Gobernador provisional terminará ese período con el carácter de sustituto. Cuando en razón a la época en que tenga lugar la desaparición de Poderes, no hubiere Gobernador Constitucional que inicie el período, seguirá funcionando el Provisional para los fines a que se refiere el primer párrafo de este Artículo.

Como se vé, los Estados de Michoacán y Tamaulipas, se refiere expresamente a la Fracción V del Artículo 76 Constitucional. A mayor abundamiento existe el antecedente de que en 1920, el Senado reconoció y respetó en este sentido la Constitución del Estado de Michoacán. "Así lo entendió el Senado, cuando al declarar desaparecidos los Poderes del Estado de Michoacán en 1920, aprobó el dictamen que en su parte conducente decía: "... En este dictamen no solicitamos que el Ejecutivo presente terna para nombrar Gobernador provisional que convoque a nuevas elecciones en aquel Estado, porque el mismo Artículo 76, en la Fracción citada y en su parte final, expresa que la disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso, la Constitución de Michoacán, en su Artículo 164 dice lo siguiente: (Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. XXIX Legislatura, T. 1, N° 17, pág. 7) (2)

Todas las facultades de los Poderes Federales son expresas, en cuanto tienen su apoyo en conferi---

(2) Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Pág. 427.

miento constitucional expreso, pero entre las facultades expresas, existen dos tipos:

Facultades Implícitas.

Facultades Explícitas:

Las Facultades Explícitas son aquellas que la Constitución Federal otorga a los Poderes Federales, de manera concreta, determinada y específica. Fundamentalmente el Artículo 73 en sus 29 primeras -- fracciones, especifica la competencia del Congreso -- de la Unión; el Artículo 89 establece las principa-- les funciones del Ejecutivo, y los Artículos del 103 al 106 establecen la competencia del Poder Judicial-- Federal.

Las Facultades Implícitas, están previstas en el Artículo 73 Fracción XXX y son aquellas que el -- Congreso puede otorgarse a sí mismo, o a los otros -- Poderes como medio necesario para el ejercicio efi-- caz de las Facultades Explícitas. Tena Ramírez se ñala los siguientes requisitos para el otorgamiento-- correcto de las Facultades Implícitas.

1º La existencia de una Facultad Explícita -- que por sí sola no podría ejercitarse.

2º Relación de medio a fin entre la Facultad Implícita y el ejercicio de la Facultad Explícita.

3º Reconocimiento por el Congreso de la -- Unión, de la necesidad de la Facultad Implícita.

4º El otorgamiento de la Facultad Implícita.

De lo anteriormente asentado derivan las si-- guientes consecuencias:

Si alguna duda queda sobre nuestras afirmaciones, de que los Estados no presentan ninguna resistencia a las invaciones del Poder del Gobierno Federal, - de que no demuestran celo por su autonomía, con este hecho tan elocuente se desvanece.

Si todos los Estados, desde que entró en vigencia este precepto de 1917, hubieran previsto en sus Constituciones tan interesante problema, refiriéndose expresamente a la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, no se hubiera dado ningún caso en que el Gobierno Federal tuviera que designar Gobernador Provisional. Pero lo que el Constituyente creyó que iba a ser la regla (previsión de las Constituciones), resultó la excepción. Y es que las Constituciones de los Estados, están lejos de reflejar las necesidades locales, las que precisamente son invocadas como principal justificante de la Descentralización Federalista. Estas necesidades existen sin duda, pero varios factores influyen a nuestro entender en el fracaso de las Constituciones para sobrevenir a ellas, - el factor político, que aprovechándose de antecedentes históricos y sociológicos tiende a una absorción centralizadora cada vez mayor, posterga con ello la autonomía local e impide las peculiaridades de las necesidades regionales. Pero es notorio que las Constituciones locales, no han sabido defender y vigorizar con técnica jurídico-constitucional, esas peculiaridades.

Tomando en cuenta el contenido del Artículo 135 Constitucional que permite la adición o reforma de la Ley Suprema por el Constituyente permanente, es de desear que en el futuro el precepto que motiva nuestro estudio sea reformado sustancialmente y reglamentado para las mejores relaciones políticas entre el Gobierno del centro y los Estados.

Antes de que lleguemos a los pronunciamientos concluyentes, consideramos de actualidad el hacer un análisis del debate que se llevó a efecto en la Cámara de Senadores con motivo de la revisión de la Ley Organica de las fracciones V y VI del Artículo 76 Constitucional, que por última vez se discutió su viabilidad y expedición en el año de 1942. A continuación hacemos la transcripción que apareció en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos el jueves 5 de noviembre de 1970.

Dictámen a discusión: Ley Organica de las Fracciones V y VI del Artículo 76 Constitucional.

A las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales, fué turnado el expediente que contiene la iniciativa de Ley Orgánica de las Fracciones V y VI del Artículo 76 Constitucional, adicionándose para dictaminarlo, por acuerdo de vuestra soberanía y a propuesta de la Gran Comisión de esta Cámara, la suscrita Segunda Sección de Estudios Legislativos.

Del estudio del expediente de referencia se desprende que la iniciativa fué presentada en diciembre de 1938 por los C.C. Senadores Wilfrido C. Cruz y Nicéforo Guerrero. A este expediente se mandó agregar el número 24 de la Sección Primera por acuerdo del Senado de 22 de septiembre de 1939, dicho expediente contiene Iniciativa de Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, presentada el 30 de octubre de 1925 por el Senador José H. Ruiz, así como dictámen que le recayó el 24 de noviembre de ese mismo año, en el que se propuso la adopción de dicha Ley Reglamentaria, aunque modificándose algunos de los preceptos propuestos por el autor de la Iniciativa.

Esta H. Cámara dictaminó y aprobó la Iniciativa de los C.C. Senadores Wilfrido Cruz y Nicéforo Guerrero, con algunas pequeñas modificaciones, y remitió la minuta relativa, a la Cámara de Diputados el 23 de noviembre de 1939. Previo dictámen de noviembre de 1942, dicha Cámara de Diputados acordó devolver el expediente relacionado, por considerar que no era procedente el texto del proyecto de Ley Reglamentaria que se le había enviado. Esto consta en oficio de 28 de noviembre de 1942.

Se puso de especial relieve en la Iniciativa aprobada, que en el último párrafo de la Fracción VI del Artículo 76 Constitucional, se establece a cargo del Poder Legislativo la obligación de reglamentar las Fracciones V y VI, lo cual no se ha satisfecho.

Es indudable que desde el punto de vista de la integración del orden legislativo, sería de aconsejarse la expedición de la Ley Reglamentaria de que se trata, pero también es indudable que las facultades a que se refieren las Fracciones V y VI del Artículo 76 Constitucional, más contienen un fondo político que un problema esencialmente jurídico. Seguramente por estas razones, durante largos años se congeló la Iniciativa del Senador Ruiz y posteriormente la Cámara de Diputados consideró improcedente la Iniciativa de los Senadores Cruz y Guerrero. Este problema ha continuado sin solución legislativa desde 1942.

Por el carácter evidentemente político que contienen las facultades de las Fracciones V y VI del Artículo 76 Constitucional, en realidad resulta un tanto imprudente el pretender circunscribirlas a un texto legal, que obviamente no puede preveer la múl

tiple variedad de casos en que por razones políticas deban declararse desaparecidos los poderes de algún-Estado. No cabe duda que es muy valioso el estudio y meditación que llevaron a cabo los señores Senadores Cruz y Guerrero, pero a juicio de las suscritas-comisiones, es limitativo de facultades de orden político, para las que debe dejarse abierta la más amplia posibilidad de resolver los imprevisibles casos concretos que se presenten.

Tal vez sería de desearse la integración de una comisión de expertos en derecho constitucional, que con una tarea más bien de carácter académico, se avecara al estudio del problema para presentar sugerencias que en su oportunidad aprovecharán las cámaras legisladoras.

De modo inmediato, consideran las suscritas-comisiones que este problema debe mantenerse sin solución, en el estado que actualmente guardan las Inicitativas que sean propalado, por lo cual se permite proponer el siguiente punto de

A C U E R D O:

UNICO.- Archívese el expediente de referencia.

Sala de comisiones "Presidente Sebastián Lerdo de Tejada" de la H. Cámara de Senadores.- México, Distrito Federal veintinueve de octubre de mil novecientos setenta.- Segunda Comisión de Gobernación: - Sen. Luis M. Farías.- Sen. Braulio Fernández Aguirre.- Sen. Edgar Robledo Santiago.- Segunda Comisión de -- Puntos Constitucionales: Sen. Celestino Pérez Pérez.- Sen. Alejandro Carrillo Marcor.- Sen. Enrique González Pedrero.- Segunda Sección de Estudios Legislativos: Sen. José Rivera Pérez Campos.- Sen. Augusto Gómez Villanueva.- Sen. Ramón Álvarez Cisneros.

-Está a discusión el dictamen. No habiendo ---
quien haga uso de la palabra, en votación económica -
se pregunta si se aprueba. (La asamblea asiente).

-Aprobado.

Estamos de acuerdo en que las facultades a que
se refieren las fracciones V y VI del Artículo 76 Con
stitucional, más contienen un fondo político, que esen
cia política, consideramos que es necesario que exis
ta una ley reglamentaria de las fracciones antes cita
das con una gran pureza jurídica, que a la vez pueda-
prever situaciones de índole política.

C O N C L U S I O N E S

1^a.- Consideramos que el carácter que permite distinguir al Estado de cualquier otro tipo de Organización es la Soberanía.

2^a.- La fracción V del Artículo 76 constituye una limitación más a la autonomía de las Entidades Federativas.

3^a.- La autorización que la expresada fracción concede a determinados órganos federales para que intervengan en cuestiones internas de las Entidades Federativas, tuvo su origen en razones prácticas y políticas, nunca obedeciendo a la esencia pura del Derecho.

4^a.- Es apremiante la expedición de una ley reglamentaria de la fracción V del Artículo 76 constitucional, que resuelva los problemas que se plantean en razón de pleno derecho.

5^a.- Abogamos por una reforma sustancialmente en los siguientes términos:

Son facultades del Senado:

Artículo 76 fracción V.- Nombrar, cuando compruebe que han desaparecido de hecho los tres poderes de un Estado, Gobernador Provisional, quien convocará a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales de la Entidad Federativa en cuestión. El nombramiento se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y en los recesos por la comisión permanente, conforme-

a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Cuando las Constituciones de los Estados establezcan la forma de nombrar Gobernador Provisional, el Senado ó la Comisión Permanente únicamente intervendrá para comprobar la desaparición de los Poderes, conforme a la Ley Reglamentaria respectiva.

6ª.- Igualmente abogamos, porque en la Ley Reglamentaria se tome en cuenta los siguientes puntos:

a).- Sólo puede considerarse que han desaparecido los Poderes de un Estado cuando sus titulares mueran ó abandonen sus funciones.

b).- El abandono de funciones no debe tener como causa la intervención directa ó indirecta del Gobierno Federal, ó la falta de garantías del mismo en los casos previstos por la Constitución Federal.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Constitución Política Mexicana.- Ediciones Andrade.
- 2.- Derecho Constitucional Mexicano.- Felipe - Tena Ramírez.- 2ª y 3ª Edición.
- 3.- Derecho Constitucional Mexicano.- Miguel - Lanz Duret.-
- 4.- Teoría de la Constitución.- Karl Schmitt.
- 5.- Principios de Derecho Público y Constitu-- cional.- Maurice C. Hauriou.
- 6.- México y sus Constituciones.- Felipe Tena- Ramírez.
- 7.- Historia del Congreso Constituyente de 57.- Francisco Zarco.
- 8.- Historia del Constituyente de 17.- Felix F. Palavicini.
- 9.- Apuntes para la Historia del Derecho en Mé- xico.- IV Tomo.- Toribio Esquivel Obregón.
- 10.- Historia de los Estados Unidos de Norte Amé- rica.- Samuel Elliot Morrison y Henry Steel Commanger.
- 11.- Historia de México Independiente.- Alfonso - Toro.
- 12.- Historia de México.- José Bravo Ugarte.
- 13.- Santa Anna y la Guerra de Texas.- José C.- Valdez.
- 14.- Enciclopedia Yucatence.- Volumen III.