

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**DESTITUCIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PODERES EN LOS
ESTADOS.**

SU DEBIDA Y CORRECTA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN.

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO.

P R E S E N T A:

VIRIDIANA PINEDA ZÚÑIGA

ASESOR: DR. ERICK FRANCISCO TAPIA HERNÁNDEZ.

Ciudad Universitaria, CdMx, 2016



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx; 9 de septiembre de 2016.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **PINEDA ZÚÑIGA VIRIDIANA**, con número de cuenta 30301654-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"DESTITUCIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PODERES EN LOS ESTADOS. SU DEBIDA Y CORRECTA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN"**, realizada con la asesoría del profesor **Lic. Erick Francisco Tapia Hernández**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

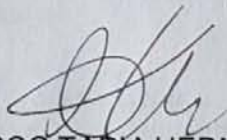
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.
PRESENTE.

Respetable Director Edmundo Elías:

Por este conducto, hago de su conocimiento que la pasante en derecho Viridiana Pineda Zúñiga con número de cuenta 30301654-6, ha concluido su trabajo de investigación de tesis profesional intitulado "Destitución de los Titulares de los Poderes en los Estados. Su Debida y Correcta Interpretación y Aplicación", mismo que en su oportunidad fue entregado al seminario para su revisión, recibiendo algunas observaciones que a la fecha ya fueron atendidas por la tesista y suprevisadas por el suscrito, por lo que nuevamente se remite al seminario que usted dirige, a fin de que autorice usted si tiene a bien, para que la alumna inicie los trámites respectivos para la defensa del trabajo respectivo frente a sínodo y en su caso optar por el título de licenciada en Derecho.

Agradeciendo de antemano su atención al presente curso y quedando de usted para cualquier comentario relacionado a lo anterior.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 2 de septiembre de 2016.



DR. ERICK FRANCISCO TAPIA HERNANDEZ

La presente tesis la dedico:

A mis padres: Martina Zúñiga Chávez y Sergio Francisco Pineda Palma quienes me dieron vida, amor, apoyo y consejos.

A mi hermana Miroslava Pineda Zúñiga, quien creyó en mí y que con amor, dedicación y paciencia me ha guiado por un camino de conocimiento, respeto y auto superación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, quien me ha brindado la oportunidad de una educación de calidad.

A todos los maestros, que me brindaron un momento de sus vidas para compartir sus conocimientos.

A mi asesor el Dr. Erick Francisco Tapia Hernández, por dirigir esta investigación, brindarme sus conocimientos, permanente apoyo y comprensión .

ADVERTENCIAS

1. Como una atención a los lectores y lectoras, les indico que la presente tesis en su contenido fue concluida con fecha 29 de mayo de 2015, y que las leyes, datos y estadísticas citadas eran vigentes hasta ese día; en razón de esto cualquier reforma o actualización posterior a esta fecha no están contemplados en el desarrollo de la misma.

2. Haciendo alusión al polímata, filósofo, lógico y científico de la Antigua Grecia, Aristóteles, quien señalaba que ***“La inteligencia consiste no sólo en el conocimiento, sino también en la destreza de aplicar los conocimientos en la práctica”***, es que en la presente tesis se realizó una investigación que fue confrontada con dos hechos sociales que se presentaron en los últimos años en nuestro país, tal es caso del Estado de Michoacán y del Estado de Guerrero, durante las gestiones de Fausto Vallejo y Ángel Aguirre respectivamente. Sin embargo, en dicho análisis no se pretende ofender a ninguna persona, ni se toma una postura política para el desarrollo del mismo.

ÍNDICE

1.- Introducción.....	I
2.- Objetivos.....	III
A) Genérico.....	III
B) Específico.....	IV
3.- Referencia Teórica.....	V
4.- Hipótesis.....	VI
CAPÍTULO I. ESTRUCTURA CONCEPTUAL.....	1
1. Estado, Elementos y Características.....	1
A. Concepto.....	2
B. Elementos Constitutivos.....	4
C. Formas de Estado.....	8
a. Central.....	9
i. Características.....	11
ii. Ventajas y desventajas.....	11

b. Federal.....	12
i. Características.....	14
ii. Ventajas y desventajas.....	17
D. Formas de gobierno.....	22
E. División de poderes.....	26
a. Ejecutivo.....	27
b. Legislativo.....	27
c. Judicial.....	28
F. Coordinación intergubernamental.....	29
G. Soberanía.....	35
a. Nacional.....	35
b. Estatal.....	36
H. Desaparición de poderes.....	39

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DE LA DESTITUCIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PODERES EN MÉXICO.....	42
--	----

1. Evolución del artículo 76 constitucional.....	42
2. Casos de destitución de los titulares de los poderes.....	55

CAPÍTULO III. ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA DESTITUCIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PODERES.....65

1. Texto vigente del artículo 76 constitucional.....	65
2. Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional.....	78
3. La destitución de los titulares de los poderes y su prevención en las Constituciones de los Estados.....	109

CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO PARA DESTITUCIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PODERES..... 124

A. Intervención del Senado.....	124
B. Designación del Gobernador provisional.....	127
C. Participación de los Estados.....	130
D. Intervención de la Comisión Permanente.....	135
E. Distinción entre efectos declarativos y efectos constitutivos provocados por la destitución de los titulares de los poderes.....	136

Conclusiones.....171

Propuestas.....177

Fuentes documentales.....188

1.- INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la presente tesis se aborda la figura jurídico-política de la desaparición de poderes, misma que en la última década ha tomado una notoria relevancia, derivado de los conflictos sociales y de delincuencia organizada que se han suscitado en diversas entidades federativas, es así que si bien existe un pacto federal, que entre otras cosas, respeta la autonomía de los Estados, siempre y cuando éstos sigan los lineamientos marcados por la Constitución, también es cierto que para el adecuado funcionamiento y garantía de la estabilidad nacional, el Senado en representación de la Federación, debe tener salidas para determinados conflictos que puedan dañar el orden constitucional y el bien común, sin embargo, dichas figuras se encuentran desfasadas de la realidad social, jurídicamente hablando.

En virtud de lo anteriormente señalado, es que se considera necesario actualizar la normativa referente a la desaparición de poderes, para que en futuros casos pueda ejecutarse de manera efectiva, es de ahí que surge la inquietud por desarrollar la presente investigación, misma que para una mejor comprensión fue seccionada en cinco capítulos, siendo los siguientes:

En el primer capítulo se establecen los conceptos generales (Estado y sus elementos constitutivos, formas de Estado, formas de gobierno, división de poderes y soberanía) mismos que son fundamentales para el entendimiento de la desaparición de poderes.

El segundo capítulo se encuentra compuesto por el marco histórico constitucional y la evolución de la figura en nuestro país mientras que el tercer capítulo, se busca realizar un análisis jurídico - político en el que además de la revisión de la legislación en materia de desaparición de poderes a nivel federal también se estudia la presencia de la misma en las constituciones locales.

Por su parte el capítulo cuarto, es una descripción del procedimiento para llevar a cabo la destitución de los titulares de los poderes, mismo que se confrontó con tres hechos sociales (Michoacán, Guerrero y Oaxaca) en los que se pretendía ejecutar nuestra figura de análisis.

Por último, se contemplan una serie de propuestas que a consideración de la autora permitirán hacer efectiva y viable la desaparición de poderes comenzando con una correcta denominación de la facultad Senatorial.

2.- OBJETIVO

A) GENÉRICO

La presente tesis fue elaborada con el fin de obtener el Título de Licenciada en Derecho, cumpliendo así con lo establecido en los artículos 19 y 20 en su apartado "A", inciso a), del Reglamento General de Exámenes de Universidad Nacional Autónoma de México, mismos que se citan a continuación.

"Artículo 19.- En el nivel de licenciatura, el título se expedirá, a petición del interesado, cuando haya acreditado en su totalidad el plan de estudios respectivo, realizado el servicio social y cumplido con alguna de las opciones de titulación propuestas en el artículo 20 de este reglamento.

Los consejos técnicos de facultades y escuelas y los comités académicos de las licenciaturas impartidas en campus universitarios foráneos, determinarán las opciones de titulación que adoptarán de las referidas en el artículo 20 del presente reglamento, procurando incluir el mayor número de opciones de titulación. Asimismo, definirán la normatividad para cada una de las opciones, así como los procedimientos para su aplicación en cada una de las carreras de su entidad académica. Los consejos académicos de área conocerán y opinarán sobre dicha normatividad.

Toda opción de titulación deberá garantizar un alto nivel académico, conforme a las disposiciones generales contenidas en este reglamento.

Artículo 20.- Las opciones de titulación que podrán ser adoptadas son las siguientes:

Apartado "A"

a) Titulación mediante tesis o tesina y examen profesional. Comprenderá una tesis individual o grupal o una tesina individual, y su réplica oral, que deberá evaluarse de manera individual. La evaluación se realizará de conformidad con los artículos 21, 22 y 24 de este reglamento."¹

¹ Artículos 19 y 20 en su apartado "A", inciso a), del Reglamento General de Exámenes de Universidad Nacional Autónoma de México.

B) ESPECÍFICO

La destitución de los titulares de los poderes es una institución que forma parte de nuestro sistema jurídico, y si bien se ha presentado en diversas ocasiones, no se puede decir que ha sido ejecutada de forma óptima y atendiendo a las características y fines de la misma.

La desaparición de poderes, al ser interpretada incorrectamente en su ejecución ha presentado matices políticos llevándola a distorsión de la figura, es por ello que el objetivo de esta tesis además de obtener el Título de Licenciada en Derecho es demostrar que la hipótesis de que la figura hoy mal llamada Desaparición de Poderes no ha sido interpretada y ejecutada de forma correcta.

Iniciando por la inadecuada regulación de la figura, seguido de la falta de claridad en la normatividad al señalar a los sujetos que pueden solicitar el ejercicio de esta facultad y la no previsión de la Comisión de Derechos Humanos local, como sujeto legitimado para solicitar al Senado que se ejerza la misma, siendo que es un órgano independiente a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y el principal garante de los derechos humanos (en lato sensu) de los ciudadanos y para terminar, resaltar la falsa aseveración de inexistencia de Poderes de una entidad.

3. REFERENCIA TEÓRICA

Como una atención al lector me permito indicarle que uno de los principales problemas que se presentaron durante el desarrollo de la presente investigación, es la carencia de bibliografía que analice el contenido de la materia.

Es por lo anterior que en caso de que los y las lectoras deseen profundizar sobre el tema puedo señalar los textos elaborados por Manuel González Oropeza, quién es, el autor que dentro sus investigaciones ha profundizado el estudio de la figura hoy denominada "desaparición de poderes" en México, esto desde la perspectiva de la aplicación de la figura en los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal).

En este orden de ideas, les invito a conocer sus siguientes obras: "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983) en: Las responsabilidades de los servidores públicos", "La Dimensión Constitucional del Gobierno Municipal", "Las facultades exclusivas del Senado de la República" y "La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes".

Otro texto relevante que recomiendo a las lectoras y lectores consultar es "Desaparición de Poderes. Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de Iniciativas Presentadas", elaborado por la Cámara de Diputados, en el cual se desarrolla nuestro tema de estudio, tanto desde una visión académica como desde el área político-administrativa.

Es importante recordar, que para el análisis del tema que nos compete, no sólo se debe consultar bibliografía sobre la "desaparición de poderes" debido a que al ser un tema relacionado con la configuración del Estado se debe tener a la mano referencias en materia de Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Sociología y Política; algunos textos de utilidad pueden ser los referenciados en las fuentes documentales de esta tesis.

4.- HIPÓTESIS

Si bien es cierto que México se rige por un sistema federalista, no debemos olvidar que cada entidad federativa cuenta con dos características fundamentales: la autonomía y la soberanía.

Sin embargo, existen ocasiones en las que la federación (representada a través del Senado), debe intervenir para garantizar la forma de gobierno, dado que los titulares de dichas entidades realizan actos u omisiones mismos que quebrantan el gobierno local, lo que a su vez genera que se quebranten los principios del régimen federal.

En virtud de lo anterior, es que en la presente Tesis se realizará un análisis de la facultad constitucional del Senado denominada "Desaparición de Poderes".

Iniciando con el estudio y crítica de la errónea denominación, toda vez que la palabra "desaparición" atiende a un contexto difuso, lo cual puede causar conflicto en su interpretación, que conllevaría una mala práctica de la misma, por lo que propongo cambiar el nombre de "Desaparición de Poderes" por el de "Intervención Federal" o "Destitución de los Titulares de los Poderes de los Estados" con lo que se hará alusión con más certeza al fin de esta facultad.

Es en este mismo sentido, que se pretende demostrar que debido a que no es una desaparición de poderes propiamente dicha, no se verifica que cumplan los requisitos para poder determinar la configuración del supuesto de "Desaparición de Poderes", demostrando que existe una falta de exhaustividad en la investigación antes de poder ejecutar la facultad ya mencionada.

Aunado a lo anterior, se pretende demostrar que el ejercicio de esta facultad de con fines políticos presupone una violación a la democracia y a los principios del federalismo adoptado en nuestro país.

Así mismo, se demostrará que la escasa reglamentación existente ha sido superada por el contexto actual, permitiendo abusos con tintes políticos e inconsistencias al ejercerla, por lo que otra de mis propuestas es que se amplíe la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 Constitucional.

Capítulo I. Estructura conceptual

El presente capítulo tiene como objeto conocer de manera general los principales elementos y más comunes formas de Estado que hoy en día se observan en el mundo, así como los diferentes sistemas o formas de gobierno atendiendo al origen o justificación para acceder a los cargos gubernamentales y tipo de organización política ya sea federal o unitaria, esto con la finalidad de entender las principales características de nuestro país y poder analizar si las mismas tienen alguna influencia en la forma en que se configura nuestro tema de estudio en la presente tesis la “Destitución de los titulares de los poderes en los Estados”.

Para comprender mejor de donde surge y su aplicación, me permitiré citar los conceptos de gobierno, régimen de gobierno, Estado y formas de Estado así como sus diferencias.

1. Estado, elementos y características

El Estado constituye una forma de organización jurídico-política, que ha sufrido una evolución constante, para entender mejor su naturaleza, es necesario analizar algunas de las definiciones que tratan de explicar sus principales elementos y fin último dentro de la vida del ser humano.

Puede observarse que el concepto Estado ha sido objeto de diversas definiciones, lo cual se explica teniendo en cuenta los muchos factores que se reúnen en él y los variados enfoques desde los que se examina, dando como resultado conceptos provenientes de disciplinas tales como la ciencia política, la sociología, y el Derecho entre otras.

A. Concepto

Comenzare por señalar que la palabra Estado viene del latín *status*, y este del verbo *stare* (estar parado).² Muchos han sido los tratadistas que han definido al Estado, sin embargo, aquí solo mencionare algunos de forma ilustrativa:

André Hauriou considera el siguiente concepto de Estado desde el punto de Vista sociológico:

“... Un Estado es una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido, por una autoridad dotada de poderes de coerción.”³

Otras definiciones de Estado son las de Rafael Bielsa que señala que:

“El Estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio.”⁴

Sin embargo, es imposible no mencionar a los clásicos y acogerse al tradicional concepto de Jellinek, quien lo define como:

“La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.”⁵

Así mismo otro autor de las teorías clásicas es Bluntschli quien lo define como:

² Diccionario de la Lengua Española, Editado por la Real Academia Española y ESPASA, Tomo I, pág. 989. Madrid, 2001.

³ HAURIUO, André. Derecho Constitucional e instituciones políticas. Trad. De José Antonio González Casanova. Editorial Ariel. Barcelona, 1985. Pág. 114.

⁴ BIELSA, RAFAEL, citado por MARTINEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Quinta Edición. Editorial Oxford. México, 2004. Pág. 27.

⁵ JELLINEK, citado por MARTINEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, op. cit. Pág. 27.

"...Estado, determina la naturaleza y los caracteres esenciales de los Estados reales, y la idea muestra, con el brillo de una perfección ideal, el modelo del Estado no realizado todavía, pero que se pretende realizar."⁶

Ahora bien, si nos incorporamos a un estudio más moderno de la figura que nos compete, encontramos a autores como Gustavo Zagrebelsky quien afirma que:

"... los Estados funcionan en la historia como instrumentos de luchas de intereses, de razas o de pueblos, para establecer y mantener una dominación; pero las luchas son una consecuencia de las necesidades íntimas y esenciales de la conservación que exige, dentro del Estado o frente a otro Estado, una estrecha cooperación de elementos.

Por otra parte, la misma lucha interior para la dominación, determina cohesiones íntimas, manifestaciones de solidaridad y así a la larga la lucha y contra posiciones de los factores sociales se resuelve en cooperación y armonías cada vez más amplias: desde la tribu a la Ciudad-Estado de este al Estado-Nación... y hacia la sociedad de naciones.

De todo lo expuesto podemos inferir estas dos importantes indicaciones *primera* hay una íntima compenetración entre el Estado y la vida social íntegra: es Estado no es la fuerza material o violenta que se impone en el proceso social sino un poder interno que busca, o procura, o suscita, o consagra el equilibrio de las fuerzas en lucha.

Segunda la función esencial del Estado se resuelve al fin, en una función de armonía de intereses, que se revelan en la elaboración del derecho, expresión del equilibrio de las fuerzas sociales."⁷

⁶ BLUNTSCHILI, citado por ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho Dúctil, Ley, derechos, justicia. Quinta Edición. Editorial Trotta. Madrid, 2003. Pág. 50.

⁷ ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho Dúctil, Ley, derechos, justicia. Quinta Edición. Editorial Trotta. Madrid, 2003. Pág. 70.

De lo anterior, podemos concluir que en su mayoría, los conceptos de Estado, no hacen referencia de manera explícita a los fines de dicha institución, sean estos de carácter moral, religioso, político o social, más bien, las definiciones se restringen a describir su naturaleza así como los elementos que lo componen, con el propósito de dicha definición contenga los elementos más comunes y que pueden ser identificados fácilmente en cualquier Estado del mundo, buscando de manera sencilla la uniformidad de conceptos que tienen vinculación con el Estado moderno. Sin embargo, por lo que respecta a los fines, en este caso sólo se infiere cuál es el objetivo, sin llegar a ser expresado de manera puntual. Es de esta manera que se deduce que el fin es el bien común, otro término ambiguo y con carencia de precisión.

Así mismo, también podemos observar que otras definiciones si bien no hablan de los elementos constitutivos de un Estado, nos enmarca el objetivo del mismo cuyo contenido se puede ver desde diversas directrices.

Las definiciones regularmente contienen tres elementos: PUEBLO, TERRITORIO Y PODER o también llamado GOBIERNO, por lo que toda definición de Estado que surja hoy en día forma parte de las nuevas interpretaciones de los conceptos clásicos demostrando así que el Estado se entenderá de conformidad a la realidad social y política según el autor, no importando la creación de nuevas concepciones Estatales.

B. Elementos Constitutivos

Haciendo referencia a los tres elementos esenciales del Estado en las definiciones doctrinales mencionados en el punto anterior, mismos que aparecen comúnmente y sin los cuales no es posible concebir la existencia de éste, es conveniente detallar a que se refiere cada una, comencemos por definir lo que se entiende por Pueblo.

En su aproximación más elemental, pueblo es el conjunto de personas de un lugar, región o país. El filósofo italoamericano Giovanni Sartori, en su obra Teoría de la democracia, dice que lo anteriormente expuesto no puede reducirse a menos de seis interpretaciones de la palabra “pueblo”:

1. Pueblo, que significa literalmente todo el mundo.
2. Pueblo, como una gran parte indeterminada, un gran número.
3. Pueblo como clase baja.
4. Pueblo como una entidad indivisible, como una totalidad orgánica.
5. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada por un principio de mayoría absoluta.
6. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada mediante un principio de mayoría limitada.⁸

Para la Dra. Arnáiz Amigo,

Pueblo es: “Un presupuesto necesario para la existencia del Estado, su elemento humano; supone una sociedad política tradicionalmente asentada en un territorio, poseedora de los principios generales del Derecho Público y dispuesta a organizar su vida política conforme a los mismos”⁹

Asimismo George Jellinek define al Pueblo como aquella parte que se integra por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado.

Es importante distinguir entre el Pueblo, la Nación y la Población, pues mientras el primero, es un elementos constitutivo del Estado, integrante de su estructura, equivalente a la sociedad política poseedora de los principios generales del

⁸ DE PINA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. Edit. Porrúa. México. 1991. Pág. 336.

⁹ ARNAIZ AMIGO, Aurora. ¿Qué es el Estado?. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. UNAM. México, 1979. Pág.128.

Derecho, asentada en un territorio; la nación, implica la creencia en la existencia de rasgos y caracteres políticos así como étnicos a un pueblo.

Un pueblo se transforma en nación cuando sus integrantes se sienten identificados, unidos por un pasado común, por las mismas tradiciones, costumbres, lenguaje, religión, etcétera, adquieren conciencia de que hay algo que los une, la nación tiene un factor psicológico, pero también de voluntad por constituirlo como bien lo menciona la Profesora Martha Alicia Meza en su obra "Proyección de la Constitución en el Estado Mexicano. Derecho Constitucional I".

De igual forma es importante precisar que la población es un término estadístico, referente al número de habitantes en un territorio, mientras que el pueblo supone únicamente a los nacionales de un Estado, la población comprende también a los extranjeros y por lo tanto de manera tradicional no constituiría un elemento del Estado.

Por otra parte, el territorio constituye el elemento geográfico, Herman Heller sostiene que es una condición para la existencia del Estado, Max Weber opina que es una de sus características y la Dra. Arnáiz lo considera factor de integración al mismo.

Así, territorio en una primera instancia, es una porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, provincia o región. En segunda instancia, territorio es una entidad política regida por un gobernador, ocupada por un pueblo, sometida a la misma soberanía y separada de los pueblos vecinos por límites o fronteras.¹⁰

La extensión del territorio del Estado no tiene trascendencia decisiva, en lo que se refiere a los principios de la doctrina política. Lo importante es que exista ese territorio; la mayor o menor extensión territorial y la abundancia o escasez de

¹⁰ DE PINA, Rafael. "Diccionario de Derecho". Edit. Porrúa. México. 1991. Pág.340.

bienes materiales en el Estado, determinarán su mayor o menor extensión, e incluso tendrá repercusión en lo que se refiere, según veremos oportunamente, a las formas de Estado; en su mayor o menor riqueza y poderío, pero no son esenciales a la existencia del Estado en determinada cantidad. Siempre han existido Estados ricos y pobres, grandes y pequeños, pero Estados al fin y al cabo. El Estado es una agrupación política, no una expresión geográfica o económica.

Es importante señalar que el territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental.

Otro elemento constitutivo del Estado es el Poder, que de acuerdo a Max Weber implica la facultad para inducir la conducta ajena aún en contra de toda resistencia.

Por lo que podemos definir al Gobierno como el conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad del Estado y hacer que ésta se cumpla. A su vez, poder es la suprema potestad rectora y coactiva del Estado, la cual le da competencia y facultad a éste para cumplir con sus objetivos naturales.

La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero solo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público.

A partir de las definiciones dadas sobre el concepto de Estado y sus elementos, se pueden resaltar las siguientes características, básicas para la existencia del Estado, al menos como se le conoce en estos tiempos:

1. Es una organización política que detenta el poder.
2. Es la organización política de una sociedad.
3. Está sujeta a un orden jurídico.
4. Ese orden jurídico se aplica a una sociedad que habita un territorio.
5. Esa organización política tiene por objeto la realización de los fines humanos.

Muchos tratadistas incluyen otros elementos que consideran esenciales, como la soberanía, el orden jurídico, la unidad, pero de alguna manera estos se encuentran implícitos en los anteriores.

C. Formas de Estado

Biscaretti di Rufia, señala que la forma de Estado está determinada por la posición que ocupan las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo, el territorio y los tres elementos constitutivos del Estado.

Bodino fue el primero en diferenciar las formas de Estado de las de Gobierno, al asentar que las primeras se relacionan con la unidad o pluralidad de los elementos constitutivos de un Estado, mientras que las segundas tienen que ver con el ejercicio de la soberanía para el cumplimiento de los fines estatales.

Las formas de Estado y de Gobierno tienen en común la referencia al poder político, su ejercicio y la manera en que se organiza. Las primeras se refieren a la organización total del Estado como unidad política, como estructura con personalidad en la comunidad internacional.

Enrique Sánchez Bringas señala que al hablar de formas de Estado se hace referencia a la manera en que los Estados se organizan en su totalidad, a la

disposición que guarda cada orden normativo, en su conjunto, o sea, como unidad de normas.

Los elementos que permiten explicar la naturaleza jurídica de las formas de Estado, son dos: el número de instancias de producción de normas generales y el número de ámbitos espaciales de aplicación de esas normas. Conforme a estos criterios existen tres tipos de Estado: el Estado unitario o centralista, el autonómico y el federal.¹¹

Hablar de un Estado Simple, implica referirnos a la unidad de la organización administrativa y política, a manera piramidal en virtud de que las decisiones se dan del ápice y descienden hasta la base; en tanto que los recursos sustanciales (pecuniarios-humanos) ascienden de la base a la cúspide. Sin embargo desde una óptica objetiva, no podemos hablar de un Estado con una centralización tan categórica y es que la centralización o la descentralización, versa sobre el aspecto central o no central de sus órganos es decir si su competencia es absoluta o limitada.¹²

a. Central

“El Estado centralista es una forma que implica la existencia de un órgano que canaliza de manera exclusiva el poder y lo ejerce de manera directa a través de decisiones respecto de sus subalternos, los denominados departamentos, quienes se encuentran constreñidos a acatar las decisiones que emanan del departamento central.”¹³

¹¹ SÁNCHEZ, Bringas Enrique. Derecho Constitucional. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 2006. págs. 310-311.

¹² GONZÁLEZ González, María de la Luz. “Valores del Estado en el Pensamiento Político”. 2ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 252.

¹³ FLORES Trejo, Fernando y otros. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa. México, 2005. Pág. 290.

Al respecto Kelsen sostiene que la centralización o descentralización “tiene que buscarse en la diversidad de sus ordenamientos legales. De hecho, todos los problemas de centralización y descentralización son, problemas que atañen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas”.¹⁴

La afirmación de que el Estado se encuentra descentralizado o que el territorio estatal se halla dividido, significa que el orden jurídico nacional no contiene solamente normas centrales, sino también locales, por lo que las diferentes esferas territoriales de validez de los órdenes locales son las subdivisiones territoriales. Así, la centralización se puede clasificar en función de: su intensidad, unicidad o por el sujeto al que se imputa.

Por su intensidad podrá ser: pura o perfecta, e imperfecta o relativa. En el primer caso nos referiremos al ejercicio de una actividad preferencial que realiza el órgano central. En la segunda, el ejercicio de esa actividad preferencial se da con la colaboración de órganos no centrales, pero éstos últimos permanecen jerárquicamente subordinados al órgano central.

Atendiendo a la unicidad, podemos identificar la centralización personal y territorial. En la primera hay un solo mando para tomar decisiones, acciones y sanciones en virtud de existir un gobierno central único en el que recae la función de legislar, administrar y aplicar justicia. Hay centralización territorial cuando no se aceptan subdivisiones territoriales de ningún tipo (municipio, provincia, departamento, entre otros).

Finalmente, en relación a la centralización en función del objeto al que se le imputa, ésta se da en todas las funciones que el Estado tenga.

¹⁴ KELSEN, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. Ed. UNAM, México, 1988.

i. Características

Dentro de las principales características encontramos que es históricamente una de las primeras formas de Estado reconocidas, lo anterior, en virtud de que desde la formación de las gens, tanto la romana como en la griega así como en la génesis de la formación del Estado ateniense, encuentra su sustento en el Estado centralista.

Cabe resaltar que este tipo de Estado sólo tiene un órgano que produce normas generales con un solo ámbito espacial de aplicación el cual es, el territorio del Estado y de esta manera el rey, el parlamento, el congreso o la asamblea según la época y el país, es el único órgano que hace y reforma la constitución. Aquí, el estado Centralista, presenta homogeneidad del poder, es decir las funciones estatales tienen una sola organización nacional.

Es debido a lo anterior, que sus órganos de gobierno pueden estar desconcentrados pero no descentralizados, es decir, los órganos de gobierno locales, aún y con competencia territorial no son autónomos dependiendo así del órgano rector.

ii. Ventajas y desventajas

Algunas ventajas que podemos mencionar del Estado unitario es que facilita la eliminación de grupos privilegiados, existiendo mayor eficacia de la administración del principio democrático y contando con un único poder de decisión.

Uniformización propia al aplicarse un solo ordenamiento jurídico, no se tiene en cuenta las diferencias de los Estados.

Dentro de las desventajas encontramos: que el centralismo impide que cada sector (provincia, departamento) organice y administre sus ingresos económicos y están regidos por una misma ley (constitución) y los departamentos no pueden surgir porque de los ingresos que generan solo un porcentaje regresa del Estado central, puesto que se reparte a todos los departamentos, y es por ello que algunos sectores no surgen. Así como la ausencia de cercanía del gobierno con la población debido a la centralización en él gobierno.

b. Federal

Etimológicamente el federalismo proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, al hablar de federalismo hace referencia al *arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales, Estados, provincias o territorios, independientes o federados, los cuales participan en un pacto que se sustenta en la Constitución.*¹⁵

Para Alexis de Toqueville el federalismo implica la unión de Estados soberanos que, en conjunto, integran la federación *“el gran cuerpo de la unión”*.¹⁶

Es importante señalar la posición de Hans Kelsen que considera al federalismo como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Para este autor, el federalismo se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política.

Aun cuando muchos autores se habían pronunciado ya sea a favor o en contra del federalismo, el mismo adquirió valor y relevancia hasta que fue plasmado como sistema práctico de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de

¹⁵ BACA Olamendi, Laura. *Léxico de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.pág. 238

¹⁶ Citado por CARPIZO Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. UNAM, México, 1994. Pág. 276

Norteamérica en 1787, convirtiéndolo en el modelo a seguir por la mayoría de los países con sistemas federales modernos.

Laband conceptúa al federalismo como una forma de Estado compuesta que desde un punto de vista orgánico presenta una cohesión más completa que la confederación que como se sabe, supone una comunidad asociada de Estados soberanos para un determinado fin, el federalismo es más duradero, pues en él, las entidades son co-soberanas en un conjunto, debiendo sujetarse a lo prescrito por el Pacto Federal o Constitución de la que derivan las leyes fundamentales locales.¹⁷

A partir de los años sesenta, la doctrina ha analizado 4 modelos de federalismo:

- El coordinado que sería lo más cercano al modelo original norteamericano de 2 jurisdicciones: la federal y la local o común con tres competencias: federación, Estados y municipios en una nueva división de poderes.
- El federalismo orgánico donde tiende a imponerse el gobierno federal.
- El cooperativo que tiende a establecer el equilibrio en una nueva relación entre gobierno federal y entidades, respetando sus propias peculiaridades, condiciones, etc., para conseguir las ventajas de un sistema unitario mediante una interdependencia, colaboración y participación de los tres niveles, en una diversidad dentro de la pluralidad para imprimirle más eficacia y eficiencia al propiciar el fortalecimiento y combatir las desigualdades, este modelo se empleó por primera vez en Estados Unidos de Norteamérica en los años treinta, basados en la fidelidad y el respeto mutuo dentro de un proceso de reajuste constante; y

¹⁷ LABAND, Paul. *Derecho Político*, Citado por Martha Alicia Meza Salazar en *Proyección de la Constitución en el Estado Mexicano*, México, 2002. Págs. 174-175

- Finalmente el federalismo ejecutivo consiste en una centralización del poder en el interior de cada entidad pero una dispersión del mismo entre el nivel federal y estatal, lo que propicia un alto grado de descentralización.¹⁸

i. Características

Las características del concepto puro de un Estado Federal son muy difícil de delimitar, ya que este sistema va adquiriendo tendencias propias de los países en donde se aplica, y por lo tanto no es posible aportar un concepto definitivo ni las características son siempre las mismas, sin embargo, se pueden destacar las más importantes y las que son más propias de este.

Para tal análisis es necesario mencionar que en el mundo existen varios países federales pero que algunos solo son Estados Federales en la teoría y no así en la práctica, por lo anterior solo mencionaré a los más destacados y reconocidos como verdaderos Estados Federales que son Argentina, Australia, Austria, Alemania, Brasil, Canadá, India, Rusia, Estados Unidos de América, Suiza, Malasia, México, Nigeria, Sudáfrica, Venezuela y Bélgica.

Las palabras clave dentro de un Estado Federal son: la unión diversidad, la diversidad se logra entre varios grupos poblacionales que tienen elementos especiales pero una vez que ya se ha logrado la diversidad lo que prosigue es el sentido o la necesidad de unión, que viene de los siguientes aspectos: la defensa ante las intervenciones extranjeras y la adquisición de la independencia con la defensa de su territorio y la esperanza de un desarrollo por cada uno.

¹⁸ MEZA Salazar Martha Alicia. *Proyección de la Constitución en el Estado Mexicano. Derecho Constitucional I*. México 2002. Pág. 173

Para algunos autores las únicas actitudes de los Estados son las de sumisión a la rebelión sin tomar en cuenta como entes cooperativos, disciplinados por el derecho.

Para Miguel A. Asencio los sistemas federales tienen como principales características:

- a. La división de poder o de la autoridad en dos o más, pero estas entre sí guardan una relación de igualdad.
- b. Estos mismos órdenes de gobierno ejercen sus funciones, para el beneficio del mismo pueblo dentro de sus competencias.
- c. Esa distribución de facultades y división de poderes debe de estar plasmada en una constitución nacional.
- d. El gobierno federal, es el encargado del territorio y necesidades en general de toda la nación mientras que los gobiernos locales corresponde las facultades internas y comprenden solo a la jurisdicción asignada por la constitución.

También clasifica al Federalismo como ya lo hemos señalado en dos tipos diferentes que son:

- a) Dual. Que es aquel donde los gobiernos locales se encuentran totalmente conscientes de su existencia tanto física como legal y tal es su visión que en algunos casos se encuentran compitiendo con los gobiernos federales.

b) Cooperativo o de interdependencia. En este la palabra clave es la de igualdad entre los niveles de gobierno, sus relaciones son como los hermanos unidos por el bien común.

Miguel A. Asencio asegura que dentro de las federaciones mundiales se encuentra el fenómeno de uniformidad o heterogeneidad. Existen sin embargo, otras tantas características entre la federación o principios como son: constituciones escritas tanto locales como federales; la no centralización al encontrar dos o más centros de concentración de poder, autoridad, etcétera, la visión territorial del poder que se refiere a que el poder se debe distribuir de una manera física; la existencia de elementos que mantienen la unión; la existencia de elementos que mantienen la no centralización; la existencia de elementos que mantienen el sistema federal.¹⁹

Por su parte José Gama Torruco señala que las características más importantes del federalismo son:

- a) La existencia de una ley superior que refleja la voluntad de la mayoría;
- b) La convivencia de los dos sistemas el estatal y el federal;
- c) La libertad del derecho local, pero limitado por la ley suprema; y
- d) La coordinación existente entre los Estados miembros y la federación para mantener el control.

Por su parte el Maestro Burgoa menciona que los elementos más importantes del Estado Federal son:

¹⁹ ASECIO, Miguel Ángel. "Federalismo Fiscal". Universidad El Salvador. Argentina, 2000. Pág. 26.

- Libertad de elección de las autoridades del gobierno por parte del pueblo.
- El derecho de las entidades de organizarse por medio de una ley local.
- La libertad de adoptar sus propios poderes locales. Poder ejecutivo, legislativo y judicial.
- La intervención de las entidades en la elección de los poderes generales y la modificación a las leyes de este mismo carácter.

Como podemos observar los principios esenciales del federalismo se encuentran en la libertad y la equidad. Por lo tanto, sin ellos no existe el federalismo; la libertad puede dividirse: en interior que es aquella que se basa en disponer de sí mismo, para ser sí mismo, mientras que la libertad exterior es la que protege ante los demás o ante el poder de un gobierno externo.

Cada federación tiene características propias como es el caso del Estado Federal Norteamericano, con su libertad comunitaria de iguales; y en el caso del federalismo mexicano encontramos la característica esencial de la autonomía y existencia e importancia del municipio.

ii. Ventajas y desventajas

Las ventajas de tener un régimen federalista en cualquier nación se pueden enunciar de la siguiente manera:

1.- El respeto a las diversidades entre las culturas que integran el bloque nacional. Pocos han sido los países latinoamericanos que han adoptado de

manera significativa el sistema federal, no considerando que este pudiese traer varios beneficios por ajustarse a la diversidad que poseen en sus etnias y costumbres propias.

2.- Al mismo tiempo se defiende la pluralidad y fortalece la unión como parte primordial de la nación y su existencia.

3.- El grado de descentralización y centralización que proporciona una estabilidad en la vida cotidiana. Ya que no adolece de los males centralistas por la incapacidad de las entidades de poder poseer alguna atribución significativa y no tiene los problemas de la descentralización como la anarquía.

4.-La cercanía del gobierno con la población debido a la descentralización en él. Está característica debida también a la descentralización del poder permite a la mayoría de la población sentirse importantes en el devenir histórico de su entidad y país.

5.- El federalismo ha dado al mundo moderno una buena distribución de competencias. La distribución de poderes que frena el abuso del poder por parte de un grupo específico. La distribución de poderes es una idea proveniente de la ilustración francesa, nace como la respuesta al absolutismo monárquico plagado de una serie de abusos de poder. Por medio de la distribución de poder se pretendía derrocarlo permitiendo a las entidades participar en las decisiones de la nación que guiarían el destino de la mayoría. El poder no se concentraría ya en una persona ni en un órgano central, se encontraría disperso y al servicio de la mayoría que se traduce en una democracia. Esta distribución de poderes se encuentra plasmada dentro de la carta magna de toda nación federalista. Para poder determinar a qué nivel de gobierno se le debe asignar cada función o facultad se debe de realizar un análisis profundo sobre ello.

6.- Además de una constitución federal institucionalizada con un derecho de control jurídico. Iniciada por un pacto federal en la cual convergen los puntos principales de la vida de una nación. Donde se encuentra la limitación para cada orden de gobierno así como la enumeración de las facultades de cada uno, menciona el derecho esencial sobre el cual se guiara la vida nacional. Crea órganos locales que se encargaran de algunas de las atribuciones cedidas a las entidades. Los niveles de gobierno se encuentran subordinados a ella.

7.- Un reparto de atribuciones en política económica y financiera que crean las facultades concurrentes dentro del sistema y provoca una aplicación de un federalismo más cooperativo.

8.- La participación de gobiernos locales en la modificación de la constitución federal.

9.- En el aspecto económico del Estado Federal posee las ventajas de los sistemas unitarios con su fortaleza, su estabilidad y buena distribución y las confederaciones con la uniformidad del consumo de los servicios públicos, ya que tanto el poder central, como los gobiernos locales públicos, obtienen un mejoramiento en sus desarrollos. Por medio de este sistema ninguno de los niveles de gobierno pretende satisfacer por si solo todas las necesidades primordiales debido a la estabilidad económica, complementando esta satisfacción por medio de los gobiernos locales que por lo general son de interés solo para los residentes de sus jurisdicciones.

Además encontramos que una nación regionalizada adecua la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la idiosincrasia de cada territorio; a cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular; se desmasifica y aligera la función legislativa de

los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes en el ámbito local.²⁰

Por todas las ventajas que tiene el implantar un régimen federal y las consecuencias que produce es considerado como el modelo adecuado para la organización internacional. Dentro del Derecho Internacional es comprendido como la sana convivencia entre dos o más órdenes de gobierno o jurídicos donde uno actúa como general y otro como individual donde ambos no tienen las mismas competencias.

El orden general es quien representará a cada parte y por lo mismo se debe concienciar sobre que su trabajo es para todos. Se le ve como el deseo de una comunidad de pertenecer a un grupo de poblados donde tienen un objetivo en común pero sin la idea de perder el orden en su vida interior.

Las desventajas de la adopción de un Estado Federal como sistema político administrativo se encuentran casi a la par de las ventajas. Pues bien en cuanto menciona que es el punto medio entre el Estado Unitario y la Confederación, es un problema el poder situarlo ya que las naciones federadas no se encuentran en el mismo punto ya que algunas se inclinan hacia el centralismo y otras hacia la descentralización.

El federalismo para muchos países latinos solo ha sido una careta a la cual se le han adaptado características que de acuerdo con ellos mismos enriquecen el concepto pero en realidad lo que se hace es el de poner en práctica un centralismo disfrazado.

Esto es debido a su sentido de necesidad de un líder, ya que en las historias de sus países se encuentran muy arraigados esas figuras del caudillo, el dirigente,

²⁰ <http://www.azc.unam.mx/publicaciones/gestion/mn8/doc.5.htm>. Consultado en febrero de 2014.

el emperador (en culturas precolombinas) y por lo tanto les cuesta trabajo el poder fragmentar el poder y cuando lo logran se convierten en un sistema federal con caciquismos.

Otras desventajas son:

1.- La doble tributación; al existir más de un orden de gobierno, se encuentran ambos facultados por las constituciones de poder recaudar los recursos suficientes para la existencia del sistema federado.

2.- La concurrencia en atribuciones, ya que algunas constituciones no se encuentran claras sobre la distribución de competencias para cada nivel de gobierno.

3.- Al existir dos o más órdenes de gobierno los servidores públicos aumentan para la realización de las funciones de cada nivel y se incrementa la burocracia y por lo tanto los gastos para mantener el orden.

4.- La indecisión para saber que concepto merece más importancia y fortalecimiento si la diversidad o la unión.

Esto aunado a que los Estados federales no tienen en sí un federalismo puro, es decir, que tienen centralismos, efecto que se ha desarrollado en la mayoría de los países federales incluso en Estados Unidos de Norteamérica.

El punto de crisis se encuentra en las relaciones de la federación – Estado y pretenden su unión a la vez de crear una autonomía en los Estados. Pero también se debe de impulsar la idea del nacionalismo.

D. Formas de gobierno

Por su parte encontramos que gobierno proviene del latín *gubernatio onis*, *gubernare*, gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etcétera. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.²¹

Para Javier Hurtado, gobierno es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobiernos que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el territorio también denota el método mediante el cual se gobierna una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.²²

Así pues, se observa entonces que la forma de gobierno será una parte de lo que conforma el Estado, toda vez que la forma de gobierno califica a la del Estado y se da dentro de ella.

Ahora bien, se entiende por forma de gobierno, “el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales.” Dicho de otra manera, el gobierno es lo que “materializa el poder en el Estado teniendo a su carga la dirección jurídica y

²¹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Volumen I, Tomo I, Serie LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, págs.36-439.

²² HURTADO, Javier. Sistemas de Gobierno y Democracia. Número 19 de la Serie de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, México, 2012.

política en sus instancias de decisión y acción,” y puede enmarcarse en determinada forma de Estado.²³

Según Serra Rojas, la forma de gobierno parece referirse, a los modos como están constituidos los órganos del Estado. Vista a través de la forma como se integra uno de sus poderes, el Poder Ejecutivo “la estructura, que pueden adoptar en algún país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí.

De acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo, por sistema de gobierno debe de entenderse como:

“la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal, que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.”²⁴

Por lo que puede entenderse por sistema o forma de gobierno, la manera en cómo se encuentran estructurados y organizados los poderes del Estado, las funciones que deben ejercer estos, y las relaciones que guardan entre sí, para su eficaz funcionamiento. De lo anterior podemos observar que actualmente las formas de gobierno más comunes son: la monarquía, con sus variantes autocrática y parlamentaria, la democracia o república, con sus variantes presidencialistas y parlamentarias y la forma de gobierno de asamblea.²⁵

²³ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas. Vol. I. T. I. Serie II, LVI Legislatura. Cámara de Diputados de H. Congresos de la Unión, 1997. Pág. 451.

²⁴ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Edición Siete. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México, 1999, pág. 271.

²⁵ VALDES, Sandra Robledo. La Transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2006. Págs. 15-16.

Concluyendo así que las formas de gobierno enfocan la específica manera en que se organiza el poder público de un Estado, o sea, caracterizan al Estado por la forma en que se aplican las normas que rigen a los órganos públicos, en especial el Ejecutivo y su relación con los gobernados. A continuación analizare de forma breve las principales características y elementos de los sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial, por ser las tres formas de gobierno más comunes.

➤ El parlamentarismo es un sistema de organización política en la que la rama ejecutiva del gobierno depende del apoyo directo o indirecto del parlamento, a menudo expresado por medio de un voto de confianza. El poder ejecutivo de los sistemas parlamentarios proviene y depende del poder legislativo; el jefe de gobierno llamado “primer ministro” a veces es el líder del partido o coalición con mayor representación en el parlamento o cuerpo legislativo. Existe también un jefe de Estado independiente llamado “presidente” con poderes limitados, simbólicos o meramente ceremoniales.

Es de esta manera que encontramos los siguientes tipos de parlamentarismo:

"Parlamentarismo puro. Sólo el parlamento es elegido por voto popular. Las categorías de jefe de estado y de Gobierno se encuentran separadas. El Gobierno proviene necesariamente del Parlamento. El jefe de Estado, normalmente Rey, Reina o un representante de alguno de ellos, prácticamente carece de poder político efectivo - ejecutivo dual impropio-.

El parlamentarismo de régimen de asamblea. Sólo el parlamento es elegido por voto popular. La categoría de Estado no existe formalmente. El gobierno proviene necesariamente del Parlamento.

El parlamentarismo atenuado o racionalizado. El parlamento es elegido por voto popular. Las categorías de Estado y Gobierno se encuentran separadas. El jefe de Estado goza de cierto poder efectivo, pero sin que exista elección popular directa del mismo.

Parlamentarismo hiper-racionalizado. Sistema en el que existen ciertos mecanismos especiales de control de poder del Parlamento. Los ejemplos típicos de dichos mecanismos son el voto de investidura y el llamado voto de censura constructivo."²⁶

➤ Los sistema presidencialista tienen una clara soberanía y separación de poderes de gobierno; el ejecutivo es elegido de manera independiente de la rama legislativa, la cual a menudo se conoce como "congreso". El jefe de gobierno es a la vez jefe de estado llamado "presidente" y por tanto no existe el cargo de primer ministro.

De esta manera encontramos dos tipos de presidencialismo, el denominado presidencialismo duro y el presidencialismo de coalición.

El presidencialismo duro o forzado, es aquel que "para imponer la prioridad presidencial y evitar los "puntos muertos" concentra potestades en la jefatura de gobierno mediante un estatuto jurídico conducente –institucionalizado– o mediante recursos de by-pass, desde los bordes de la constitución, en acciones que comprometen la legalidad."²⁷

Mientras que el presidencialismo de coalición se presenta debido a que "el desenvolvimiento del gobierno presidencial puede igualmente ajustarse a la

²⁶ GUZMÁN Napurí, Cristian. Las relaciones de gobierno entre el poder ejecutivo y el parlamento. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Perú, 2003. Págs. 73-74.

²⁷ LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo. Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América latina. CLACSO. Buenos Aires, 2001. Pág. 20.

geometría de los equilibrios institucionales y al abanico de opiniones a través de un armado de voluntades en el que pesen la separación de poderes y la pluralidad de representaciones políticas, teniendo en cuenta las diferencias asentadas en las cámaras legislativas (y contando además los cuerpos regionales y las representaciones sociales), y reclamando por tanto esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones."²⁸

➤ En los sistemas semipresidencialistas existe un primer ministro (jefe de gobierno) y un presidente (jefe de estado), el poder ejecutivo es compartido o "bicéfalo". A diferencia de los sistemas parlamentarios el presidente no es una figura ceremonial, sino que posee algunas facultades del poder ejecutivo y se encarga de algunas áreas del gobierno. El presidente a menudo se elige de manera separada de la rama legislativa

E. División de poderes

"La teoría de separación de poderes tiene su aparición real en las constituciones liberales, influenciadas por la revolución francesa de 1789; aunque es de hacer mención que ya desde la antigüedad fue advertida por Aristóteles, Polibio, Cicerón y otros; durante la edad media, en nuestra opinión, no se dio esta separación orgánica, inclusive escritores de esa época, destacando Maquiavelo, justifican el poder absoluto de un sólo individuo, lo que impide naturalmente la división aludida; cabe indicar que esta teoría de la separación de poderes, alcanza relevancia con el inglés John Locke que hace la separación única y exclusivamente de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Es con Montesquieu cuando esta teoría alcanza su plena vigencia, y en nuestra opinión no se trata de una división del poder, más bien se trata de una colación, o en su caso de la distribución de funciones para el ejercicio del poder."²⁹

²⁸ Ídem.

²⁹ SILVA Ramírez, Luciano. El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México, Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2010. Pág. 33.

Es en este tenor que se puede señalar que México es una república representativa, democrática federal cuyo gobierno está basado en un sistema presidencial, en el que el presidente de México es tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno, en un sistema pluripartidista. El gobierno federal representa a los Estados Unidos Mexicanos y está dividido en tres ramas: ejecutivo, legislativo y judicial.

a. Ejecutivo

En México se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". No existe el puesto de vicepresidente. La elección del Presidente es directa y comienza a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y dura en él seis años.

El Presidente como cabeza del Poder Ejecutivo es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Como Jefe de Estado reúne las funciones de representante en política exterior, por eso dependen de él: las embajadas y consulados; la firma de los tratados internacionales; la Guardia Nacional, ya que es jefe supremo de las fuerzas armadas del país, ostentando la facultad de declarar la guerra en su nombre. Como Jefe de Gobierno, nombra y remueve libremente, a los Secretarios de Estado, los cónsules y diplomáticos.³⁰

b. Legislativo

Recae sobre el Congreso de la Unión, un congreso bicameral constituido por el Senado de la República y la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados está formada por 500 representantes, se eligen de forma directa, cada tres años,

³⁰ LLAMAS M. Rodrigo de León G. Agustín. "El Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos". Edit. Nostra. México. 2009.

300 por medio de mayoría relativa, mientras que los otros 200 se eligen por medio de la representación proporcional. En ambos casos con posibilidad de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.

El Senado está integrado por 128 representantes de los Estados de la federación. Todos los senadores se eligen de forma directa cada seis años con posibilidad de ser electos por dos periodos consecutivos; 64 se eligen por mayoría relativa, dos por cada entidad federativa; 32 se asignan según el principio de la primera minoría; es decir, se asigna un senador por entidad al partido que haya obtenido el segundo lugar en las elecciones de dicha entidad federativa; y 32 se asignan según el principio de representación proporcional con listas de partido abiertas y para lo cual el país forma una sola circunscripción.³¹

c. Judicial

En México se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el Jurado Federal de ciudadanos y los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para nombrar a los once Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes dentro del improrrogable plazo de treinta días.

³¹ La composición, responsabilidades y los requerimientos del poder legislativo están descritos en los artículos 50 al 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, misma que determina el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.³²

F. Coordinación intergubernamental

La forma de organización federal implica la existencia de dos gobiernos diferentes e independientes, por una parte el gobierno federal cuyo ámbito de validez es todo el territorio nacional en los asuntos que le competen y el gobierno estatal, en aquellos asuntos interiores que tienen encomendados. Existen dos esferas de gobierno, entendiéndose por este a las tres funciones del mismo, legislativo, ejecutivo y judicial. Estos dos ámbitos de gobierno existen en nuestro país en virtud del pacto federal acordado entre todos y cada uno de los Estados que forman nuestra nación.

Es nuestra constitución, como ya se ha dicho la que establece la creación, organización y funcionamiento del sistema federal, por lo que ahora es necesario analizar su organización y funcionamiento. Tenemos que nuestra constitución política prevé la creación de dos gobiernos cuando la misma dispone la existencia de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

Para que puedan funcionar estas dos esferas de poder y no se entrometan en la esfera competencial de la otra, la constitución señala una fórmula para darle a

³² La composición, responsabilidades y requisitos del poder judicial se describen en los artículos 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

cada uno de estos gobiernos facultades que permitan su funcionamiento, definiendo sus ámbitos de actuación de competencias.

Es importante saber que su campo de acción de estos dos tipos de autoridades por seguridad jurídica de todos los gobernados, la constitución establece en su artículo 16 la garantía de legalidad más amplia que exista, pues señala que todos los actos de molestia deben provenir de una autoridad competente.

La distribución de competencias es una de las características más importantes de este sistema, entre el gobierno federal y el estatal, que se establece como ya lo hemos señalado en el pacto federal. En nuestro caso la forma de hacer esta distribución originalmente se encuentra en el artículo 124 constitucional que dispone: “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Respecto a la traslación de poder, es referirse directamente a las atribuciones o facultades, que por virtud del pacto federal, se darán a ese ente superior que es el gobierno federal.

Los Estados seden parte de lo que comúnmente pueden hacer en cuestiones de gobierno legislativa, ejecutiva y judicialmente, para así ir conformando con cada una de las facultades que va cediendo cada Estado, sus propias tareas, campos de acción y administración de cada uno de los poderes cedidos.

De esta manera, se da un tipo de especialización en el gobierno en la que, el gobierno federal se ocupa de toda las cuestiones referentes al conjunto de los Estados y cada uno de estos se ocupa por los problemas particulares que les afectan, y al conservar funciones de gobierno las entidades locales pueden dar una solución adecuada a sus vicisitudes.

Lo anterior implica un grado de coordinación entre ambos gobiernos para señalar los asuntos, en los cuales la federación tomaría parte y los asuntos de los cuales conocerían los gobiernos estatales.

Esta coordinación no es más que la celebración de un pacto federal en el que se determina de manera clara la competencia de cada uno de los gobiernos, para poder realizar esta coordinación, se creó un método para repartir las facultades y que no existiera confusión, una técnica en la que se establecieron los asuntos de los que conocerían cada uno de los gobiernos conformados.

Este mecanismo funciona de la siguiente manera: en la constitución política se enumeran de manera expresa cuales son las facultades del gobierno federal y las que no se enumeren se entienden reservadas para las entidades, es decir se trata de una fórmula de atribución de facultades residual para los Estados, en nuestro país la coordinación además se realiza a través de convenios entre los diferentes niveles.

También existe una segunda fórmula adoptada en la que se atribuyen expresamente facultades a los Estados y se reservan las facultades no expresas, para el gobierno federal, de igual manera existe una tercera fórmula que representa un nuevo camino a seguir por los Estados Federales en cuanto a la actuación coordinada de los gobiernos estatales y federales, a esto el profesor Fix Zamudio le llama "Régimen Mixto", en donde obviamente se pueden combinar las técnicas anteriormente descritas y a esto se le ha llamado "Nuevo Federalismo".

El profesor Felipe Tena Ramírez hace referencia a que existe en nuestra constitución un artículo que es una especie de puerta de escape para los poderes federales, la última fracción del artículo 73 establece las facultades implícitas entendiendo por estas las que el legislativo puede concederse así

mismo o cualquiera de los dos poderes federales con el medio necesario para ejercer alguna de las facultades expresas.³³

El profesor Jorge Carpizo considera que son ocho los tipos de facultades que engloba nuestra Constitución de las cuales se enumeran las siguientes:

a) Facultades conferidas a la federación. Su principal fuente esta en las 30 fracciones del artículo 73 constitucional a excepción de la fracción ultima que señala las facultades implícitas.

b) Facultades conferidas a las entidades federativas. Son atribuciones que decidieron conservar los Estados al momento de celebrar el pacto federal, pero además tienen facultades atribuidas por la Constitución que son de dos tipos, la primera es cuando los Estados deben expedir una ley o llevar a cabo un acto y la segunda, está contenida en el artículo 41 disponiendo que los Estados deben darse su propia Constitución.

c) Facultades prohibidas a las entidades federativas. Son aquellas que señalan prohibiciones, estas pueden ser relativas y absolutas.

d) Facultades prohibidas a la federación.

e) Facultades coincidentes. Son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas de dos formas una amplia que es cuando no se faculta a la federación o entidades a expedir bases o cierto criterio de división; y en forma restringida cuando se faculta a cualquiera de las dos esferas de gobierno, pero

³³ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" 29 Edición. Edit. Porrúa, México 1995, pág. 116.

se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o cierto criterio de división de esa facultad.

f) Facultades coexistentes. Son aquellas en las cuales una parte de la facultad corresponde a la federación y la otra a los Estados.

g) Facultades de auxilio. Son aquellas en que una autoridad presta auxilio y ayuda a otra en algún asunto.

h) Facultades que emanan de la jurisprudencia ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación. la jurisprudencia puede alterar el sentido de las disposiciones constitucionales señalando en algún caso la existencia de facultades concurrentes ejemplo de ello es en la materia tributaria.³⁴

Además se le puede agregar a esta clasificación un noveno tipo que es:

- Facultades implícitas de la federación, que son facultades que pueden hacer efectivas el Congreso de la Unión.

Por su parte, Paloma García Segura, nos señala que la coordinación entre los tres niveles de gobierno, es decir, la federación, las entidades federativas y municipios, implica la existencia de elementos que sirven como base estructural para que nazcan las funciones y atribuciones de un Estado de Derecho, al decir que se componen de la siguiente manera:

³⁴ CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano. Gaceta de administración pública estatal y municipal. Número 3 Julio - Septiembre. Ediciones INAP. México, 1981. Págs. 91 - 104.

- a) Imperio de la Ley;
- b) División de poderes;
- c) Legalidad de los actos de la administración, y
- d) Garantía de los derechos y libertades fundamentales.

Así mismo expone que la principal facultad de distribución de competencias entre los Estados, es el precepto de artículo 124 Constitucional, que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Este precepto crea la llamada "cláusula residual", que se refiere a que los Estados podrán ejercer las atribuciones sobrantes es decir, todas aquellas que no estén estipuladas en la Constitución para la Federación.³⁵

Las relaciones intergubernamentales constituyen mecanismos democráticos que contrarrestan tendencias de centralización de poder. Son complementos novedosos e informales al principio de separación de los poderes, novedosos porque surgen como consecuencia de las presiones que la realidad actual ejerce sobre los Estados, e informales porque no tienen un nivel de teorización consolidado, además de que escapan en gran medida a parámetros formales como el marco jurídico o reglas institucionales.

Su principal fin es coordinar la descentralización de programas y la relación entre la federación, las entidades federativas y los municipios del país y fortalecer la cooperación internacional en materia de población, a fin de contribuir a institucionalizar el quehacer de la política de población a nivel local.

³⁵ GARCÍA Segura, Paloma. Marco constitucional para la coordinación entre la Federación y los Estados. Coordinación Federal en. PALACIOS Alcocer, Mariano. Federalismo y relaciones intergubernamentales. Senado de la República, LIX Legislatura. México, 2003. Págs. 313 - 315.

G. Soberanía

Según la clásica definición de Jean Bodin, en su obra “Los seis libros de la República”, el soberano es quien tiene el poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro, es decir, aquel que no está sujeto a las leyes escritas pero si a la ley natural o divina.

Rousseau por su parte retoma la idea de soberanía pero con un cambio sustancial. El soberano es ahora la colectividad o el pueblo, y ésta da origen al poder, enajenando sus derechos a favor de la autoridad. Cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, ya que contribuye tanto a crear la autoridad y a formar parte de ella, en cuanto mediante su propia voluntad dio origen a ésta, y por otro lado es súbdito de esa misma autoridad, en cuanto se obliga a obedecerla.

Frente a esto surge Sieyès que postula que la soberanía está radicada en la nación y no en el pueblo, queriendo con ello que la autoridad no obrara solamente tomando en cuenta el sentimiento mayoritario de un pueblo, que podía ser objeto de influencias y cultura de esa nación, y de los valores y principios bajo los cuales se habían fundado. Además el concepto de nación contempla a todos los habitantes de un territorio, sin exclusiones ni discriminaciones.³⁶

a. Nacional

Hace pertenecer la soberanía a la nación, una entidad abstracta y única, vinculada normalmente a un espacio físico a la que pertenecen tanto los ciudadanos presentes como los pasados y futuros, y se define como superior a

³⁶ Enciclopedia Universal Etesa .Tomo 9. Ediciones Técnicas Educativas. México, 1982. Págs. 1808-109.

los individuos que la componen. El mismo concepto de ciudadano (sujeto de derechos, en igualdad de derechos con los demás miembros de la nación, y no súbdito u objeto pasivo de pertenencia a una entidad política que se le impone) está asociado al principio de soberanía nacional.

En la teoría clásica nacional se traduce en un, porque la nación no puede gobernarse a sí misma directamente. La simple mayoría del pueblo concepto equivalente al conjunto de los habitantes de una nación, no es necesariamente la voluntad de la nación, si esta es superior a los ciudadanos individuales.

Conforme al artículo 39 y 41 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

b. Estadual

Resulta de vital importancia distinguir entre soberanía y autonomía, pues la soberanía como ya se ha señalado es el todo poder único, originario, supremo e ilimitado, autodeterminación plena, mientras que la autonomía la podemos definir como la libertad para que un gobierno, se rija por sus propias leyes. También podemos conceptualizarla como la potestad de la que pueden gozar, dentro de un Estado, nacionalidades, regiones, provincias, municipios u otras

entidades, para regir sus propios intereses mediante normatividades y poderes propios. Es una esfera de libertad, una parte, por lo tanto es limitada a una actuación o esfera determinada ya sea en lo económico, lo político, financiero, administrativo, etc.

En nuestro régimen podemos encontrar que la existencia y organización de los Estados y de sus órdenes normativos son definidas por 71 principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda posible organización de esas entidades, empezando por la autonomía, debe apegarse puntualmente a las normas constitucionales del Estado Federal Mexicano.

La Constitución determina la existencia, organización y atribuciones que corresponden a los Estados a través de tres tipos de normas: las que atienden a su existencia y autonomía, las que definen las bases de su organización y aquellas que regulan su competencia frente a la federación.

Por lo que se refiere a la autonomía encontramos que el artículo 40 constitucional dispone que el Estado Federal Mexicano se compone de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios constitucionales. El ordenamiento reconoce la existencia de entidades autónomas en la organización del Estado Mexicano.

El artículo 41 expresa que la población de cada Estado ejerce su soberanía por medio de los poderes de la entidad federativa, de acuerdo con lo dispuesto por su Constitución y por la General de la República. En el artículo 43 se identifican las entidades federativas como partes integrantes de la totalidad del estado nacional. Sin embargo, es en el artículo 115 constitucional mismo que se refiere al municipio, el que habla claramente sobre la autonomía en el ámbito administrativa.

Es necesario aclarar que en nuestra Constitución se confunde el principio de soberanía con autonomía al hablar de las entidades federativas. No podemos decir que los Estados son soberanos ya que son parte de una federación, y solo el Estado Federado cuenta con soberanía, con lo que realmente cuentan las entidades es con autonomía, sin embargo, la misma es limitada y obedece a las siguientes razones:

- a) La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del Estado nacional.
- b) La tendencia del gobierno central a someter, de hecho, a los gobiernos estatales y municipales.
- c) El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los Estados quienes legislen en lo interno y desde luego en lo municipal.
- d) La existencia, ahora ya prevista en la Constitución de los llamados convenios de coordinación; dichos convenios permiten arrancarle a los Estados y municipios, algunas de las competencias.
- e) Las cuestiones económicas.³⁷

Al respecto, Ignacio Burgoa afirma categóricamente:

³⁷ MARTINEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Oxford. México, 2004. Pág 325.

“Las decisiones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las constituciones particulares de los Estados miembros. Por consiguiente, si se ha estructurado una determinada forma de gobierno, las entidades que lo componen deben reflejar en su respectivo orden constitucional interno, los términos imperativos con que está redactado el artículo 115 constitucional revelan que la formación de los Estados miembros no preexistió a la institución del Estado Federal, es decir, que éste no asumió la forma de gobierno que hubieren tenido, en la hipótesis contraria, las entidades federativas, sino que las mismas deben estructurarse interiormente conforme a las decisiones políticas fundamentales proclamadas por la Constitución Federal, la cual, al crear el Estado mexicano, al mismo tiempo hizo nacer a los Estados federados.”³⁸

Por lo anteriormente señalado, es que podemos decir que en nuestro país si existe la autonomía de las entidades federativas y de los municipios de manera práctica, sin embargo, no es muy amplia, ya que dichas entidades y municipios forman parte de una federación y se rigen por una constitución federal que los limita, sobre todo hay que resaltar que expresamente no encontramos la autonomía de las entidades, no se señala en la Constitución, pero si se lleva a cabo de forma fáctica.³⁹

H. Desaparición de Poderes

Al hablar de desaparición de poderes se hace referencia a la “circunstancia que por cualquier causa, de hecho dejan de funcionar normalmente los órganos de poder de alguna entidad federativa, al no ejercer o excederse en sus facultades jurídicas, sus titulares y que es constatado esto por el senado de la

³⁸ BURGOA, Orihuela Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano.” Edit. Porrúa. México, 1999. Págs. 879-880.

³⁹ SANCHEZ Bringas, Enrique, “Derecho Constitucional”, Edit. Porrúa, México, 2004, Págs. 562-563.

república, quien nombra a un gobernador provisional.”⁴⁰ Es un suceso que se presenta en una entidad federativa que se produce por causas muy diversas ya sea de tipo político, social y jurídico, en donde no hay un funcionamiento normal de las actividades de órganos de poder estatal, tanto de gobierno y administración, como de creación y aplicación de las leyes: ante lo cual, un órgano federal, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, que en este caso es la Cámara de Senadores.

Otra forma de conceptualizar esta figura sería entendiéndola como: un proceso legal, mediante el cual se declara que por distintas causas, que pueden ser políticas o sociales, han dejado de existir como tales los poderes públicos de un Estado de la Federación de México y por lo tanto el gobierno federal, en este caso el Senado de la República interviene por sobre la soberanía de un Estado para designar nuevos poderes que sustituyan a los desaparecidos, siendo la declaración de desaparición de poderes una facultad exclusiva del Senado de la República conforme el Artículo 76 de la Constitución.

Según lo estipulado en el artículo 76 en su fracción V, "El Senado no declara que han desaparecido los poderes de una entidad federativa, porque no tiene esa facultad; sino actúa como un autómata como un autómata, como una máquina fotográfica: tiene ante sí un hecho, una realidad y, ante este acontecer, declara que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, o sea con anterioridad a su declaración ya han dejado de existir los poderes de esa entidad federativa.

Los poderes de un estado miembro pueden desaparecer por dos diferentes razones:

⁴⁰ RODRIGUEZ, Saldaña Marcial. "La Desaparición de Poderes en el Estado de Guerrero". Edit. Universidad Nacional Autónoma de Guerrero. México, 1992. Pág.21.

- a) índole fáctica y
- b) de índole jurídica.

Desde el punto de vista fáctico es necesario que no exista ningún miembro de los tres poderes, que fallezcan, que queden imposibilitados física o mentalmente para ejercer sus funciones, que todos al mismo tiempo abandonen sus puestos o que renuncien. Este supuesto es casi un imposible aunque quizá algún día se pueda presentar el caso de un terremoto, inundación, epidemia, etcétera.

Desde el punto de vista jurídico, la desaparición de poderes implica que esos poderes rompen con el orden jurídico, que por un motivo u otro quebrantan el ordenamiento de la Constitución; dentro de este supuesto cabe una serie de hipótesis; por ejemplo, cuando los gobernantes se perpetúan en el poder y no convocan a elecciones, actúan fuera de los lineamientos de la Constitución del Estado federal, modificando la forma de gobierno o declarando que la entidad se separa y se constituye en estado libre y soberano, o violan la Constitución en otro sentido."⁴¹

⁴¹ CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano. Gaceta de administración pública estatal y municipal. Número 3 Julio - Septiembre. Ediciones INAP. México, 1981. Pág. 109.

CAPITULO II. Antecedentes constitucionales y evolución de la figura de la destitución de los titulares de los poderes en México.

La facultad declarativa de desaparición de poderes del Senado, denominada desde el principio de esta investigación y como parte de mi propuesta “*destitución de los titulares de los poderes*”, no fue una propuesta sin sentido por parte de los reformadores de la Constitución de 1857, en 1874; pues dicha reforma conto con antecedentes fácticos, sociales y políticos en los acontecimientos que se presentaron en diversas entidades federativas mexicanas, que enunciare en el presente capítulo.

1. Evolución del artículo 76 constitucional

La intervención federal, se basa en que cada Estado cede parte de su soberanía para constituir el pacto federal y en el supuesto de que los disturbios ocurridos en un Estado afecten a la Nación en general esta intervenga para salvaguardar dicho pacto. Es en este sentido, como la federación se atribuye el carácter de guardián del sistema federal, desde 1823 se propuso que la federación resolviera las diferencias de los Estados entre sí. En el año de 1824, el Poder Federal tiene la facultad para hacer frente a las invasiones exteriores y para conservar la paz y el orden público al establecer en la fracción III del artículo 13 del acta constitutiva, la obligación de mantener la independencia de los Estados entre sí, con lo cual permitía que la federación pudiera auxiliar a los mismos, sofocando los trastornos graves que en su territorio ocurriesen.

La destitución de titulares de los poderes en México más comúnmente denominada desaparición de poderes, históricamente tiene su origen en el restablecimiento del Senado por el entonces presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1875; desde entonces más que como un medio de mantener el orden

constitucional en los Estados, fue vista como un arma del presidente en turno para controlar a los gobernadores y en su caso sustituirlos por otros más afines a sus intereses.

La inclusión de esta facultad del Senado, en nuestro país surge a raíz de varios casos de conflicto que se presentaron, estando vigente la constitución de 1857, haciendo evidente que para la desorden de los gobiernos locales no se encontraba solución alguna dentro del pacto federal.

Los dos casos más representativos de dichos problemas se presentaron en los Estados de Coahuila y Yucatán.

En 1872 en Yucatán se presentó el conflicto de que fueron expulsados los titulares del poder ejecutivo y legislativo, por ser considerados usurpadores al haberse dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato; decretando el gobierno federal estado de sitio, pero a su vez advirtiendo que no había en la constitución ni federal ni local previsión alguna para la sustitución de poderes desaparecidos.⁴²

Lo anterior surgió porque el ejecutivo local y los miembros del poder judicial se elegían por un periodo de dos años. Al realizarse las elecciones para gobernador y diputados que durarían de 1870 a 1872 la legislatura declaró electo como gobernador a Manuel Cirerol, quien a unos días de haber tomado posesión como gobernador reformo la constitución del Estado ampliando el periodo de duración de dos a cuatro años en el cargo.

⁴² BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. La desaparición de poderes en las Entidades Federativas, Citado por RODRIGUEZ Saldaña, Marcial. La desaparición de poderes en el Estado de Guerrero. Universidad Autónoma de Guerrero. Chilpancingo, Guerrero, 1992. Págs.29-30.

Durante los dos primeros años de gobierno, no se presentaron problemas de gravedad sin embargo, al terminarse este lapso se generó un movimiento de protesta culminando en un levantamiento armado el 13 de marzo de 1872, teniendo como fin impedir que los titulares de los poderes permanecieran en sus cargos por más de dos años, periodo que estableció la Constitución antes de su reforma, argumentando que no se podía aplicar retroactivamente la reforma, ya que esta se había hecho después de haberse realizado las elecciones.

El gobernador y los diputados Yucatecos, fueron expulsados del estado refugiándose en Veracruz, solicitando apoyo de la Federación, fundamentándose en el artículo 116 de la Constitución de 1857, la cual señalaba: “los poderes de la unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violación exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección siempre que sean citados por la legislatura del Estado o por sus ejecutivos si es que aquella no estuviera reunida.”⁴³

La respuesta del ejecutivo federal de declarar en estado de sitio a Yucatán sofocando el levantamiento de los ciudadanos correspondió al Congreso de la Unión, al conocer de la terminación del estado de sitio y resolver la organización constitucional del mismo.

“En los debates del congreso, el diputado Alcalde, analizó que la Constitución del Estado de Yucatán establecía de que en caso de que hubiere falta absoluta del gobernador, y que estuviera en proceso la legislatura local, la persona que tuviera en su mando el gobierno debería expedir la convocatoria para elegir un nuevo gobernador. En este caso, el encargado del gobierno el General Vicente Mariscal, quien había sido el enviado para pacificar al Estado, sin embargo, se le objeto esta facultad, toda vez que la Constitución Federal señalaba en su artículo 122, que en tiempo de paz los militares no podían ejercer más disciplina que la

⁴³ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 422.

que tuviera exacta conexión con la militar. Pero tampoco se otorgaba la facultad al congreso para intervenir en estos casos.”⁴⁴

Fue hasta la reforma de 23 de noviembre de 1972, que se aprobó otorgarle facultades al ejecutivo federal para que él fuera quien designara al presidente interino, sin ninguna participación del Congreso de la Unión.

Otro caso relevante se presentó en 1873, en el Estado de Coahuila, donde surgió un problema entre los poderes ejecutivo y legislativo, debido a que el gobernador se negó a publicar una ley que le envió la legislatura local, argumentando que esta última no se encontraba debidamente establecida.

Ante ello el Congreso enjuicia al ejecutivo local y este a su vez desconoce a aquel, pidiendo los órganos que intervenga la federación.

Los diputados locales se trasladaron a Monterrey y desde ahí destituyeron al gobernador en funciones, nombrando a un interino, tanto el congreso como el gobernador en disputa, reunieron tropas, dando lugar a una verdadera guerra civil.

Ante la imposibilidad del arreglo el ejecutivo federal solicitó al Congreso de la Unión se le otorgaran amplias facultades, con el objeto de dirimir el conflicto; esta petición, se turnó a las comisiones primeras de puntos constitucionales y Gobernación, quienes propusieron se apoyara al Gobernador destituido, tomando en cuenta que la legislatura local ya había terminado su periodo de funciones.⁴⁵

⁴⁴ Ibidem. 626.

⁴⁵ BARQUÍN. Op.cit. pág. 26

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

Con la reinstauración del Senado, se aceptó que cada Cámara tuviera facultades exclusivas, de índole económica para la Cámara de Diputados y de índole política para la de Senadores. La iniciativa que vendría a culminar con las reformas de 1874 presentada por el entonces Ministro Lerdo de Tejada a finales de 1867, pero no se empezó a estudiar sino hasta finales de 1872. En 1873 se presentó un nuevo proyecto proponiendo el texto siguiente: “Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señala la ley, toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los poderes de un Estado, respecto a su régimen interior, la resolución será ejecutada por el Presidente de la República sin que puedan hacerse observaciones sobre ella”⁴⁶

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

Este proyecto fue seriamente objetado, puesto que, según se afirmó, esta facultad podría prestarse a que el Senado interviniese en calificar las elecciones

⁴⁶ Diario de los Debates del VII Congreso Constitucional. Tomo I, pág 580.

de las entidades con el pretexto de que prevalecieran los poderes legítimos, hecho con el que se vendría a vulnerar la soberanía de los Estados.

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

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

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

Posteriormente, la Comisión Redactora observó que lo se había discutido anteriormente era que desde el momento en que hubiera Poder Ejecutivo de un Estado no podría tener caso la aplicación de la fracción; luego, es claro que

debería ser donde no lo hubiere, pero la fracción comienza sin expresar correctamente la idea, de tal suerte que no está de acuerdo con el resto de ella. Para ser consecuentes, la redacción debería decidirse de esta manera: Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Ejecutivo y Legislativo de un Estado que se está en el caso de nombrar al Gobernador provisional.

En 1874, el Diputado Roberto Gil formuló la redacción final de esta facultad senatorial aclarando que no era necesario que desapareciera el Poder Judicial ya que era difícil que éste pudiera convocar a elecciones para renovar los demás poderes. Sobre esta situación obtuvieron diferentes consideraciones. Podría muy bien suceder que esté funcionando en el Estado el poder Judicial, ya que hay Estados en el que el poder Judicial tiene mayor duración que otros; así que no es difícil que faltando el poder Ejecutivo y el Legislativo funcione, el Judicial sin embargo; existiendo el poder Judicial podrá pretenderse que no es llegado el caso de que el Senado procediere conforma a esta fracción, mientras que como sabemos, nunca el poder Judicial por ningún motivo, ni por la Constitución misma puede tener facultades para expedir convocatorias ni tampoco por artículo ninguno de la de un Estado, puede injerirse en el arreglo de un Estado.

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

La naturaleza de esta facultad se ha mostrado desde un principio en forma clara, sin llegar a intervenir en el Gobierno interno del Estado para lograr la renovación

de los poderes locales y subsanar la acefalía o ausencia de los poderes legítimos en un Estado, por lo que el objetivo de esta facultad es designar un Gobernador provisional que convoque a elecciones.

La facultad declarativa contenida en la fracción V del artículo 76 Constitucional se ha asimilado a la garantía de Gobierno Republicano de Estados Unidos de Norteamérica, pues en varias ocasiones, en México, se han violado diversas disposiciones constitucionales relativas al sufragio y las instituciones republicanas, como la prorroga indebida de los periodos constitucionales de las legislaturas y de Gobernador. Antes de la instauración de esta facultad dentro de las funciones del Senado, se aplicaba el “auxilio Federal”, que dentro de nuestra Constitución es considerada como la garantía Republicana de Gobierno.

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

En este orden de ideas es que se puede considerar que la fracción V del artículo 76 constitucional no tiene precedente textual en ninguna otra legislación anterior a la reforma de la Constitución realizada en 1874, misma que a la letra decía:

1°. Reforma del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre 1874.

“...b. Son facultades exclusivas del Senado de la República.I. a IV. ...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado en 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. VI a VII ...”.

Posteriormente en el mensaje de Venustiano Carranza, dirigido al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, hace referencia a la situación que habían guardado los Estados en relación con la federación, diciendo... “ha sido hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la república mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior ya que la historia del país muestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido siempre el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o solo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración, de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquellas.”⁴⁷

⁴⁷ Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. Tomo I. Edit. Instituto Nacional de Estudios Historicos de la Revolución Mexicana. México. Págs.386-387.

Resulta lógico, que el jefe del ejército constitucionalista, se expresara en esos términos en cuanto a la intervención de los poderes centrales en la vida interior de las entidades federativas, ya que precisamente él, como Gobernador del Estado de Coahuila, proclamó el Plan de Guadalupe, para desconocer a Victoriano Huerta, como Presidente de la República, por considerarlo un usurpador.

Sin embargo, en su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en lo que se refiere a la facultad del senado para declarar cuando hayan desaparecido los poderes que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional, no hizo modificación alguna para evitar la intervención de la federación. Propuso, en el artículo 76 fracción V, el mismo texto que se había aprobado en 1874.

Al debatirse esa facultad sanatorial en el Congreso Constituyente, se le hicieron algunas reformas.

El dictamen de la comisión fue presentado el lunes 15 de enero, con modificaciones al texto aprobado en 1874, y propuesto por Carranza, diciendo que era facultad exclusiva 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. 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 expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

El diputado Rodríguez González, expreso que por lo general cuando no existía Poder Ejecutivo en un Estado, quien nombraba al nuevo era el congreso local, y si este desaparecía, no sabría si el Poder Judicial tendría facultades para nombrar un gobernador.

Así mismo durante la discusión, se indicó, que al referirse a la desaparición de poderes, debía entenderse que eran los tres, lo que fue ratificado por Rodríguez y González.

Existe un voto particular, de Paulino Machorro y Naváez y Arturo Méndez, en donde indican que los conflictos entre los poderes de un Estado, siempre serán por la aplicación de una ley que cada quien interpreta a su favor, para darles solución, y proponían que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no el Senado, ya que una resolución de aquella, tendía mayor fuerza y prestigio moral.

El diputado Pastrana Jaimes, solicitó se explicará el por qué se había cambiado la redacción de la propuesta hecha por Venustiano Carranza, contestando Paulino Machorro y Narváez que se tomó en cuenta el hecho que al faltar el ejecutivo local, generalmente el legislativo nombraba a otro, y en caso de faltar éste, no era indispensable para el funcionamiento momentáneo de los poderes estatales, pudiendo convocar a elecciones. Además para evitar que la federación interviniera por la falta de uno solo de los poderes, se especificó que solamente en caso de que no hubiera ningún poder podía intervenir el Senado.

En virtud de lo anterior podemos resaltar que el 2°. Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916 contenía que:

“ Son facultades exclusivas del Senado: I a IV ...

I. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado en 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 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; VI a VII ...”.

Existen importantes modificaciones en el texto constitucional aprobado en 1917, que contiene la facultad del Senado para declarar, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, cuando hayan desaparecido los poderes de una entidad federativa, respecto del texto aprobado en 1873, que consiste en:

a) En el texto de 1873, se hacía referencia solo a los poderes ejecutivo y legislativo, pero ya en el de 1917, se incluye al poder judicial, bajo el argumento expresado por Paulino Machorro y Narváez, de que esto constituía una limitante más para que pudiera intervenir el Senado en la vida interna de las entidades federativas.

b) Se interviene el sistema de nombramiento del gobernador provisional, ya que el texto de 1873, el Presidente de la República tenía esta facultad y el Senado solo ratificaba, y en el texto vigente, el ejecutivo federal, propone una terna para que sea la Cámara de Senadores quien haga el nombramiento.

c) En el texto actual se agregó un párrafo que indica que esta facultad solo se utilizara en el caso de que las constituciones no lo prevean.⁴⁸

⁴⁸ GONZALEZ OROPEZA Manuel, Op. Cit. P. 112. BARQUIN. Op. Cit. Págs. 29 y 30. TENA.

La Constitución de 1917 mantuvo la destitución de los titulares de los poderes como atributo del Senado en el Artículo 76, sin embargo, hasta 1978 este artículo no estuvo reglamentado, es decir, se aplicaba a discrecionalidad de los integrantes del Senado en turno, puesto que no había una serie de requisitos establecidos para poder evaluar una desaparición de poderes.

Desde 1917 y luego de consolidarse el gobierno del sistema político mexicano, en el cual el Presidente de la República concentraba un gran poder y los diferentes órganos de gobierno, aun de otros poderes y entidades seguían las directrices que les marcaba, la desaparición de poderes se convirtió en un arma política, mediante la cual el presidente "castigaba" aquellos gobernadores que de alguna manera se habían revelado al poder presidencial, pertenecían a otro grupo político o respondían a intereses diferentes al del Presidente; también se dieron casos en que se desaparecieron poderes por la presencia de un desorden interno de los estados y mediante este procedimiento se ponía orden.

El constituyente de 1917, en el proceso legislativo de dicha disposición en particular, decide llevar a cabo unas adecuaciones a la misma, y en la actualidad no ha sufrido ninguna modificación:

3° Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

“Son facultades exclusivas del Senado: I a IV ...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado en 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. Estado disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI a VIII ...”.⁴⁹

2. Casos de Destitución de los Titulares de los Poderes.

A partir de su instauración en la Constitución de 1917, Manuel González Oropeza, enumera 62 casos concretos, relacionados con la figura de la desaparición de poderes, a continuación se citan algunos:

Fecha	Estado	Gobernador depuesto	Gobernador designado	Razones de la declaratoria
<u>7 de mayo de 1918</u>	<u>Tamaulipas</u>	<u>Luis Caballero</u>	<u>Andrés Osuna</u>	Dos diferentes Gobernadores y Congresos estatales se atribuían la legitimidad.
<u>11 de noviembre de 1918</u>	<u>Guerrero</u>	<u>Silvestre G. Mariscal</u>	<u>Francisco Figueroa</u>	El Gobernador y el Congreso del Estado se rebelaron contra el gobierno federal

⁴⁹ GAMBOA, Montejano Claudia. “Desaparición de Poderes. Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de Iniciativas presentadas”. Cámara de Diputados. Centro de Documentación, Información y Análisis. México. 2006.

<u>22 de agosto de 1919</u>	<u>Tamaulipas</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Francisco González</u>	<i>(Información no localizada)</i>
<u>25 de septiembre de 1920</u>	<u>Michoacán</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Primo Serranía Mercado</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>8 de junio de 1920</u>	<u>Guanajuato</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Enrique Colunga</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>25 de junio de 1920</u>	<u>Querétaro</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Rómulo de la Torre</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>5 de julio de 1920</u>	<u>Jalisco</u>	<u>Ignacio Ramos Praslow</u>	<u>Francisco Labastida Izquierdo</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>5 de julio de 1920</u>	<u>Tamaulipas</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>José Morante</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>5 de julio de 1920</u>	<u>Estado de México</u>	<u>Darío López</u>	<u>Abundio Gómez</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>

<u>19 de julio de 1920</u>	<u>Puebla</u>	<u>Rafael Rojas</u>	<u>Luis Sánchez Pontón</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>5 de julio de 1920</u>	<u>Campeche</u>	<u>Eduardo Arceo</u>	<u>Gonzalo Sales Guerrero</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>5 de julio de 1920</u>	<u>Yucatán</u>	<u>Enrique Recio</u>	<u>Antonio Ancona Albertos</u>	Habían desaparecido los poderes con motivo del <u>Plan de Agua Prieta</u>
<u>16 de noviembre de 1920</u>	<u>Morelos</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Ismael Velasco</u>	La situación interna del Estado no permitía el establecimiento de poderes
<u>14 de febrero de 1924</u>	<u>Tamaulipas</u>	<u>César López de Lara</u>	<u>Gregorio Garza Salinas</u>	El gobernador constitucional se levantó en armas contra el gobierno federal
<u>31 de marzo de 1924</u>	<u>Puebla</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Alberto Guerrero</u>	Los poderes locales se declararon en rebeldía
<u>28 de abril de 1924</u>	<u>Oaxaca</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Isaac M. Ibarra</u>	<i>(Información no localizada)</i>

<u>12 de septiembre de 1924</u>	<u>Morelos</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Ismael Velasco</u>	<i>(Información no localizada)</i>
<u>29 de diciembre de 1924</u>	<u>Chiapas</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>César Córdoba</u>	No se había verificado elecciones libres
<u>24 de febrero de 1927</u>	<u>Nayarit</u>	<u>Ricardo Velarde</u>	<u>Francisco Ramírez Romano</u>	Se acusó a un grupo de tomar el control del Congreso del Estado
<u>1 de julio de 1927</u>	<u>Puebla</u>	<u>Manuel P. Montes</u>	<u>Donato Bravo Izquierdo</u>	Había tres corporaciones que se titulaban Congreso del Estado y el Gobernador era acusado de diversos delitos
<u>20 de octubre de 1927</u>	<u>Veracruz</u>	<u>Andrés Gómez</u>	<u>Abel S. Rodríguez</u>	La Legislatura se había dividido y después al Gobernador
<u>20 de octubre de 1927</u>	<u>Chiapas</u>	<u>Luis P. Vidal</u>	<u>Federico Martínez Rojas</u>	Los poderes constitucionales fomentaban la rebelión contra el gobierno federal

<u>24 de octubre de 1929</u>	<u>Nayarit</u>	<u>Esteban Baca Calderón</u>	<u>Francisco Anguiano</u>	El Gobernador fue acusado de diversos delitos
<u>8 de marzo de 1930</u>	<u>Jalisco</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>José María Cuéllar</u>	A consecuencia de la <u>Guerra Cristera</u> habían desaparecido los poderes
<u>10 de agosto de 1931</u>	<u>Nayarit</u>	<u>Luis Castillo Ledón</u>	<u>Juventino Espinoza</u>	El Gobernador y la legislatura local se encontraban enfrentados
<u>15 de octubre de 1931</u>	<u>Jalisco</u>	<u>José María Ceballos</u>	<u>Juan de Dios Robledo</u>	El Congreso del Estado había destituido al Gobernador sin estar facultado para ello
<u>10 de agosto de 1931</u>	<u>Colima</u>	<u>Laureano Cervantes</u>	<u>Pedro Torres Ortiz</u>	Las autoridades constitucionales había manipulado un proceso electoral
<u>24 de septiembre de 1931</u>	<u>Durango</u>	<u>José Ramón Valdéz</u>	<u>Lorenzo Gámiz</u>	El Gobernador anterior fue acusado de mantener tratos con el Arzobispo de Durango

<u>1 de junio</u> de <u>1932</u>	<u>Guanajuato</u>	<u>Enrique</u> <u>Hernández</u> <u>Álvarez</u>	<u>José J.</u> <u>Reynoso</u>	El Gobernador fue acusado de violaciones a las garantías individuales
<u>16 de enero</u> de <u>1933</u>	<u>Tlaxcala</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Mauro Angulo</u>	Se desaparecieron los poderes por comprobarse violaciones al voto en un proceso electoral
<u>23 de julio</u> de <u>1935</u>	<u>Tabasco</u>	Manuel Granier González	<u>Aureo L.</u> <u>Calles</u>	El Gobernador fue acusado de violar las leyes federales
<u>21 de</u> <u>agosto</u> de <u>1935</u>	<u>Colima</u>	<u>Salvador</u> <u>Saucedo</u>	<u>José Campero</u>	Se ha acuso a las autoridades constitucionales de violar la Constitución
<u>5 de</u> <u>noviembre</u> de <u>1935</u>	<u>Guerrero</u>	<u>Gabriel R.</u> <u>Guevara</u>	<u>José Inocente</u> <u>Lugo</u>	El Gobernador fue acusado de complicidad en el asesinato de varios campesinos en <u>Coyuca de Catalán</u>
<u>16 de</u> <u>diciembre</u> de <u>1935</u>	<u>Guanajuato</u>	<u>Melchor</u> <u>Ortega</u>	<u>Enrique</u> <u>Fernández</u> <u>Martínez</u>	Se acusó a los poderes de fraguar una conspiración y de tomar medidas contrarrevolucionarias

<u>16 de diciembre de 1935</u>	<u>Durango</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Severino Ceniceros</u>	El Congreso del Estado no cesó en sus funciones al terminar su periodo constitucional
<u>16 de diciembre de 1935</u>	<u>Sinaloa</u>	<u>Manuel Páez</u>	<u>Gabriel Leyva Velázquez</u>	El gobernador fue acusado de enriquecimiento ilícito
<u>16 de diciembre de 1935</u>	<u>Sonora</u>	<u>Ramón Ramos Almada</u>	<u>Jesús Gutiérrez Cázares</u>	El Gobernador fue acusado de violaciones a las garantías individuales y a la autonomía municipal
<u>3 de octubre de 1936</u>	<u>Chiapas</u>	<i>(Información no localizada)</i>	<u>Amador Coutiño</u>	Las autoridades del Estado fueron acusadas de obstaculizar un proceso electoral
<u>26 de mayo de 1938</u>	<u>San Luis Potosí</u>	<u>Saturnino Cedillo</u>	<u>Genovevo Rivas Guillén</u>	Los poderes locales se levantaron en armas contra el gobierno federal
<u>21 de febrero de 1941</u>	<u>Guerrero</u>	<u>Alberto F. Berber</u>	<u>Carlos F. Carranco Cardoso</u>	Las autoridades del Estado intervinieron en las elecciones locales

<u>19 de agosto de 1941</u>	<u>San Luis Potosí</u>	<u>Reynaldo Pérez Gallardo</u>	<u>Ramón Jiménez Delgado</u>	Se consideró que los poderes se habían disgregado y desaparecido al no poder ejercer sus funciones
<u>8 de enero de 1946</u>	<u>Guanajuato</u>	<u>Ernesto Hidalgo</u>	<u>Nicéforo Guerrero</u>	Se desaparecieron los poderes tras los acontecimientos del <u>2 de enero de 1946</u> en <u>León</u> en que manifestantes se enfrentaron al ejército
<u>9 de abril de 1947</u>	<u>Tamaulipas</u>	<u>Hugo Pedro González</u>	<u>Raúl Gárate</u>	El Gobernador fue acusado de solapar el asesinato de un periodista
<u>21 de mayo de 1954</u>	<u>Guerrero</u>	<u>Alejandro Gómez Maganda</u>	<u>Darío L. Arrieta Mateos</u>	Los poderes del Estado fueron acusados de violar las garantías individuales
<u>4 de enero de 1961</u>	<u>Guerrero</u>	<u>Raúl Caballero Aburto</u>	<u>Arturo Martínez Adame</u>	Se desaparecieron los poderes tras los <u>incidentes del 30 de diciembre de 1960</u> en <u>Chilpancingo</u> en que en una protesta estudiantil el ejército disparó contra los manifestantes

<u>4 de agosto</u> de <u>1966</u>	<u>Durango</u>	<u>Enrique Dupré</u> <u>Ceniceros</u>	<u>Ángel</u> <u>Rodríguez</u> <u>Solórzano</u>	Se desaparecieron los poderes tras los acontecimientos del Cerro del Mercado
<u>31 de enero</u> de <u>1975</u>	<u>Guerrero</u>	<u>Israel</u> <u>Nogueta</u> <u>Otero</u>	<u>Xavier Olea</u> <u>Muñoz</u>	El Gobernador fue acusado de fraude
<u>29 de abril</u> de <u>1975</u>	<u>Hidalgo</u>	<u>Otoniel</u> <u>Miranda</u>	<u>Raúl Lozano</u> <u>Ramírez</u>	Se acusó los poderes de violaciones a las garantías individuales

50

Varios han sido los intentos, de que el Senado lleve a cabo la declaratoria de una desaparición de poderes en determinado Estado, son en realidad muy pocos los casos que han llegado a dicho fin, lo que demuestra que en realidad al momento de actualizar y cumplir con las formalidades que requiere dicha figura, se debe de contar con verdaderos elementos para su valoración y posterior conclusión de forma positiva, pero también es importante resaltar que aun cuando se haya manifestado la declaratoria de desaparición de poderes, no quiere decir que se cumplió cabalmente con lo señalado por la constitución y la ley reglamentaria.

⁵⁰ GONZÁLEZ, Oropeza, Manuel. “La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes”. México, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1987.

Lo anterior se puede demostrar después de un análisis de cuáles fueron las variables que intervinieron como causas que se presentaron de manera reiterada y en los diversos estados para que se pudiera determinar la desaparición de poderes.

Así mismo, se tiene que observar las políticas públicas entre el Poder Ejecutivo Local con el Federal así como las relaciones que se presentan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto en el ámbito local como en el federal.

Capítulo III. Análisis Jurídico-Político de la Destitución de los Titulares de los Poderes

En el presente capítulo me dispongo a señalar y hacer un análisis del artículo 76 Constitucional, mismo que regula las facultades exclusivas del Senado de la República, en específico la fracción V y Ley Reglamentaria de dicha fracción, asimismo, considero que es pertinente revisar la forma en que se regula la facultad declarativa de desaparición de poderes a la que se propone denominarle “*destitución de los titulares de los poderes*” en la legislación local de los Estados.

1. Texto Vigente del Artículo 76 Constitucional

El presente apartado permitirá tener una visión más amplia y exacta de lo que indica la fracción V del artículo 76 Constitucional, al referirse que dentro de las facultades exclusivas del Senado se encuentran declarar la desaparición de poderes de un Estado.

Actualmente el texto del artículo 76 Constitucional establece:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Fracción reformada DOF 06-12-1977, 12-02-2007

- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los

empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

Fracción reformada DOF 10-02-1944, 31-12-1994, 09-08-2012, 10-02-2014

- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

Fracción reformada DOF 08-10-1974

- V. **Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.⁵¹**
- VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Fracción reubicada por aplicación de la reforma DOF 20-08-1928

- VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

Fracción reformada DOF 28-12-1982

⁵¹ Lo resaltado es nuestro.

- VIII.** Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

Fracción reformada DOF 20-08-1928, 31-12-1994

- IX.** Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

Fracción adicionada DOF 20-08-1928. Derogada DOF 28-12-1982. Adicionada DOF 25-10-1993

- X.** Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

Fracción adicionada DOF 08-12-2005

- XI.** Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

Fracción adicionada DOF 08-12-2005. Derogada DOF 15-10-2012. Adicionada DOF 10-02-2014

- XII.** Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

Fracción adicionada DOF 07-02-2014

- XIII.** Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y

Fracción adicionada DOF 10-02-2014

- XIV.** Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Fracción adicionada DOF 20-08-1928. Reformada y recorrida DOF 08-12-2005. Recorrida DOF 07-02-2014, 10-02-2014

Del artículo antes transcrito podemos señalar que fundamentalmente las facultades que ejerce el Senado como exclusivas pueden ser clasificadas en cinco rubros específicamente:

“Políticas: fracciones V y VI; De política internacional: fracción I; Administrativas: fracciones II, VII y IX; Defensa: fracciones III y IV; y Jurisdiccionales: fracción VII.”⁵²

En lo que se refiere a la facultad consignada en la fracción V, a decir del Maestro González Oropeza “es quizá la más controvertida y criticada, pues constituye una facultad propia del constitucionalismo mexicano sin precedente en ningún otro sistema”.

La referida fracción V del artículo 76 Constitucional, determina que es facultad exclusiva del Senado declarar, cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

Esta facultad senatorial se entiende en el marco de la llamada intervención federal, intervención que encuentra su fundamento en virtud de la cesión de soberanía que cada entidad federativa realiza con el fin de dar existencia al pacto federal y que, en consecuencia, legitima la supremacía de la Federación, así como su papel de guardián del sistema.

En caso de intervención federal que consagra la fracción V es uno de los dos casos en que se permite que la Federación actúe de manera oficiosa; el otro es en tratándose de un conflicto interno armado o diferencias políticas señalado en fracción VI.

La facultad del Senado, de lo cual hemos venido hablando, es de naturaleza declarativa y perse, tiende solo, en un primer momento, a constatar la

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1988. Págs. 820-822.

desaparición de hecho o derecho de los poderes de un Estado, o por mejor decir, la constatación de los hechos acaecidos o de los abusos de poder cometidos, y, en su segundo tiempo, a renovar los poderes locales ausentes en la entidad federativa. Tal como debe tenerse como una medida extrema.⁵³

Es así que de acuerdo a la anterior precisión de lo señalado por la Constitución, vemos que en efecto, nos encontramos con una disposición de carácter inminentemente político, que se contextualiza a su vez, dentro de un sistema Federal, en el cual nos regimos desde antes de la existencia de nuestra actual Constitución, situación que obliga a tomar posturas especialmente de índole consensual, es decir, deben de ponerse en la balanza diversas situaciones tanto históricas, jurídicas, políticas y *de facto*, para que el Legislativo a través de una de sus Cámaras- el Senado- tenga los elementos suficientes para llevar a cabo dicha declaración, de trascendencia nacional.⁵⁴

Para efecto de ejemplificar dichos argumentos podemos atraer el caso de desaparición de poderes en 1975, durante el gobierno del Lic. Israel Nogueta Otero en Guerrero, esto es atendiendo al contexto histórico que se presentaba en el país, así como a lo señalado por Rodríguez Saldaña, en cuya descripción del panorama socio político nos redacta como después de un accidente aéreo en el cual el profesor Caritino Maldonado Pérez, Gobernador del Estado de Guerrero fallece, por lo que el congreso local realiza la designación del Lic. Israel Nogueta Otero, quien en esos momentos se encontraba al frente de la Presidencia del Municipio de Acapulco. No era desconocido en ese momento que el Lic. Nogueta era un gran amigo de Rubén Figueroa Figueroa, senador en ese momento, así como de Luis Echeverría, quien era el Presidente de la República.

⁵³ Idem

⁵⁴ GAMBOA, Montejano Claudia y Ayala Cordero Arturo. "Desaparición de Poderes. Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de iniciativas presentadas.", Cámara de Diputados, LX Legislatura. México 2006.

Debido al movimiento estudiantil así como los actos de limitación a la libertad de expresión vividos en 2 de octubre de 1968 causaron secuelas a nivel nacional, tal como lo fue la guerrilla en el Estado de Guerrero, así mismo durante el año de 1971 en la Universidad Autónoma de Guerrero se inició un proceso de cambio de ante el secuestro de Jaime Castrejón Díez, quien en ese momento era el rector de dicha institución, primer rector electo mediante una votación universal esto es, en la elección se tomó en cuenta a la mayoría de los alumnos y maestros a diferencia de los anteriores que solo eran designados por el Consejo Universitario.

Dicho secuestro se llevó a cabo por la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, encabezada por Genaro Vázquez, cabe señalar que esta Asociación así como el Partido de los Pobres representado por Lucio Cabañas, eran quienes dirigían la guerrilla ya mencionada. Todos estos actos se llevaban a cabo durante el mandato de Noguera Otero, quien creó un grupo, posteriormente denominado "porros" para frenar el cambio en la UAG, quienes tomaron por la fuerza la rectoría universitaria.

En este tenor, a nivel político, y estando cercanos la sucesión del gobernador, los grupos comenzaron a disgregarse; por un lado Israel Noguera, quien no estaba de acuerdo de que Rubén Figueroa fuera el siguiente Gobernador, por tal motivo en 1974, el ya en ese momento candidato fue secuestrado por Lucio Cabañas, y los partidarios de Noguera así como el propio gobierno no hizo nada para procurar la liberación de Figueroa, más bien obstruía las negociaciones. Lo anterior se hizo de conocimiento público y por tal motivo al gobierno federal sólo buscaba una causa para hacerle pagar a Israel Noguera por haberse enemistado con Figueroa.

A inicios del año de 1975 , se dio a conocer en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la existencia de una denuncia presentada por campesinos de Acapulco ante el Presidente de la República por lo que se comisionó a senador Vicente Fuentes Díaz y al diputado Humberto Hernández para dar seguimiento a dicha denuncia y dar un informe.

Posteriormente el diputado Hernández señaló que el Procurador de Justicia del Distrito Federal le informó que el Lic. Noguera Otero, era presunto responsable del delito de fraude en contra de los campesinos, por tal motivo se giró orden de aprehensión en su contra, al existir los suficientes elementos para así determinarlo, dicho fraude consistía en que mediante terceros, los campesinos ofrecieron en venta sus tierras, mismas que fueron compradas por el INFONAVIT y una vez llevada a cabo la compra - venta, posteriormente el Lic. Noguera obtuvo dinero de dicha transacción de manera ilícita por lo que se estaba cometiendo fraude.

En referencia a los otros poderes, se señaló que se encontraban presuntamente implicados en el fraude aunado a que en el estado de Guerrero se presentaba una constante violación a la ley, homicidios entre otros actos delictivos a los cuales las autoridades habían casi omiso por atender, dejando de cumplir sus obligaciones y atribuciones por lo que se estaba en presencia de la desaparición de poderes.

En este tenor, se sometió ante la Asamblea de la Comisión Permanente la propuesta de declarar la desaparición de poderes hecha por el diputado Hernández Haddad y el senador Fuentes Díaz, misma que fue aprobada de inmediato y turnada a las comisiones puntos constitucionales y de justicia para que de inmediato presentara el dictamen correspondiente, éstas tomaron como sustento en un boletín de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el informe del diputado Hernández y el senador Díaz.

Dicho dictamen afirmaba que estaba roto el orden político y constitucional puesto que el gobernador estaba incurriendo en actos que lo privaban de todo valor moral, que la pasividad y complacencia de los poderes legislativo y judicial, los mostraban como indignos de confianza popular, aparte de que tiempo atrás se vislumbraba la incompetencia por mantener el orden en la vida política y social de la Entidad.

De primer instancia, y sin conocer los hechos internos anteriormente señalados la decisión de declarar la desaparición de poderes nos puede parecer con fundamento sin embargo, es más que claro que dicha determinación conlleva un tinte meramente político, es decir, de primer instancia debemos recordar que en ese momento ya existía la figura de fuero constitucional, misma que presupone la imposibilidad de procesar, encarcelar y suspenderles del ejercicio de sus funciones hasta en tanto no se lleve a cabo un juicio político, siendo que en el caso concreto no se encuentran registros de haber agotado dicho procedimiento.

En segundo plano debemos analizar que si bien, la denuncia de los campesinos fue realizada ante el Presidente de la República, se debió de haber turnado las investigaciones a las autoridades correspondientes en Guerrero puesto que los predios, el presunto responsable y el enriquecimiento ilícito tuvieron domicilio en Chilpancingo, es debido a ello a que nos parece incoherente que la Procuraduría y el juez del Distrito Federal hayan sido quienes conocieran de dichos actos e incluso fuera este último quien dictara la orden de aprehensión en contra de Israel Noguera.

El tercer punto a dilucidar que efectivamente dicha desaparición de poderes fue por naturaleza política, es que la Comisión Permanente nombrada para las investigaciones se fundamentaron en notas periodísticas así como en el informe de un funcionario que bien pudo errar en sus apreciaciones puesto que no existió investigación detallada o minuciosa puesto que ni el senador, diputado o el

propio procurador se trasladaron para realizar las diligencias correspondientes para afirmar que se llevó a cabo dicho ilícito.

Ahora bien, como se puede observar además de no darse el debido proceso no debemos olvidar que se declaró la desaparición de los tres poderes esto sin llevar a cabo una investigación adecuada sobre la afirmación de que estos, se encontraban presuntamente implicados en los actos ilícitos del en ese entonces Gobernador, así mismo nunca se investigó la veracidad de que se hacía caso omiso a diversos actos de delincuencia que se llevaban a cabo en la Entidad, es en este orden de ideas que se demuestra que la facultad de desaparición de poderes puede ser utilizada con fines meramente políticos.

“Para mayor precisión consideramos pertinente aludir tanto a la naturaleza como al objetivo de la facultad en estudio, siguiendo en todo lo que el Maestro González Oropeza ha determinado respecto del particular. Apunta el invocado jurista que “sin llegar a intervenir en el gobierno interino del Estado, lograr la renovación de los poderes locales y subsanar la acefalía o ausencia de los poderes legítimos de un Estado”. Respecto del objetivo “designar un gobernador provisional que ocupe el Poder Ejecutivo con la única función de convocar a elecciones”.⁵⁵

El análisis pormenorizado de esta figura jurídico-política existente entre la Federación y las entidades que la conforman, conlleva a una reflexión compleja del mismo, ya que si bien, a nivel estrictamente enunciativo, se tienen expresamente los elementos positivos para llevar a cabo dicha disposición constitucional, la realidad es que en la ejecución de la misma, deben de tomarse en consideración diversos aspectos muy delicados en la vida política del país, así como salvaguardarse otros de igual importancia, como es la seguridad jurídica

⁵⁵ *Ibíd*em, 822-823

del pacto federal y el respeto de la vida interna de los Estados, ambos establecidos en la propia Constitución.⁵⁶

En la doctrina mexicana son reconocidas dos formas de desaparición de poderes: fáctica y jurídica. Se entiende fáctica aquella desaparición por la cual los titulares de los poderes estatales fallezcan, renuncien, abandonen sus cargos o tengan alguna imposibilidad física, en forma simultánea, para continuar ejerciendo su cargo, lo cual hace aparecer a esta forma como meramente hipotética. Por lo que se refiere a la jurídica, caben dos supuestos: el relativo a que los titulares de los poderes se conviertan en funcionarios de hecho o usurpadores y el correspondiente a que dichos titulares pretendan modificar el sistema de gobierno previsto en los artículos 40 y 115 constitucionales.

La función que en este estricto sentido corresponde al Senado, según el artículo 76 fracción V de la Constitución, no es la de declarar la desaparición de poderes en un Estado, como por comodidad en el uso del lenguaje se ha caracterizado tradicionalmente. De la sola lectura del precepto constitucional resulta claro que la facultad otorgada al Senado, es la declaración de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, es decir, consiste en una facultad de designación condicionada a la constatación de un hecho: la desaparición de todos los poderes.

El caso que se prevé es precisamente de que hayan desaparecido los poderes estatales para que proceda el nombramiento de un gobernador provisional.

Lo anterior resalta, en mayor medida, la naturaleza de la función meramente declarativa del Senado respecto a la previa desaparición de poderes. Su función

⁵⁶ GAMBOA, Montejano Claudia y Ayala Cordero Arturo. "Desaparición de Poderes. Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de iniciativas presentadas.", pág. 6

no es ésta, sino que es la designación de un gobernador provisional. La finalidad del precepto constitucional es la designación de un gobernador provisional para la resolución de la acefalía de poderes de un estado, mediante la convocatoria a elecciones.

No obstante, la importancia de la desaparición de poderes previa, radica en que su constatación es un requisito indispensable para que el Senado pueda ejercitar su facultad exclusiva. En consecuencia, a pesar de que la facultad senatorial es meramente declaratoria, constituye esta constatación de acefalía un requisito indispensable, una declaración necesaria para la designación de un gobernador provisional, sea conforme a la Constitución Federal, o a las estatales.⁵⁷

Es así, como en la doctrina existen estas dos posturas, tendiendo cada una de las mismas, argumentos a su favor, sin embargo, en la práctica más bien se ha visto a esta facultad del Senado como una “herramienta política”, ya sea declarativa o constitutiva por sí misma, genera y trae como consecuencia directa la sustitución del Gobernador del estado en cuestión, y la necesidad por ello de nombrar a un gobernador provisional, quien se encargará de convocar a elecciones.

Otro de los puntos que se aborda por parte de la doctrina, es el que pretende definir y delimitar que se entiende cuando se habla de la desaparición de poderes, ya que esto da lugar a que se hable de los tres poderes que por mandato constitucional están establecidos tanto a nivel federal como en cada uno de los Estados, -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-.⁵⁸

⁵⁷ González Oropeza, Manuel. *“La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes”*. Segunda Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1987. Pags. 108- 114.

⁵⁸ GAMBOA, Montejano Claudia y Ayala Cordero Arturo. “Desaparición de Poderes. Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de iniciativas presentadas.”, pág. 9

“¿Todos los poderes? Un segundo problema de indeterminación constitucional. La primera parte de la fracción V del artículo 76 constitucional establece que el Senado tiene la facultad exclusiva de declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional. Pese a la claridad en su redacción se ha discutido ampliamente el significado de la expresión “todos los poderes”, fundamentalmente a partir del papel político que pueden jugar los poderes judiciales locales.

La experiencia constitucional del México postrevolucionario nos indica que la gran mayoría de las desapariciones de poderes han sido constituidas por el Senado pese a la existencia y estabilidad de los poderes judiciales locales. Los argumentos centrales que se han esgrimido tienen que ver con la supuesta independencia del Poder Judicial en materia política, así como su imposibilidad para reconstruir el orden constitucional ante la ausencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Dado que en las constituciones locales no asignan papel alguno a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados en los casos de desaparición de poderes – no pueden convocar a elecciones o designar al gobernador provisional- los poderes judiciales locales no deben de ser considerados dentro de la expresión “todos los poderes” a efecto de declarar la desaparición de los mismos”.

Es así, como puede apreciarse que son varios los puntos a abordar para el análisis pormenorizado de esta figura, ya que al ser de carácter político, cada uno de los términos que se emplean en su regulación constitucional, retoman

una singular importancia, ello dependiendo también, al momento de su aplicación de lo establecido por la constitución local de cada entidad federativa.⁵⁹

Como ya lo hemos señalado previamente, se comprende en la desaparición de poderes únicamente el poder ejecutivo y legislativo, toda vez que el poder judicial, se presupone que éste se no puede convocar a elecciones para renovar los demás poderes, ya que nunca en ningún motivo el poder Judicial puede tener facultades para expedir convocatorias, esto al no estar facultado por la Constitución ni tampoco por artículo ninguno de la constitución de un Estado, así mismo como también se señaló previamente en el capítulo II de esta investigación en diversas ocasiones el Poder Judicial se encuentra instaurado al momento en que terminan las gestiones de los otros dos poderes.

Así mismo, tal como se ha descrito anteriormente en esta investigación, la desaparición se puede llegar a utilizar con fines más que estrictamente jurisdiccionales como un arma política, es por ello que se considera que el poder judicial no se debe considerar en la desaparición ya que al ser un poder jurisdiccional no tiene o debe tener intervención en las cuestiones políticas.

Ahora bien, no podemos olvidar que en el momento en que fue instaurada figura cuyo análisis nos interesa reflexionar, debemos ser conscientes que el contexto, histórico, político y social era distinto a lo que conocemos hoy en día, es decir, en ese momento el poder legislativo y judicial era mucho más reducido, no existía la gran numeralia de elementos que los compusieran que existe en la actualidad, es por ello que era de alguna manera más sencillo estar en aptitud de poder determinar la desaparición de los mismos.

⁵⁹ MEJÍA Raúl y Wistano L. Orozco. "Declaración de Desaparición de Poderes de un Estado" en El Senado de la República y la Política Interior, ITAM y Porrúa, México. 2003

2. Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional.

La regulación a través de una ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76, tal como se prevé en el último párrafo del propio artículo, pudo haber aclarado el sentido de la disposición y limitado los abusos que pudieran haberse cometido. La reglamentación se dispuso desde la reaparición del Senado en el año de 1874 y a pesar de que ya desde finales del siglo pasado los juristas reclamaban el cumplimiento de texto de la Constitución, hasta la fecha continúa siendo letra muerta su reglamentación.⁶⁰

Coincidiendo con la postura de Manuel Barquín, se podría pensar que el hecho de que se retrasara la reglamentación de facultad tan relevante aunque olvidada se debía específicamente a la omisión o al hecho que se encontraban definiendo de manera clara y precisa la función, esto en virtud de tratarse de una cuestión cuya importancia fuera meramente formal, sin embargo, todos aquellos en la intervención de la regulación de la fracción V del artículo 76, cuyo análisis nos corresponde, sabían o al menos se intuía que desde el momento en que esta Ley reglamentaria se sometiera a discusión en las cámaras de manera inevitable se dejaría de manera expuesta las diversas posiciones políticas y en consecuencia se imponer la posible interpretación más favorable según se tratase.

Como podría esperarse, al tratarse de una facultad tan poderosa, los partidarios a favor de la centralización del propio sistema federal, se manifestarían de manera en la que se pretendiera obtener el poder de dicha facultad, es decir, no podían permitir que estuviera fuera de su control, sin embargo por cuestiones políticas, evidentemente, tampoco deseaban plantear abiertamente su posición. Ahora bien, los partidarios de un federalismo en estricto sentido de la palabra, se

⁶⁰ BARQUIN, Manuel, en *La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas*. pp 19, 20.

manifestarían a favor de que la facultad de desaparición de poderes siguiera el patrón del sistema norteamericano, por lo que se opondrían a una reglamentación que contraviniera sus convicciones y el sistema ya mencionado.

Como bien lo señala González Oropeza, en su investigación de las facultades del Senado, debemos recordar que la desaparición de poderes debe considerarse una facultad extrema ya que es una facultad reestructuradora de los poderes constituidos de las entidades, cuya declaratoria por el Senado debe tener como efecto la sola constatación de hechos o abusos de poder. La declaratoria no fue formulada para nulificar elecciones ni para deponer a los titulares del poder ejecutivo y legislativo. Es por ello que la facultad fue incluida en la Constitución con la expresa intención de ser reglamentada, lo cual no sucedió hasta ciento cuatro años después, es decir desde 1874 a 1978.

A lo largo del tiempo señalado, existieron proyectos bastante interesantes para la reglamentación no solo de la fracción que nos atañe en observación y análisis sino también la solución de conflictos políticos ligados tanto en las circunstancias de su aplicación como en la propia Constitución, es decir la fracción VI del artículo 76 Constitucional.⁶¹

Sin embargo, la omisión de emitir un reglamento favorecía parcialmente a todos, por una parte los puristas evitarían admitir un sistema de intervención federal que consideraban excesivo mientras que los partidarios de la preeminencia de la federación, evadían la polémica de la que no estaban seguros de salir triunfantes y dejaban abierta la posibilidad para la implementación de su punto de vista en práctica, siendo vulnerables de una particular interpretación la laguna que permitía el incumplimiento del texto del último párrafo del artículo 76 constitucionales.

⁶¹ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, Las facultades exclusivas del Senado de la República. pp 426 -427.

Entre los esfuerzos por reglamentar dicha facultad podemos encontrar en el Diario de debates con fecha 29 de noviembre de 1875, el "Proyecto reglamentario de las fracciones V y VI, letra B del artículo 72 constitucional", y posteriormente tenemos el "Proyecto de Ley de José H. Ruíz, a la fracción V del artículo 76 constitucional" de 1927.⁶²

En el año de 1938, durante la sesión del 16 de septiembre se llevó a cabo el último intento de regular al ejercicio de las facultades que concede al Senado la fracción V del artículo 76, a través del "Proyecto de Ley Orgánica de las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional" presentado por los senadores Wilfrido C. Cruz y Nicéforo Guerrero, representantes de los Estados de Oaxaca y Guanajuato, respectivamente.

El proyecto en cuestión contemplaba la intervención del gobierno federal, a través de la desaparición de poderes, en cuatro supuestos: a) Cuando no se encontraran constituidos o estuvieran desintegrados, de manera que no pudiera funcionar el régimen constitucional de la entidad; b) Cuando las personas que integran los poderes constitucionales hubieran abandonado el territorio de la entidad de su jurisdicción, salvo en los casos de fuerza mayor o por motivos justificados; c) Por rebelión o sustracción al régimen federal, pretextando la reasunción de su soberanía; d) Por adoptar para su régimen interior formas de gobierno o bases de organización política y administrativa distinta de las fijadas por los artículos 40 y 115 de la Constitución General.

El mismo proyecto determinaba los procedimientos y prevenciones para tratar de evitar que se cometieran excesos en detrimento de los Estados, por ejemplo, se insistió en precisar las funciones de la Comisión Permanente, con objeto de impedir que se apropiase la facultad de declarar la desaparición de poderes. Con el propósito de evitar la estancia indefinida del gobernador provisional, se

⁶² Ídem. pp 502 - 523.

dispuso la insubsistencia de su nombramiento, cuando pueda tener aspectos criticables, el proyecto en cuestión constituyó una alternativa mucho más favorable que la que ofrece la situación que prevalece actualmente, además de demostrar objetivamente la posibilidad de introducir en nuestro sistema una intervención federal que procedía a instancia de la propia federación.⁶³

Ahora bien, con fecha 17 de diciembre de 1978, se presentó ante la Cámara de Senadores la propuesta de la que hoy es nuestra actual Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 Constitucional, en cuya exposición y motivación del legislador, al momento de debatir la aprobación de la reglamentación podemos encontrar que el objeto específico e interés superior de la ley propuesta fue fortalecer a la Federación, esto así, fortaleciendo a los Estados y preservar la asociación jurídico-política entre el todo y las partes.

En el diario de debates⁶⁴ de la fecha ya citada, podemos vislumbrar cómo es que nuestro Congreso se remontó al artículo 34 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, para señalar que en dicho artículo se estableció que la Constitución General y el Acta de los Estados de la Federación, adoptaban la forma de gobierno federalista y que cada Estado quedaba también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.

Así mismo, señalaron que el artículo 49 fracción II de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, dispuso, por su parte que las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto el conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la Federación, y si bien es cierto que en los dispositivos señalados, la Ley Suprema de la Unión quedó constituida como garantía del orden y la paz de la Federación, se resaltó, que había una omisión total respecto a la facultad para

⁶³ BARQUIN, Manuel, en La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas. Págs. 20-21.

⁶⁴ Legislatura L - Año III - Período Ordinario - Fecha 19781227 - Número de Diario 58. (L50A3P1oN058F19781227.xml) Núm. Diario:58

declarar desaparecidos, en su caso, los poderes de los Estados miembros por lo que se hacía pertinente emitir la Ley Reglamentaria de la misma, lo anterior, con motivación en los disturbios de 1873, mismos que vulneraron del orden constitucional en el Estado de Yucatán.

Los en ese entonces diputados al Congreso de la Unión, Díaz González y Enríquez, promovieron una reforma constitucional para autorizar expresamente la intervención federal en casos de desaparición; pero precisando con cuidado el alcance de la facultad con el fin de evitar cualquier exceso que pudiera afectar la autonomía de las entidades federativas.

Durante la sesión del Congreso se señaló que se obedecía a una realidad histórica y a una necesidad normativa, ya que en nuestro sistema jurídico, a la norma primaria corresponde el ser y a la norma secundaria el deber ser o el cómo ser y por lo mismo, debe existir entre una y otra, congruencia y subordinación. Por lo que el proyecto presentado debía explicitar pero no rebasar lo señalado y atribuido en la norma primaria, es decir, la norma primaria es y fue para ellos la fracción V del artículo 76 constitucional, y la norma secundaria, los quince artículos que son el cuerpo de nuestra ley reglamentaria, cuyo contenido del texto de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República se transcribe a continuación:

Artículo 1.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional.

Artículo 2.- Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

I.- Quebrantaren los principios del régimen federal.

II.- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.

III.- Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

IV.- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

V.- Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.

Artículo 3.- La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad. Recibida la petición, si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

Artículo 4.- En los recesos del Congreso de la Unión la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que el Senado se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de las peticiones a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Comisión Permanente.

Artículo 5.- Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales procederá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional; para este efecto solicitará del Presidente de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado.

Artículo 6.- Si transcurrido el plazo señalado en el artículo que precede, el Ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de gobernador provisional, el Senado hará la designación de entre la terna que su Directiva someta a su consideración.

Artículo 7.- Corresponde a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional cuando habiendo declarado el Senado la desaparición de poderes, el Congreso de la Unión se encuentre en receso, sin que se haya nombrado gobernador provisional de la terna que proponga el Presidente de la República.

Cuando durante el receso, exista falta absoluta del gobernador provisional se procederá de acuerdo con la parte final del artículo 5o., correspondiendo también a la Comisión Permanente hacer la designación.

Artículo 8.- En ningún caso se podrá nombrar al gobernador provisional de entre las personas que tomaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.

Artículo 9.- Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen el artículo 115, fracción III, inciso b), 2o. párrafo de la Constitución General de la República y la Constitución del Estado de que se trate.

Artículo 10.- El gobernador provisional nombrado protestará ante el Senado o la Comisión Permanente, en su caso.

Artículo 11.- El gobernador provisional deberá:

I.- Convocar conforme a la Constitución del Estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elección de gobernador y a integrantes del Congreso o legislatura estatal, misma que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.

II.- Hacer designación provisional de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados, cuando tomen posesión de su cargo

los integrantes del Congreso o legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior.

Artículo 12.- El gobernador provisional no podrá participar como candidato a gobernador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que al efecto expida.

Artículo 13.- En el caso de que el gobernador provisional incumpla cualquiera de las previsiones de la presente ley, su designación se revocará por el senado, haciéndose nuevo nombramiento.

Artículo 14.- Cuando la desaparición de poderes sea declarada dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de gobernador constitucional, o exista gobernador electo, el gobernador provisional concluirá el período respectivo.

En este mismo caso, el gobernador provisional convocará a la elección constitucional ordinaria respectiva para la integración del Congreso o legislatura estatal, a menos que ya hubiere convocatoria a elecciones o existieren diputados electos.

Artículo 15.- Mientras se designa a los nuevos integrantes del poder judicial, los secretarios de los juzgados resolverán sobre los términos a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones I y III, de la Constitucional General de la República.

Ahora bien procedamos a analizar el contenido del articulado, como podemos observar en el artículo primero, se confirma la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para declarar cuando se ha configurado la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado, y por lo mismo, que ha llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional.

El artículo segundo, al señalar expresamente las causas generadoras de la desaparición de los poderes constitucionales de una entidad federativa, se impide los atentados contra su autonomía, a través de interpretaciones subjetivas. Las hipótesis, relacionadas específicamente, no son producto de la

imaginación; por el contrario, surgen de nuestra experiencia histórica, casos que ya fueron señalados en el capítulo anterior de nuestra investigación.

En el artículo tercero, al establecer que serán los senadores, los diputados o los ciudadanos de la entidad federativa, quienes podrán pedir al Senado su intervención para conocer las causas determinativas de la desaparición de los poderes constitucionales y, posteriormente, para instrumentar el procedimiento cuyo fin sea la resolución pertinente emitida dentro del plazo indicado, garantiza el respeto a las instituciones políticas de los Estados miembros de la Federación, pues los autores de la solicitud, se presupone, se cuidarán de actuar en forma responsable y no influenciados por algún motivo que nuble su juicio. Por su parte al Senado le corresponderá despejar las dudas y eliminar las suspicacias de la opinión pública y pronunciar su fallo de forma fundada y motivada en un término de cinco días.

El artículo cuarto, faculta a la Comisión Permanente para convocar al Senado de la República durante los recesos del Congreso General, a fin de que conozca, dentro de los tres días siguientes, de las peticiones formuladas. El acuerdo para la dicha convocatoria, debe ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la mencionada Comisión, lo cual es acorde con lo dispuesto por la fracción IV del artículo. 79 constitucional.

En el artículo quinto, se prevé que si el Senado declara la desaparición de los poderes de un Estado, procederá de inmediato a formular el nombramiento de un gobernador provisional, por lo que solicitará al titular del Poder Ejecutivo el envío de una terna para escoger, entre sus integrantes, a la persona que recibirá el nombramiento respectivo.

El artículo sexto prevé que el Presidente de la República omita, el envío de la terna mencionada en el artículo anterior, y previene que la designación del

governador provisional se haga, escogiéndose entre los miembros de la terna propuesta por la Mesa Directiva de la propia Cámara de Senadores.

En el artículo séptimo se regula la atribución constitucional Permanente, para designar al gobernador provisional, cuando el Congreso de la Unión se halle en receso y el Senado hubiera declarado la desaparición de poderes sin haber nombrado al gobernador, escogiéndolo dentro de la terna propuesta por el Presidente de la República.

Independientemente de la causa que pudiera generar, la desaparición de los poderes de un Estado, perturba la vida constitucional de la República y es por eso es justificada la prohibición contenida en el artículo octavo en el sentido de que, en ningún caso, se podrá nombrar gobernador provisional, a persona que haya formado parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.

El artículo noveno como corresponde a una disposición reglamentaria, previene los requisitos necesarios para poder ser nombrado gobernador provisional. Estos requisitos no pueden ser otros, más que los establecidos por el artículo 115, fracción III, inciso b), párrafo 2o. de la Constitución General de la República y, obviamente, los requeridos por la Constitución local del Estado donde el hecho tiene lugar.

El artículo décimo dispone ante quién, debe rendir la propuesta de Ley el Gobernador Provisional: el senado de la República o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, según el caso.

El artículo décimo primero, impone al Gobernador Provisional, las obligaciones de naturaleza institucional a las cuales queda sujeto: convocar dentro de los tres meses siguientes a la toma del cargo, a elecciones de Gobernador y a integrantes del Congreso Local. Las elecciones deberán llevarse a cabo dentro

de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria. También designará provisionalmente, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados en su cargo, cuando tomen posesión del suyo, los integrantes del Congreso Local electos de acuerdo con la convocatoria mencionada.

El artículo décimo segundo, indica el Gobernador Provisional no podrá participar como candidato a Gobernador en las elecciones que se lleven a cabo como resultado de la convocatoria expedida al efecto.

El artículo décimo tercero pone de relevancia el carácter del Senado, como guardián del Pacto Federal, al indicar que al senado corresponderá, vigilar la observancia de la ley de la materia y, si el Gobernador Provisional se aparta de sus disposiciones o deja de cumplir sus mandatos, le revocará el nombramiento y hará el que corresponda.

El artículo décimo cuarto, condiciona las obligaciones del Gobernador Provisional en materia de elecciones, atendiendo al momento específico en que ocurra la desaparición de los poderes.

Así, si ésta se declara dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de gobernador constitucional o éste ya hubiese sido electo, el provisional concluirá el período correspondiente. Actuará en igual forma en tratándose de elecciones para constituir el Congreso Local, esto es, convocará a la elección constitucional ordinaria, a menos que ya hubiere convocatoria a elecciones o diputados electos.

Finalmente, el artículo décimo quinto destaca la necesidad de respetar los términos constitucionales en materia penal, por parte de los secretarios de los juzgados en tanto se designan a los nuevos integrantes del Poder Judicial, lo cual no es más que reproducir jurídicamente, lo propio a los gobiernos, es decir,

el respeto a los derechos públicos subjetivos individuales o sociales, de toda clase de personas.

De la lectura del diario de debates señalado anteriormente se puede desprender que el Senado de la República, al conocer la iniciativa como Cámara de origen, la analizó a fondo, la debatió y realizó ajustes terminológicos, su redacción y clarificó conceptos substantivos para facilitar su entendimiento y garantizar su interpretación y por ende su justa aplicación, así mismo, según lo asentado en la versión estenográfica de la sesión del debate, las Comisiones unidas dictaminadoras, no hallaron nada que enmendar o corregir, no siendo tan escrupulosos como ellos mismo lo señalaron en su momento, pues como lo hemos venido diciendo, la actual ley reglamentaria aún cuenta con demasiadas lagunas y preceptos que aún hace falta esclarecer.

Sin embargo, si bien las Comisiones no encontraron comentarios al en ese momento, proyecto de ley, fue en el uso de la voz en donde salieron a relucir las diversas posturas, tal como lo expuso Francisco José Peniche Bolio, quien indicó que de la primera impresión después de haber recibido a leer y considerar el Dictamen de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución, se sintió, profundamente perplejo y asombrado de que una ley que desarrolla un precepto constitucional, de tanta importancia, de tanta transcendencia, de tanto interés, de tanto abolengo, pueda ser discutido en menos de veinticuatro horas, de cuando se presentó el Dictamen en primera lectura.

El diputado señaló que no pretendía que le fuera designado el tiempo que se empleó para las reformas al artículo 85 del Código Penal ya que se llevaron un año aproximadamente las Comisiones Unidas Dictaminadoras para saber cuál era la opinión sensata de juristas y especialistas en la materia penal respecto de la libertad preparatoria, de los delincuentes en materia de estupefacientes, sin embargo, señaló que al tratarse de una ley reglamentaria de un precepto

constitucional, debía merecerse al menos tiempo a análisis que tan solo veinticuatro horas ya que en la lógica, se podía llegar a la conclusión de que era más importante pensarse respecto de los traficantes de drogas enervantes, que respecto de la posibilidad de una *abolición* del federalismo en México. Con esta última frase utilizada por el en ese momento diputado, queda más que clara cuál era la postura que pretendía defender.

Dentro de su participación se hizo relevancia a que no era la primera vez que se pretendía reglamentar el artículo 76 en su fracción V, que contiene esencialmente la desaparición de los poderes en las entidades federativas, y la facultad exclusiva del Senado para dar un gobernador provisional a aquella entidad, que por los acontecimientos que en ella hubieren sucedido se hubiere llegado al extremo de declarar desaparecidos los poderes de esa entidad.

En ese tenor se hizo especial señalamiento a que en la XXXVII Legislatura, Wilfrido Cruz y Nicéforo Guerrero presentaron en 1938 una iniciativa de reformas a las fracciones V y VI del 76, iniciativa que fue dictaminada hasta el día 6 de noviembre de 1970, habiendo transcurrido 32 años, se supone meditando, diagnosticando, previendo las consecuencias de tipo político, fundamentalmente, que pudiera traer esta figura constitucional de semejantes alcances como es la posibilidad de la declaración de desaparición de poderes.

En aquella ocasión, se hizo notar que las comisiones dictaminadoras de 1970, consideraban que la facultad tenía más un fondo político que un problema esencialmente jurídico y resultaba imprudente pretender ajustar a un texto legal un asunto tan complejo como la desaparición de poderes. A su consideración, no podía preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de los poderes de un Estado y que tal vez sería deseable la integración de un cuerpo de expertos en derecho constitucional, que se abocara al estudio del problema para presentar sugerencias que en su

oportunidad pudieran aprovechar las Cámaras legislativas, dichos argumentos respaldan y son compartidos con lo que hemos venido señalando.

Para los diputados de la Legislatura L, causó una gran preocupación que anteriormente se tomara un alto nivel de atención a la reglamentación y que en el periodo que les correspondía tal parecía que se estaban en la posibilidad de que en poco tiempo, la Cámara pudiera votar el dictamen que fue enviado a través de la Cámara de origen, es decir la del Senado.

El diputado Peniche Bolio, señaló también en su intervención, que el tema en sí era importante y trascendente, toda vez que en él va la esencia misma de la idea del federalismo, y remarcó, que la facultad exclusiva que se le da a la Cámara de Senadores, para que llegado el caso pueda hacer la declaratoria de que es necesario que se decrete la desaparición de poderes y llegado el caso, nombrar un Gobernador provisional. El solo enunciar la facultad exclusiva que tiene el Senado, revelaba la excepcional importancia ya que la desaparición de poderes de un Estado es la sanción más grave a que se puede llegar en una entidad federativa ya sea por el trastorno, el desorden, o la anarquía, el abuso de poder y que sin embargo, tal parecía que existía una prisa poco lógica y hasta en cierto punto exagerada porque se aprobara la ley reglamentaria.

El diputado en mención también intervino señalando que, al ser reglamentaria de una fracción de un precepto constitucional, adquiere el rango de jerarquía más elevada e inclusive superior a las Constituciones Locales porque viene a ser el desarrollo de un precepto de la Constitución Federal, que en el ámbito de jerarquía ocupa el máximo lugar y el más alto grado y que la premura por regular el precepto era más bien por cuestiones de tinte político, lo que les había llevado a incurrir en una serie de omisiones, y a la vez a una serie de violaciones, no sólo de tipo constitucional, sino de tipo estructural federativo.

Omisiones y violaciones que de la lectura de la ley y de diversos argumentos expuestos en la sesión señalada pretendemos extraer y especificar a continuación:

Una primera omisión cuando fue que únicamente se reglamentó la fracción V del artículo 76 y dicha Ley Reglamentaria no podía limitarse únicamente la fracción V, sino que también debería de reglamentar la fracción VI, porque el artículo 72, en la fracción VI, señala, en su párrafo final: "...la Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad, y el del anterior". Por lo tanto, la Ley Reglamentaria, debería ser de la fracción V y de la fracción VI, porque el párrafo final de esa fracción VI, establece terminante y categóricamente que la Ley Reglamentaria regulará no solamente las facultades de la fracción VI, sino también las de la fracción V.

Así nos encontramos como primera salvedad, de omisión grave, que la Ley Reglamentaria relativa a la Iniciativa únicamente se redujo a la fracción V y no contempló la fracción VI, y la disposición constitucional terminantemente dispone que la Ley Reglamentaria deberá referirse a la V y a la VI.

En segundo lugar, en lo relativo a las hipótesis que contemplan las distintas fracciones del artículo segundo, para que pueda, en su caso, proceder y ejercitarse por la Cámara de Senadores, la determinación de que sea configurada la desaparición de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado, es en donde descansa la gravedad de la materia, y los alcances que tiene la ley.

En las fracciones I y III, se establece como hipótesis para la procedencia de la desaparición de poderes el quebrantamiento de los principios del régimen federal y la imposibilidad física para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico pero aquí entramos en la disyuntiva de ¿Qué se entiende por los

principios del régimen federal? ya que ni en la iniciativa, ni en la exposición de motivos, ni en el articulado, ni en el dictamen, se dan las bases exactas para poder entender cuándo ha habido quebrantamiento a los principios del régimen federal o qué se entiende por principios de un régimen federal.

Por lo que la interpretación que pueda darle la Cámara de Senadores a esta fracción para llegar a la declaratoria de dejar sin efecto, autoridades de los poderes puede ser mal utilizada al no estar totalmente esclarecido el fin último y el sentido correcto de la ley Reglamentaria.

Por su parte, el diputado Pericles Namorado Urrutia quien desestimó la participación del diputado Peniche bajo el argumento de que todo era producto de un disgusto personal por el dictamen presentado y en replica, después de una larga lectura sobre la doctrina que respalda el federalismo así como de la experiencia histórica que reflejaba el pacto federal, que la legislatura L se encontraba discutiendo la forma de reglamentar algo que dispone expresamente la Constitución, precisamente para fortalecer a la Federación, fortaleciendo a los estados, respetando con un ordenamiento preciso, la autonomía de las entidades federativas y que por ello la iniciativa de Ley, respondía a una realidad histórica y a una exigencia normativa.

En dicha intervención el diputado Namorado, señaló que la intervención federal a través de la declaratoria de desaparición de poderes, no busca la transgresión al Federalismo ni mucho menos su abolición, pero que tampoco podemos entender que el Federalismo sea el área de la alianza que nadie puede tocar, toda vez que el Federalismo activo, se debe ajustar a los requerimientos del tiempo y a las necesidades auténticas de nuestro país.

Este Federalismo, al que llamó "activo" es el que todos los días lucha contra las fuerzas centralizadoras y centralizantes que quisieran preservar sus privilegios;

ese Federalismo Activo es el que inspiró a la Ley reglamentaria, por lo que se ajusta al progreso dinámico de la Reforma Política.

Por su parte el diputado Jorge Garabito Martínez en su intervención, únicamente insistió, que al tratarse de interpretar un precepto constitucional, las facultades conferidas en la Constitución para el Senado en relación con la desaparición de los poderes en un Estado, no es trivial la afirmación de que la ley debería reglamentar la fracción V y la fracción VI al mismo tiempo por mandato constitucional, porque ambas fracciones contemplan problemas que están íntimamente vinculados y que deben ser considerados de conjunto y reglamentados de conjunto.

Así mismo expuso que en la práctica se ha convertido en facultad del Senado reconocer un acontecimiento histórico en una facultad decisoria, es decir, en que en la práctica el Senado se le ha reconocido la facultad de desaparecer los Poderes de un Estado, no de reconocer que han desaparecido, que han desaparecido como un hecho, sino desaparecer los Poderes del Estado, y esto evidentemente, es una flagrante violación al Pacto Federal, al federalismo al que hacía mención el diputado Peniche Bolio.

Según las observaciones descritas por el diputado, no es lo mismo reconocer que los acontecimientos históricos de un Estado determinado han llegado a la desaparición de los Poderes que gobiernan ese Estado, al hecho de que sea el Senado el que de mutuo propio, a petición ya sea del Ejecutivo o de la parte interesada, pero sea el Senado el constitutivo de esa desaparición.

Es de resaltar la aseveración del diputado al indicar que si se le reconocía al Senado la facultad de desaparecer los Poderes de un Estado, se estaba violando el Pacto Federal, se estaría violando el sistema federal y estaríamos dirigiéndonos hacia el centralismo, sin embargo, cabe señalar que el diputado

también olvidó que de no reconocerla se estaría en una actuación en contra de lo estipulado en nuestra constitución.

El diputado calificó lo que hoy es nuestra Ley como incongruente, porque a su juicio contenía un dato positivo, que era el reconocer expresamente que la desaparición de poderes no es facultad de la Comisión Permanente, señaló que esto es totalmente positivo, porque muchas veces la Comisión Permanente, históricamente lo había hecho con flagrante violación de la Constitución, tal es el caso de la declaración de desaparecidos los poderes en Guanajuato en 1946.

Cabe señalar que para el diputado Jorge Garabito Martínez el verdadero sentido de la desaparición de Poderes era evitar los problemas políticos que podían presentarse con los titulares de los poderes, o a los mismos, en las entidades, de manera contundente indicó que si existía un nuevo problema en cualquier entidad no se declararían desaparecidos los Poderes porque el Gobernador ya tenía la posibilidad de pedir licencia y que por tal motivo si ya se había encontrado la fácil salida de la licencia del Gobernador, no tenía objeto reglamentar la desaparición de Poderes y menos en una forma anticonstitucional.

De tal forma el diputado Miguel Montes García, quien fue miembro de las Comisiones dictaminadoras, intervino únicamente para clarificar los alcances de la ley, los propósitos de la iniciativa, quien señaló que como premisa general, esta es una ley, que continúa el proceso de avance fundamentalmente político, que todos hemos dado en identificar con el nombre genérico de Reforma Política. Es una ley autocrítica, en cuanto que reconoce, en la exposición de motivos, que el único facultado para ocuparse de la desaparición de poderes en una Entidad Federativa, es el Senado de la República y nadie más; exclusivamente el Senado de la República.

El diputado Montes García contestó así la pregunta no dicha ¿Por qué el Senado de la República? al señalar que es al Senado de la República al que se le

atribuye la facultad constitucional y porque en él están representadas las Entidades Federativas, independientemente de que los senadores, representan también a ciudadanos, como electos que son en sus Estados y que corresponde a estos representantes populares, tocar, resolver, los problemas de esas entidades federativas.

De manera continua indicó que no se le atribuye en la ley esta facultad al Senado de la República si no que es la Constitución la que realmente se la atribuye mediante la fracción V del Artículo 76 Constitucional.

Aunado a lo anterior señaló que lo importante es el contenido de la ley y concluyó exponiendo que en esta ley, efectivamente no se reglamenta el contenido de la fracción VI del Artículo 76 Constitucional y que al no reglamentarla no necesariamente la invalida ya que no se trata de una ley atentatoria o deshonestas, que quiera lesionar a las entidades federativas y legalizar abusos, muy por el contrario, se trata de una ley que es el principio para reglamentar, señalando órganos responsables y causas motivadoras ese fenómeno tan complejo, del que la misma iniciativa, lo dice en su motivación, en ocasiones se ha abusado y se ha desviado.

Por eso tal motivo, es una ley inmersa en el proceso de reforma política y una ley fundamentalmente autocrítica y por eso con convencimiento, en conciencia, se puede decir que esta ley por los avances que representa, debía ser aprobada por la Cámara que se trata de una ley que tenía por objeto fortalecer sistema federal, nuestro sistema republicano.

Es en este tenor que se procedió a la votación de la Ley Reglamentaria de la fracción V del Artículo 76 Constitucional en donde se emitieron 188 votos en favor y 13 en contra, siendo de esta manera admitida y trasladada para la publicación de la misma.

Como pudimos darnos cuenta las intervenciones de los diputados de alguna manera tal vez somera expresaban la postura ya sea dirigida al centralismo dentro del propio federalismo o al federalismo puro, sin embargo, en este análisis nosotros compartimos elementos de ambas que si bien se hubiera tenido más tiempo para debatir el sentido de la ley reglamentaria, estamos seguros se pudieron haber esclarecido más como puede ser la falta de certeza en la redacción de los supuestos en que procede la declaración de desaparición de poderes y a su vez el esclarecimiento de los alcances de la facultad que se estaba siendo otorgada al Senado.

En la actualidad, en la intervención federal, la ejecución se dirige en contra de una de las entidades, por el incumplimiento de los deberes que les impone la federación. La amplitud de facultades que puede ejercer la federación en el caso de la intervención, así como la indeterminación y amplios efectos de su ejecución hacen pensar en una institución de responsabilidad colectiva. Hans Kelsen, quien ha tratado de delimitar el concepto de la intervención federal, deslindándolo de otras formas de hacer efectiva la responsabilidad por el incumplimiento de las normas federales por parte de los órganos locales, estima que los procedimientos judiciales o administrativos a través de los que se actualizan los actos coactivos en contra de los órganos locales, no se pueden considerar como intervención federal, debido a que únicamente se trata de responsabilidad individual.

Por lo general, las instituciones jurídicas que todavía conservan el principio de la responsabilidad colectiva pertenecen a órdenes relativamente primitivos o descentralizados, por ejemplo, la guerra en derecho internacional. Por último, el mismo Kelsen considera que cuando existen mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad en que incurrir los titulares de los órganos de los gobiernos

locales, por violaciones al orden jurídico federal, la intervención federal resulta superflua.⁶⁵

Aplicando este último punto de vista nuestro sistema, llegaríamos a la conclusión de que la desaparición de poderes, enfocada como intervención federal, no sería estrictamente necesaria, teniendo en cuenta; a) el artículo 108, que hace responsables los gobernadores de los estados y a los miembros de las legislaturas locales, por las violaciones a la Constitución Federal; b) el artículo 133, que establece la supremacía de la Constitución General y obliga a los jueces de los estados a observarla, aún en contra de las disposiciones de sus respectivas constituciones y; c) el artículo 103 que faculta a los tribunales de la federación para conocer de las leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la federación y violen las garantías individuales. A todo esto habría que agregar las facultades extraordinarias que el artículo 29 concede al ejecutivo federal para suspender las garantías individuales en todo o parte del territorio, por un tiempo determinado y con la aprobación del Congreso, así como la facultad que le otorga la fracción VI del artículo 89 para disponer de la totalidad de las fuerzas permanentes, en los casos que así lo requiera la seguridad interior de la nación. Todo lo anterior debería ser suficiente para garantizar la conducta conforme a derecho de los titulares de los órganos de los gobiernos de las entidades, sobre todo si se toma en cuenta el sistema de partido dominante que existe en nuestro país, aunado al hecho de que el presidente desempeña el papel de jefe de partido en la mayoría de los sistemas presidencialistas.

En los últimos años, las declaraciones de desaparición de poderes han sido nulas, debido a la práctica de la renuncia propiciada del titular del ejecutivo local y a la centralización económica. No obstante, los ejemplos de Guerrero en el 4

⁶⁵ KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, Págs. 277 a 281, México, 1959. Citado por BARQUIN, Manuel, en La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas.

de enero de 1961 y Sinaloa el 4 de agosto de 1966 demuestran que no siempre es posible contar con la discreción de los titulares de los poderes locales.⁶⁶

Por su parte con fecha 12 de octubre del 2006 el diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI presentó una iniciativa de Ley Reglamentaria de las Fracciones V y VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁷, en virtud de que aún se tenía la constante preocupación de que nunca se procedió a reglamentar la fracción VI quedando está en el olvido.

Si bien, esta propuesta no fue aprobada y en su lugar con fecha 31 de agosto de 2007 se expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para efecto de esta investigación es de utilidad el observar el comparativo de la misma con el texto de nuestra Ley Federal Reglamentaria de la fracción V en vigor.

LEY VIGENTE. Ley publicada en el D.O.F.el 29 de diciembre de 1978.	PROPUESTA DE LEY 12 de octubre de 2006.
<p>ARTICULO 1o.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional.</p> <p>ARTICULO 2o.- Se configura la desaparición de los poderes de un Estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:</p> <p>I.- Quebrantaren los principios del régimen federal.</p> <p>II.- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.</p>	<p>Ley Reglamentaria de las Fracciones V y VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Título Primero Del Objeto de la Ley</p> <p>Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto reglamentar las atribuciones de la Cámara de Senadores concernientes a la declaración, una vez que han desaparecido los poderes de un estado, de que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional; y asimismo, la concerniente a la de dirimir las cuestiones políticas que se susciten entre los poderes de un mismo estado.</p>

⁶⁶ BARQUIN, Manuel, en La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas.

⁶⁷ Iniciativa de Ley Reglamentaria de las Fracciones V y VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI. Gaceta Parlamentaria de fecha 12 de octubre del 2006. Dirección en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<p>III.- Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.</p> <p>IV.- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.</p> <p>V.- Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.</p> <p>ARTICULO 3o.- La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad. Recibida la petición, si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.</p> <p>ARTICULO 4o.- En los recesos del Congreso de la Unión la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que el Senado se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de las peticiones a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Comisión Permanente.</p> <p>ARTICULO 5o.- Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales procederá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional; para este efecto solicitará del Presidente de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la</p>	<p>Título Segundo Capítulo Primero De la Desaparición de Poderes Artículo</p> <p>2o. Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores constatar que han desaparecido los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado.</p> <p>Artículo 3o. Para los efectos del artículo anterior se considera que han desaparecido los poderes de un estado, al presentarse alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>I. Que tanto el gobernador como los titulares y suplentes de la legislatura y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y jueces de primera instancia abandonaren el ejercicio de sus funciones.</p> <p>II. Que tanto el gobernador, como los titulares y suplentes de la legislatura, y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y jueces de primera instancia, devinieran por causas supervenientes en estado de incapacidad mental o resultasen físicamente imposibilitados para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos.</p> <p>III. Que tanto el gobernador como los titulares y suplentes de la legislatura, y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y jueces de primera instancia prorrogaren la permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones o el procedimiento de designación respectivo para elegir a los nuevos titulares.</p> <p>Artículo 4o. El Senado conocerá de las causas a que se refiere el artículo anterior a iniciativa de uno o más integrantes de la Cámara de Senadores, el Presidente de la República, cualesquiera de las legislaturas en funciones de aquellas entidades en donde subsistan los poderes públicos locales, o por cualquier ciudadano de la entidad afectada por la desaparición de poderes; turnándose de inmediato dicha iniciativa a las comisiones concernientes que elaborarán el dictamen respectivo con carácter de urgente resolución.</p> <p>Artículo 5o. Los diputados al Congreso de la Unión podrán presentar ante la Cámara de Diputados la iniciativa de desaparición de poderes locales; en tal caso, la Mesa Directiva en turno de</p>
---	--

<p>solicitud del Senado.</p> <p>ARTICULO 6o.- Si transcurrido el plazo señalado en el artículo que precede, el Ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de gobernador provisional, el Senado hará la designación de entre la terna que su Directiva someta a su consideración.</p> <p>ARTICULO 7o.- Corresponde a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional cuando habiendo declarado el Senado la desaparición de poderes, el Congreso de la Unión se encuentre en receso, sin que se haya nombrado gobernador provisional de la terna que proponga el Presidente de la República. Cuando durante el receso, exista falta absoluta del gobernador provisional se procederá de acuerdo con la parte final del artículo 5o., correspondiendo también a la Comisión Permanente hacer la designación.</p> <p>ARTICULO 8o.- En ningún caso se podrá nombrar al gobernador provisional de entre las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.</p> <p>ARTICULO 9o.- Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen el artículo 115, fracción III, inciso b), 2o. párrafo de la Constitución General de la República y la Constitución del Estado de que se trate.</p> <p>ARTÍCULO 10.- El gobernador provisional nombrado protestará ante el Senado o la Comisión Permanente, en su caso.</p> <p>ARTICULO 11.- El gobernador provisional deberá:</p> <p>I.- Convocar conforme a la Constitución del Estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes del Congreso o legislatura estatal, mismas que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.</p>	<p>la Cámara de Diputados la turnará a la Cámara de Senadores para efecto de que en dicha Cámara se dictamine lo conducente.</p> <p>Artículo 6o. Los facultados en el artículo anterior para presentar la iniciativa de referencia, podrán hacerlo ante la Comisión Permanente, en caso de que el Congreso de la Unión estuviese en receso; en tal caso la Comisión Permanente, si así lo estimase, convocará a sesión extraordinaria a La Cámara de Senadores, en los términos del artículo 78, fracción IV, de la Constitución, para efecto de que dicha Cámara conozca de la iniciativa a que se refieren éste artículo y el anterior.</p> <p>Capítulo Segundo De la Designación de Gobernador Provisional</p> <p>Artículo 7o. Una vez que el Senado haya constatado el hecho de que han desaparecido los poderes constitucionales de un estado, solicitará al Presidente de la República que le sea presentada una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento de gobernador provisional de la entidad en cuestión. La presentación de la terna por parte del Presidente de la República tendrá que hacerse dentro de los tres días siguientes a la solicitud de la Cámara de Senadores.</p> <p>Artículo 8o. Presentada por el Presidente de la República la terna señalada en el artículo anterior, el Pleno de La Cámara de Senadores votará mediante urna con papeletas que contengan los nombres de los integrantes de la referida terna.</p> <p>En caso de que ninguno de los integrantes de la terna lograse obtener los votos indispensables, siendo estos los concernientes a las dos terceras partes de los senadores presentes, la votación se repetirá con el mismo procedimiento cuantas veces sea necesario, hasta que uno de los propuestos en terna alcance la votación indispensable para ser designado gobernador provisional.</p> <p>Artículo 9o. Corresponde a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional cuando, habiendo declarado la Cámara de Senadores la desaparición de poderes de un estado, el Congreso de la Unión se</p>
---	--

<p>II.- Hacer designación provisional de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del Congreso o legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior.</p> <p>ARTÍCULO 12.- El gobernador provisional no podrá participar como candidato a gobernador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que al efecto expida.</p> <p>ARTÍCULO 13.- En el caso de que el gobernador provisional incumpla cualquiera de las previsiones de la presente ley, su designación se revocará por el Senado, haciéndose nuevo nombramiento.</p> <p>ARTÍCULO 14.- Cuando la desaparición de poderes sea declarada dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de gobernador constitucional, o exista gobernador electo, el gobernador provisional concluirá el período respectivo.</p> <p>En este mismo caso, el gobernador provisional convocará a la elección constitucional ordinaria respectiva para la integración del Congreso o la legislatura estatal, a menos que ya hubiere convocatoria a elecciones o existieren diputados electos.</p> <p>ARTÍCULO 15.- Mientras se designa a los nuevos integrantes del poder judicial, los secretarios de los juzgados resolverán sobre los términos a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones I y III, de la Constitución General de la República.</p>	<p>encuentre en receso sin que se haya nombrado gobernador provisional de la terna que proponga el Presidente de la República; en tal caso, la Comisión Permanente se ajustará al procedimiento establecido en el artículo anterior.</p> <p>Artículo 10. En ningún caso se podrá nombrar al gobernador provisional de entre las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.</p> <p>Artículo 11. Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen el artículo 116, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los que al efecto se establecieren en la Constitución particular del estado de que se trate.</p> <p>Artículo 12. El gobernador provisional nombrado protestará el cargo ante el Senado o la Comisión Permanente, en su caso.</p> <p>Artículo 13. El gobernador provisional deberá:</p> <p>I. En los términos de la Constitución particular del estado de que se trate convocar, dentro de los tres meses siguientes a la protesta de su cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes de la legislatura estatal, mismas que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria, salvo lo que al efecto estableciese la Constitución particular del estado del que se trate.</p> <p>II. Hacer la designación provisional de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de jueces de primera instancia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los nuevos integrantes de la legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior.</p> <p>Artículo 14. El gobernador provisional no podrá participar como candidato a gobernador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que al efecto se expida.</p> <p>Artículo 15. Cuando la desaparición de poderes sea declarada dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de gobernador constitucional, o exista gobernador electo, el gobernador provisional concluirá el periodo respectivo.</p>
---	--

	<p>En este mismo caso, el gobernador provisional convocará a la elección constitucional ordinaria respectiva para la integración del Congreso o la legislatura estatal, a menos que ya hubiere convocatoria a elecciones o existieren diputados electos.</p> <p>Artículo 16. Mientras se designa a los nuevos integrantes del poder judicial, los secretarios de los juzgados resolverán sobre los términos a que se refieren los artículos 19 y 20, inciso a, fracciones I y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
	<p>Continuación del proyecto de ley:</p>
	<p>Título Tercero De la Resolución de las Cuestiones Políticas que se Susciten entre los Poderes de un Estado</p> <p>Capítulo Primero De la Intervención de la Cámara de Senadores a Petición de Cualquiera de los Poderes de un Estado Cuando entre los Mismos se Susciten Cuestiones Políticas</p> <p>Artículo 17. La Cámara de Senadores, a solicitud de cualquiera de los poderes de un estado, dirimirá las controversias sobre cuestiones políticas que entre los mismos se presenten.</p> <p>Artículo 18. Las Cuestiones políticas a dirimirse por parte de la Cámara de Senadores podrán ser las que a continuación se enumeran:</p> <p>I. La negativa de la legislatura local sin causa justificada para aprobar la designación de magistrados al Tribunal Superior de Justicia en caso de vacantes.</p> <p>II. Las maniobras que denoten una clara intención dolosa por parte del gobernador para destituir o forzar la renuncia de magistrados al Tribunal Superior de Justicia, entendiéndose por tales maniobras la intimidación, el esparcimiento de rumores, la publicación de noticias insidiosas y la movilización pública de partidarios.</p> <p>III. La negativa de la legislatura a aprobar alguna iniciativa presentada por el gobernador, o la dilación deliberada en la formulación del dictamen o la discusión plenaria respectiva, sin que medie causa justificada y motivada con el fin exclusivo de demeritar el prestigio político del Ejecutivo ante la opinión pública.</p>

	<p>IV. Las de hostigamiento contra la legislatura o alguno de sus integrantes por medio del esparcimiento de rumores, la publicación de noticias insidiosas con clara intención dolosa, o la movilización pública de partidarios.</p> <p>V. Las acciones, por parte de la legislatura o alguno de sus miembros, de campañas de hostigamiento contra el gobernador por medio del esparcimiento de rumores, la publicación de noticias insidiosas con clara intención dolosa, o la movilización pública de partidarios.</p> <p>VI. La ubicación de cualquiera de los poderes públicos fuera del municipio sede de los poderes del estado, sin la aprobación de la legislatura.</p> <p>VII. La designación por parte del gobernador de algún cargo o comisión no creado en ley por la legislatura.</p> <p>VIII. La negativa del gobernador a auxiliar al poder Judicial en la ejecución de sus resoluciones y sentencias; y</p> <p>IX. Todas aquellas que sean análogas a las anteriores.</p> <p>Artículo 19. La Cámara de Senadores actuando a petición de uno o más de los poderes de un estado en los términos de los artículos que anteceden, deberá dictar una resolución a favor de uno de los poderes en cuestión para lo cual se sujetará al siguiente procedimiento:</p> <p>I. El poder del estado demandante deberá formular su demanda por escrito ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, acompañándola de las pruebas que estime pertinentes, haciéndole saber al unísono al poder local demandado de la presentación ante la Cámara de Senadores de dicha demanda, misma que será turnada de inmediato a la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores.</p> <p>II. El poder del estado demandado, se impondrá en un plazo de 10 días hábiles, de la demanda formulada en su contra en la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, ante quien tendrá que presentar su contestación acompañada de las pruebas que estime pertinentes, en el plazo que al efecto le fije el presidente de la referida Comisión de Justicia.</p> <p>III. Una vez contestada la demanda, la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores formulará el dictamen respectivo, mismo que será presentado al Pleno para su discusión y aprobación.</p> <p>IV. Los poderes de los estados partes podrán</p>
--	---

	<p>alegar ante la Tribuna de la Cámara de Senadores a favor y en contra del dictamen presentado al Pleno hasta por 30 minutos cada uno de ellos en una primera intervención, y hasta por otros 30 minutos por cada uno de ellos en réplica y duplica si así lo estimaren conveniente las partes litigiosas.</p> <p>V. Una vez desahogados los alegatos verbales que se refieren en la fracción anterior, el dictamen de referencia se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, si el mismo fuese rechazado, y tuviese que formularse nuevo dictamen, el mismo se sujetará al procedimiento contenido en la fracción anterior, sin que por ningún motivo tuviese que reponerse el procedimiento en lo tocante a la demanda y a la contestación de la misma.</p> <p>Artículo 20. En la solución de las cuestiones políticas a dirimirse en los términos del presente capítulo, la Cámara de Senadores, podrá aplicar de manera supletoria la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, y asimismo el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando a juicio del Presidente de la Mesa Directiva del Senado dichas disposiciones pudiesen facilitar las atribuciones concernientes al mismo.</p> <p>Artículo 21. La resolución tomada por el Pleno de la Cámara de Senadores será obligatoria para las partes en litigio en los términos del presente capítulo, acarreando el desacato a la misma el financiamiento de las responsabilidades políticas, penales, administrativas y civiles que del orden legal vigente se desprendan.</p> <p>Capítulo Segundo De la Intervención de Oficio de la Cámara de Senadores Cuando de las Controversias entre los Poderes de un Estado se Susciten Hechos de Armas</p> <p>Artículo 22. En caso de que las cuestiones políticas materia del capítulo anterior deriven en conflicto de armas que interrumpan la aplicación de las disposiciones de orden público en el estado de que se trate, la Cámara de Senadores intervendrá de oficio.</p> <p>Artículo 23. Para los efectos del artículo anterior, se entiende que se ha interrumpido la aplicación de las disposiciones de orden público, cuando haya imposibilidad fáctica generalizada para la</p>
--	---

	<p>citación del Ministerio Público a indiciados o testigos en una averiguación previa, para la ejecución de órdenes de aprehensión, y para la observancia de los bandos de policía y buen gobierno.</p> <p>En caso de que tal imposibilidad fáctica se diese por intervalos reducidos de tiempo, o se circunscribiese a un espacio localizado, sin que la misma afecte el funcionamiento habitual de los poderes, su resolución queda a la exclusiva competencia de las autoridades locales.</p> <p>Artículo 24. La Cámara de Senadores, actuando de oficio en los términos de los artículos que anteceden, deberá dictar una resolución a favor de uno de los poderes en cuestión para lo cual se sujetará al siguiente procedimiento:</p> <p>I. La Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores se encargará de instruir la causa y de someter a consideración del Pleno las conclusiones acusatorias o absolutorias a que hubiese lugar.</p> <p>II. La Cámara de Senadores elegirá por mayoría de entre sus miembros a un senador por cada uno de los poderes indiciados en las conclusiones acusatorias que se formulen en los términos de la fracción anterior, a efecto de que asuman la defensa del poder estatal indiciado en las referidas conclusiones acusatorias.</p> <p>III. La Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores podrá allegarse todos los medios de prueba que estime necesarios y no sean contrarios a la ley para la formulación de sus conclusiones.</p> <p>IV. Los senadores defensores que al efecto hubiesen sido designados alegarán cuanto medio de defensa estimen pertinente y que sea conforme a la ley, pudiendo siempre estar en comunicación con el poder local indiciado para preparar su defensa, y siempre que éste último así lo estime conveniente.</p> <p>V. Cualquier integrante de la Cámara de Senadores que así lo desee podrá coadyuvar con la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores en la instrucción conducente.</p> <p>VI. Cualquier ciudadano del estado del que se trate podrá ser coadyuvante de la Comisión de Justicia en la causa de instrucción de referencia, si los integrantes de dicha comisión lo estimaren conveniente.</p> <p>VII. Una vez que la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores hubiese concluido su</p>
--	--

	<p>pliego acusatorio, lo presentará en Tribuna ante el Pleno del Senado.</p> <p>VIII. Una vez presentado el pliego acusatorio a que se refiere en la fracción anterior, cada uno de los senadores defensores que hubiesen sido designados alegarán en tribuna cuantos elementos de descargo considere pertinentes.</p> <p>IX. Una vez que se hayan presentado en tribuna las conclusiones acusatorias y las defensas respectivas, las mismas se turnarán a la Comisión de justicia de la cámara de Senadores quien elaborará el Dictamen correspondiente mismo que será sometido al Pleno de la Cámara de Senadores.</p> <p>Artículo 25. En caso de que el Presidente de la Mesa de Directiva de la Cámara de Senadores lo estime conveniente, se aplicarán como disposiciones supletorias al presente capítulo, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y asimismo, el Código Federal de Procedimientos Penales.</p> <p>Artículo 26. La Cámara de Senadores actuando de oficio en los términos del presente capítulo, dilucidará sobre la comisión de cualquier conducta que estime delictiva, tanto del fuero común, como del fuero federal, haciendo llegar al Ministerio Público correspondiente las conclusiones de sus observaciones para los efectos conducentes.</p> <p>Artículo 27. La resolución tomada por el Pleno de la Cámara de Senadores será obligatoria para los poderes del estado en cuestión, acarreando el desacato a la misma el financiamiento de las responsabilidades políticas, penales, administrativas y civiles que del orden legal vigente se desprendan.</p>
--	---

68

Del cuadro anterior podemos observar que de primer instancia cambia el nombre de la Ley agregando la fracción VI del artículo 76 constitucional, así

⁶⁸ GAMBOA Montejano Claudia y AYALA Cordero Lic. Arturo "Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de Iniciativas presentadas". pp 35 - 40

mismo se puede observar una clasificación de la Ley por Títulos y Capítulos, y a su vez se incluye en el Título primero, en su artículo primero, lo concerniente a dirimir cuestiones políticas.

Por otra parte, se cambia el nombre de titulares de los poderes constitucionales por el de titulares y suplentes de la legislatura y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces de primera instancia. En la propuesta se agrega que el Senado deberá actuar a iniciativa de cualquiera de las legislaturas, en funciones de aquellas entidades en donde subsistan los poderes públicos locales.

En la propuesta se establece el fundamento de la convocatoria a sesión extraordinaria por parte de la Comisión Permanente, anteriormente no señalaba artículo específico, así mismo, establece que el Presidente de la República será el único que nombrará terna para que se lleve a cabo el nombramiento provisional, ya que en la ley vigente, el Senado por medio de su directiva podía nombrar gobernador provisional.

En la propuesta cambia el fundamento por el de artículo 116, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución.

A. ARTICULO 9o.- Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen el artículo 115, fracción III, inciso b), 2o. párrafo de la Constitución General de la República y la Constitución del Estado de que se trate. B. Artículo 11. Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen el artículo 116, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los que al efecto se establecieren en la Constitución particular del estado de que se trate.

Y por último en la propuesta no se contempla el caso de incumplimiento del gobernador provisional y se agrega el capítulo que versa sobre la resolución de cuestiones políticas.⁶⁹

3. La Destitución de los Titulares de los Poderes y su Previsión en las Constituciones de los Estados

Respecto de la regulación de las Constituciones en relación a esta figura, se destaca que son 16 los Estados que regulan expresamente lo relacionado con la separación de poderes:

1. Aguascalientes – Aguscalientes
2. Campeche – Campeche
3. Chihuahua – Chihuahua
4. Coahuila – Saltillo
5. Guanajuato – Guanajuato
6. Jalisco – Guadalajara
7. Michoacán – Morelia
8. Nuevo León – Monterrey
9. Oaxaca – Oaxaca
10. Querétaro – Querétaro
11. Sinaloa – Culiacán
12. Sonora – Hermosillo
13. Tabasco – Villahermosa
14. Tamaulipas – Ciudad Victoria
15. Veracruz – Jalapa
16. Zacatecas – Zacatecas

⁶⁹ Ídem. pp 41 - 42

Como podremos observar en cada una de las Constituciones locales existen diversas variaciones de lo estipulado en la fracción V del artículo 76 Constitucional, ya que si bien algunas de éstas, retoman lo establecido por éste, otras dan más elementos para la aplicación de la desaparición de poderes, situación que siempre y cuando no contravenga la disposición suprema, se considera que en la mayoría de los casos complementan a la Carta Magna, ya que incluso la parte final del mismo artículo da pie a esta situación, al señalar lo siguiente:

“... esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;”

Sin embargo, habría que valorar cada caso en lo individual, para definir si se está completamente acorde con la Constitución o no. De acuerdo a los datos relevantes puede señalarse que existen tres supuestos generales que contemplan las Constituciones, mismos que van desde la contemplación de la desaparición de un sólo Poder hasta los tres de ellos, así como las acciones e instituciones que procederían en cada caso, ya que de hecho, el renglón principal sobre el que versan las constituciones locales, es el relativo a quien se designara gobernador provisional.

En la doctrina existen algunas opiniones sobre la regulación a nivel estatal de esta figura, al respecto se señala lo siguiente:

“Aplicación de las constituciones estatales. Para Felipe Tena Ramírez, la fracción V del artículo 76; es interpretada únicamente para el procedimiento de designación del gobernador provisional, siendo respaldada esta interpretación por los siguientes elementos.

La declaratoria de desaparición de poderes debe ser facultad del órgano federal que agrupa a todas las entidades federativas y que, en ejercicio de la función reconstructiva del orden constitucional, tenga posibilidad de calificar imparcialmente la desaparición de poderes; de tal manera ningún órgano local puede ser depositario de dicha facultad, pues se entendería inmerso en los conflictos que en toda desaparición de poderes se generan y, por tanto, no gozaría de imparcialidad.

...

Las Constituciones estatales no prevén los supuestos ni el procedimiento de ninguna declaratoria de desaparición de poderes, sino que, tan solo dieciséis Estados, contemplan la elección de gobernador provisional para el caso de desaparición de poderes.

...

Algunos de los funcionarios que se prevén en las constituciones locales para ocupar el cargo de gobernador provisional resultan incongruentes con la facultad declarativa de desaparición de poderes, pues los funcionarios que se establecen en las constituciones estatales, han sido personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria, con lo cual no se entiende si la desaparición es total, que después de haber atentado contra los principios federales, se les premie otorgándoles el cargo de gobernador provisional y confiándoles, en consecuencia el restablecimiento del orden constitucional a quien contribuyo a violarlo...".⁷⁰

A pesar de llevar a cabo una crítica general de la heterogeneidad que existe a nivel estatal, en relación a la aplicación de la desaparición de poderes, el autor, finalmente enfatiza en la necesidad y por el bien del pacto federal que dicha figura exista, como lo señala enseguida:

⁷⁰ González Oropeza, Manuel. *Ob Cit.*, . Pags. 115-117.

ARTÍCULOS RELATIVOS A LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	
AGUASCALIENTES	COMENTARIOS
<p>ARTÍCULO 91. En caso de que desaparecieren los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Supremo Tribunal de Justicia nombrará un Gobernador Provisional.</p> <p>Si desaparecieren todos los Poderes, será Gobernador Provisional el último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, a falta de éste y por su orden, el último Jefe de Gabinete, el Presidente de la Diputación Permanente, o bien, quien haya fungido como Presidente de la anterior legislatura.</p> <p>ARTÍCULO 92. El Gobernador Provisional a que se refiere el artículo anterior, inmediatamente convocará a elecciones, que se verificarán dentro del término de seis meses.</p> <p>Si la desaparición de los Poderes ocurriese después de lanzada la convocatoria o verificada la elección, el Gobernador Provisional sólo durará en funciones hasta que el nuevo Gobernador tome posesión de su cargo.</p> <p>ARTÍCULO 93. El Gobernador Provisional a que se refieren los dos artículos anteriores, ejercerá las funciones que esta Constitución concede al Congreso en materia electoral, y nombrará en su caso Magistrados Interinos del Supremo Tribunal de Justicia.</p>	<p>Como podemos observar, se tiene previsto la desaparición de poderes de manera conjunta o de forma independiente, cuestión que puede ser vista de manera positiva ya que se tiene solventada la duda más común de "¿todos los poderes tienen que desaparecer?".</p> <p>Así mismo se ofrece de manera somera el procedimiento para la designación del Gobernador Provisional, sin embargo dicha designación se encuentra en contra del artículo 8 de la Ley Reglamentaria ya citado anteriormente.</p>
CAMPECHE	
<p>ARTÍCULO 109. Cuando hayan desaparecido los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia si hubiere permanecido dentro del orden Constitucional, integrado por los Magistrados Propietarios y Suplentes en ejercicio, cuando menos en sus dos terceras partes, procederá a elegir un Gobernador Provisional, dentro de los tres días siguientes a la desaparición de los otros Poderes.</p> <p>En caso de empate en la votación, el Presidente del Tribunal tendrá voto de calidad.</p> <p>ARTÍCULO 110. Cuando el Tribunal Superior de Justicia no hubiere podido reunirse en la forma prevenida en el artículo anterior, o hubieren desaparecido los tres Poderes, asumirá provisionalmente el mando del Gobierno, el Presidente Municipal que hubiese permanecido dentro del orden legal y que represente al municipio de mayor población.</p> <p>ARTÍCULO 111. Si el presidente municipal a quien</p>	<p>En el caso de Campeche podemos observar un mayor esfuerzo en la regulación de la desaparición de poderes, sin embargo si bien de manera similar a Aguascalientes se contempla la posibilidad de que se presente la desaparición de poderes disgregada también observamos que su designación de Gobernador Provisional va en contra de lo estipulado en la Ley Reglamentaria.</p> <p>Aunado a lo anterior también encontramos una incongruencia en el artículo 111, ya que nos señala que si el designado a Gobernador Provisional estuviera impedido para asumir el mando durante un mes se hará un nuevo</p>

<p>correspondiere el Gobierno Provisional estuviere impedido para asumir el mando del mismo, dentro del mes siguiente a la desaparición de los Poderes, corresponderá el Gobierno sucesivamente a los Presidentes Municipales que representen mayor población y que también se hubieren mantenido dentro del orden legal. Para calificar la importancia de los municipios por razón de su población, se atenderá al último censo.</p> <p>ARTÍCULO 112. El Gobernador Provisional, convocará a elecciones tan luego como las circunstancias se lo permitan y no podrá ser electo para el período para el cual haya hecho la convocatoria.</p> <p>ARTÍCULO 113. En el caso de que ninguna de las prevenciones anteriores fuese aplicable a la desaparición de los Poderes, se atenderá a lo dispuesto en la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República.</p>	<p>nombramiento por lo que nuevas dudas surgen de esto ¿Qué pasa durante ese mes?, ¿Se encontraría en la anarquía total al no tener ningún poder, cierto? ¿No se está dejando en estado de indefensión al Estado y sus ciudadanos?</p>
CHIHUAHUA	
<p>ARTICULO 33. En caso de desaparición, solamente del Congreso, del Ejecutivo o del Supremo Tribunal de Justicia, los demás Poderes procederán en la forma prescrita por esta Constitución, a restablecer el Poder desaparecido.</p> <p>ARTICULO 34. Si desaparecieren al mismo tiempo el Congreso y el Ejecutivo, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia asumirá por ministerio de ley y sin ningún otro requisito el Poder Ejecutivo y convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de diputados al Congreso; y éste, una vez instalado, nombrará Gobernador con el carácter que corresponda.</p> <p>ARTICULO 35. En caso de que desaparecieren los tres Poderes del Estado, asumirá el Poder Ejecutivo, con el carácter de Gobernador Provisional, cualquiera de los funcionarios que lo hayan sido en el período constitucional anterior al desaparecido en el orden que a continuación se indica:</p> <p>I. El último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia; II. El último Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente en su caso; III. El último Vicepresidente del Congreso; IV. El último Secretario General de Gobierno, y V. Sucesivamente, el Presidente Municipal que, habiendo permanecido dentro del orden legal, represente a alguno de estos municipios: Chihuahua, Juárez, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral, Camargo, Nuevo Casas Grandes, Jiménez, Guerrero y Madera.</p> <p>La persona que asuma el Poder Ejecutivo conforme a este artículo, convocará dentro de los noventa días siguientes a</p>	<p>La Constitución de Chihuahua también prevé la desaparición conjunta o separada de los poderes, sin embargo en ella si se tiene claro lo estipulado en la legislación secundaria, así mismo la intención o fin último de la figura por lo que en su regulación establecen a los funcionarios del periodo anterior como sujetos en aptitud para tomar el cargo de Gobernador Provisional y a su vez la forma de elección del poder legislativo.</p>

elecciones de diputados al Congreso, y éste una vez instalado, nombrará Gobernador con el carácter que corresponda.	
COAHUILA	
<p>ARTÍCULO 193. Cuando hayan desaparecido los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, si hubiere permanecido dentro del orden Constitucional, integrado por los Magistrados Numerarios y Supernumerarios en ejercicio, cuando menos en sus dos terceras partes, procederá a elegir un Gobernador Provisional dentro de los tres días siguientes a la desaparición de los otros poderes. En caso de empate en la votación, el Presidente del Tribunal tendrá voto de calidad.</p> <p>Cuando el Tribunal Superior de Justicia no hubiere podido reunirse en la forma prevista en el párrafo anterior, o hubieren desaparecido los tres Poderes, asumirá provisionalmente el mando del Gobierno el último Presidente del Tribunal que haya sido en el período Constitucional anterior, y a falta de éste los demás Magistrados en orden a su antigüedad y si esta es igual para todos, conforme a su designación.</p> <p>El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, convocará a elecciones dentro de los noventa días siguientes al que asumió el cargo el Gobernador Provisional conforme al párrafo que antecede. En todo caso, el Gobernador Provisional no podrá ser electo para el período para el cual haya convocado el Instituto conforme a este párrafo.</p> <p>Cuando hubieren desaparecido los tres poderes quien asuma provisionalmente el mando del gobierno, designará, también, con carácter provisional, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los cuales, a su vez, deberán nombrar a los Magistrados Unitarios de Distrito, a los Jueces de Primera Instancia, y demás titulares de los órganos jurisdiccionales que establezca la ley.</p> <p>En el caso de que ninguna de las prevenciones anteriores fuese aplicable a la desaparición de los Poderes, se atenderá a lo dispuesto en la fracción V del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Como se puede observar la Constitución local del Estado de Coahuila, intenta de manera más precisa mantener el orden de la Entidad de manera pronta y previendo la declaración única y seccionada de desaparición de poderes.</p> <p>De igual forma a diferencia de otras entidades, se involucra al Instituto correspondiente para la convocatoria a elecciones prevista, sin embargo, aún es perfectible puesto que si bien señala al poder ejecutivo y judicial en este caso olvidaron prever la elección del poder legislativo.</p>
GUANAJUATO	
<p>ARTÍCULO 133. Si el Senado de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, declara desaparecidos los Poderes del Estado de Guanajuato, por el voto de la</p>	<p>El Estado de Guanajuato en su constitución hace una clara muestra de que incorporó la figura</p>

<p>mayoría de los Presidentes Municipales de la Entidad, será nombrado un Gobernador Provisional, quien, de inmediato, convocará a elecciones, las que se celebrarán en un plazo que no podrá exceder de tres meses, contado a partir de la declaratoria de desaparición de Poderes</p>	<p>por prevención pero la forma en que se regula es tanto o más oscura que la federal por lo que en caso de presentarse el supuesto se tendría que atender a la legislación federal para solventar la omisión del legislador.</p>
JALISCO	
<p>Artículo 113.- Si por cualquier circunstancia no pudiere reunirse el Congreso y desaparecieren los poderes Legislativo y Ejecutivo, el ciudadano que designe el Supremo Tribunal de Justicia se hará cargo del Ejecutivo del Estado con el carácter de Gobernador provisional y procederá en el término de quince días, a expedir la convocatoria para elegir diputados e integrar el Congreso del Estado. Una vez hecha la elección e instalada la Legislatura se procederá conforme las disposiciones aplicables de esta Constitución.</p>	<p>En el caso expuesto, se tiene una norma que prevé se retome el control y normalidad en la entidad de forma rápida y expedita, sin embargo, se parte de la idea de que el Poder Judicial mantendrá el orden, sin embargo no se prevé que sucederá si éste también desapareciera e incluso volvemos al caso en que se va en contra del artículo 8 de la Ley Federal Reglamentaria.</p>
MICHOACÁN	
<p>Artículo 58. En caso de que se declaren desaparecidos los Poderes del Estado, será Gobernador el funcionario a quien corresponda, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 160 de esta Constitución, o en su defecto, el que designe la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos de la Constitución General de la República.</p> <p><i>(REFORMADO, P.O. 23 DE MAYO DE 2006)</i></p> <p>Artículo 160. En el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, asumirá el Poder Ejecutivo cualquiera de los funcionarios siguientes por el orden de designación:</p> <p><i>(REFORMADA, P.O. 7 DE MARZO DE 2003)</i></p> <p>I. El Presidente de la última Legislatura.</p> <p>N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCIÓN, VÉASE TRANSITORIO TERCERO DEL DECRETO QUE MODIFICA EL PRESENTE ORDENAMIENTO.</p> <p><i>(REFORMADA, P.O. 25 DE JUNIO DE 2013)</i></p> <p>II. El Secretario de Gobierno, o el Secretario de Finanzas, conforme a los artículos 57 y 61, fracción VI, de esta Constitución;</p>	<p>El caso de Michoacán nos muestra la alta preocupación que se puede tener en la designación del titular del Ejecutivo sin embargo no se hace mención de ninguno de los otros dos poderes.</p> <p>Así mismo se puede observar que en esta entidad se tiene previsto estar a lo que el Senado y Comisión Permanente del Congreso designe.</p>

<p>(REFORMADA, P.O. 1 DE FEBRERO DE 1960)</p> <p>III. El último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia. (REFORMADO, P.O. 1 DE FEBRERO DE 1960)</p> <p>La persona que asuma el Poder Ejecutivo convocará desde luego a elecciones, sujetándose en lo posible a la forma y términos prescritos por esta Constitución.</p>	
NUEVO LEÓN	
<p>ARTICULO 144. Cuando desaparezcan los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, los Magistrados en funciones del Superior Tribunal de Justicia, a mayoría absoluta de votos, nombrarán un Gobernador Provisional; pero si desaparecieren todos los Poderes será Gobernador Provisional, por Ministerio de Ley, el último Presidente del Tribunal; a falta de éste y por su orden, el último Secretario de Gobierno, los demás Magistrados, y los Presidentes de la Legislatura desde su elección.</p> <p>ARTICULO 145. El Gobernador Provisional, a que se refiere el artículo anterior, tan luego como las circunstancias se lo permitan, convocará a elecciones, no pudiendo ser electo para el período a que se convoca. Las elecciones que se celebren deberán ajustarse a lo dispuesto por la ley electoral y se realizarán bajo la dirección del órgano electoral que prevé esta Constitución.</p> <p>ARTICULO 146. El Gobernador Provisional a que se refieren los dos artículos anteriores ejercerá durante su encargo las funciones que esta Constitución y las demás leyes relativas le señalan al titular del Poder Ejecutivo.</p> <p>ARTICULO 147. Si no pudieren cumplirse las prevenciones de los artículos 144 y 145, se estará a lo dispuesto en la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal.</p>	<p>De manera reiterada observamos la preocupación por el nombramiento del titular del ejecutivo dejando de lado el legislativo y judicial, de igual forma se presupone la subsistencia del poder judicial en orden constitucional pero no se estipula un procedimiento indicado para el caso contrario.</p>
OAXACA	
<p>Artículo 72. Las faltas absolutas de Gobernador serán cubiertas con arreglo a las disposiciones siguientes:</p> <p>I a IV...</p> <p>V. Si por cualquiera circunstancia, no pudieren reunirse la Legislatura o la Diputación Permanente y desaparecieren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Magistrado que lo substituya, se hará cargo del Ejecutivo del Estado y convocará a elecciones de diputados y Gobernador, las cuales se efectuarán a los treinta días de que se haya producido la desaparición; los diputados electos instalarán</p>	<p>El caso de Oaxaca es importante resaltarlo toda vez que efectivamente se procuró el atender el supuesto de un desaparición completa y parcial de poderes. Nuevamente estamos ante la presunción de que el Poder Judicial se mantendrá, por lo que él será quien convoque a elecciones por lo que se otorga una facultad extraordinaria al mismo.</p>

<p>la Legislatura a los quince días de efectuadas las elecciones, y el Gobernador tomará posesión a los quince días de instalada la Legislatura;</p> <p>VI. Si hubiere completa desaparición de Poderes del Estado, asumirá el cargo de Gobernador Provisional cualquiera de los dos Senadores, en funciones, electos por el Estado, a juicio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en los términos de la parte conducente de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República. El Gobernador Provisional electo tomará posesión del cargo tan pronto como tenga conocimiento de su designación y procederá a la integración de los Poderes en la forma establecida en la fracción anterior, debiendo tomar posesión los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el mismo día en que lo haga el Gobernador; y</p> <p>VII. Si no obstante las prevenciones anteriores, se presentare el caso previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, el Gobernador Provisional que nombre el Senado deberá convocar a elecciones de diputados al día siguiente de que tome posesión del cargo; estas elecciones deberán efectuarse a los treinta días de la convocatoria, y la Legislatura deberá quedar instalada dentro de los veinte días siguientes; y una vez en funciones la Legislatura, procederá como está prevenido en la fracción primera de este artículo.</p>	<p>Ahora bien, en el supuesto de que se desaparecieran todos los poderes se estipula que deberá ser uno de los dos Senadores electos quien tome la Gubernatura pero no se especifica si este deberá renunciar a su cargo o tomará licencia no remunerada por lo que en el caso de que se presente el supuesto se presentará un nuevo conflicto ante tal laguna.</p>
QUERETARO	
<p>ARTÍCULO 15. Cuando se declaren desaparecidos los Poderes, será Gobernador provisional, por ministerio de ley, el último Presidente de la Legislatura anterior a la desaparecida, a falta de éste, en orden regresivo y de prelación, los Presidentes anteriores. El Instituto Electoral del Estado de Querétaro emitirá convocatoria a elecciones para Gobernador del Estado y diputados a la Legislatura, en un plazo no mayor a quince días naturales; de no ocurrir así, la convocatoria será expedida por el Gobernador provisional en un plazo igual, tomando las provisiones necesarias para realizarlas. (Ref. P. O. No. 34, 26-VI-14)</p>	<p>Esta constitución también se prevé desaparición de poderes en ayuntamientos.</p>
SINALOA	
<p>Art. 32. En caso de desaparición total del Congreso, el Ejecutivo del Estado, en lo inmediatamente posible, convocará a elecciones.</p> <p>Art. 144. Los servidores públicos del Estado, Municipios y de la Administración Pública Paraestatal, antes de tomar posesión de sus cargos, otorgarán la protesta de Ley, sin cuyo requisito no habrá formación de causa ninguna. Las condiciones para protestar, serán las siguientes:</p> <p>I a V..</p>	<p>El caso de Sinaloa llama la atención debido a que a diferencia del resto de las entidades analizadas hasta ahora, en ella se presupone que el único poder que puede desaparecer de primer instancia es el Legislativo por lo que se establece que quien deberá convocar a elecciones es el Ejecutivo y en caso de la desaparición total se estará a lo</p>

<p>VI. En el caso de que el orden constitucional desaparezca totalmente en el Estado, el Gobernador Interino que designe el Gobierno Federal, rendirá la protesta ante el pueblo del lugar de la residencia oficial para el efecto, previamente convocado.</p> <p>VII...</p>	<p>que estipula la Ley Federal Reglamentaria.</p>
SONORA	
<p>Artículo 39. En todos los casos en que por cualquiera causa desaparezca el Congreso, el Ejecutivo convocará a elecciones extraordinarias de Diputados transcurrido un mes después de la fecha de la desaparición. La elección e instalación del Congreso se verificará como lo determine la convocatoria respectiva.</p> <p>Artículo 40. Para designar el Congreso electo en la forma establecida en el artículo anterior, se añadirá al número que le corresponda la palabra "BIS", si dentro del período constitucional del Congreso desaparecido se instalara el nuevo.</p> <p>Artículo 76. Si por cualquier motivo el Congreso no pudiere hacer el nombramiento a que se refieren los Artículos 74 y 75, ni expedir la convocatoria a que se contrae el mismo Artículo 74, o hubiere por alguna circunstancia acefalía de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia se hará cargo del Poder Ejecutivo.</p> <p>En el caso previsto en el párrafo anterior, el encargado del Poder Ejecutivo convocará inmediatamente a elecciones tanto de Gobernador como de Diputados, las que se verificarán en un periodo de tiempo que en ningún caso excederá de tres meses y sólo dejará de hacerlo en lo que respecta a la de Gobernador cuando falten seis meses o menos para que se verifique la renovación de Poderes, conforme a las disposiciones relativas de esta Constitución.</p> <p>Artículo 159. En el caso de la fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República, asumirá el Poder Ejecutivo cualquiera de las personas siguientes en el orden de su enumeración.</p> <p>I. El Presidente de la Diputación Permanente que intervino en la instalación de la Legislatura desaparecida.</p> <p>II. El último Presidente del Supremo Tribunal inmediatamente anterior al desaparecido.</p>	<p>En el caso de la Constitución de Sonora, podemos observar que efectivamente es la reglamentación más detallada y que prevén diversos supuestos de desaparición de poderes, sin embargo, en todos ellas se presume que uno de los poderes persistirá o en su caso se acude a los funcionarios de los ejercicios anteriores (momento en que desaparecieron los poderes) para poder tener a los titulares provisionales.</p>

<p>III. El último Secretario de Gobierno del régimen inmediatamente anterior al desaparecido. Cuando la desaparición ocurriera durante los dos primeros años del período Constitucional, la persona que asuma el Poder Ejecutivo convocará desde luego a elecciones de Gobernador y de Diputados, sujetándose a la forma y términos prescritos por esta Constitución, y designará con carácter provisional a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. Cuando dicha desaparición sobreviniera durante los cuatro últimos años del período, el que asuma el Poder Ejecutivo convocará a elecciones de diputados y nombrará con carácter provisional a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.</p> <p>La instalación de la Legislatura, en uno y otro caso, la hará la última Diputación Permanente, la cual será presidida por el Vicepresidente de la misma si su Presidente hubiere asumido el Poder Ejecutivo de conformidad con este artículo. Los Magistrados del Supremo Tribunal, nombrados con carácter provisional, seguirán en funciones entre tanto aprueba el Congreso los nombramientos de propietarios, que deberá someterle el Ejecutivo a más tardar dentro de treinta días contados a partir de la instalación de la Legislatura. Quien asumiere el Poder Ejecutivo en los casos de este artículo dictará todas aquellas medidas estrictamente indispensables para la buena marcha de la administración pública.</p> <p>En el segundo de los casos mencionados, la persona que asuma el Poder Ejecutivo comunicará al Ejecutivo Federal la situación que prevalece para que se dé cumplimiento a la designación por parte del Senado, de Gobernador Substituto Constitucional, mediante terna que para tal efecto le enviará el Presidente de la República, de conformidad con la fracción V del Artículo 76 de la Constitución Federal.</p> <p>Artículo 160. Los Tribunales del Estado se arreglarán a la Constitución General y al presente código, no obstante las disposiciones en contrario que pueda haber en las demás leyes del Estado.</p>	
TABASCO	
<p>Artículo 78. Cuando desaparezcan los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, o bien desaparezcan los tres Poderes del mismo, entrará a ejercer como Gobernador provisional el último Presidente del Tribunal Superior de Justicia y en su defecto, el último Presidente del Congreso desaparecido.</p> <p>Artículo 79. La persona que asuma el Poder Ejecutivo designará con carácter provisional, cuando hubiere desaparecido también el Poder Judicial a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y éstos designarán a su</p>	<p>El caso expuesto al igual que otras entidades se prevé la desaparición de poderes de manera conjunta o en su caso de dos de ellos, solo llama la atención que en este caso si se pone limitantes en el tiempo en que estará en el cargo el Gobernador provisional e incluso se indica que en el caso de que la desaparición del ejecutivo se dé en los últimos años de ejercicio se</p>

<p>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 sustituya interinamente en su cargo de Magistrado.</p> <p>Artículo 80. Al ocurrir la desaparición de Poderes, el Gobernador provisional convocará a elecciones de nuevos Diputados para que concluyan el periodo. 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</p> <p>Artículo 81. Si la desaparición de Poderes ocurriese en los primeros dos años del período constitucional que le corresponde al Gobernador, el Provisional convocará a nuevas elecciones, para que el electo concluya lo que falte de período. La convocatoria se lanzara en tiempo oportuno para que el nuevo Gobernador tome posesión antes de que el Provisional cumpla año y medio de gestión.</p> <p>Si la desaparición de Poderes ocurriese en los cuatro 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, el Provisional cesará como tal y se procederá en los términos del Artículo 48.</p>	<p>convertirá el gobernador provisional en el gobernador sustituto.</p>
TAMAULIPAS	
<p>ARTÍCULO 156.- En el caso de desaparición de Poderes previsto por la fracción V del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán llamados para que se encarguen provisionalmente del Ejecutivo, según el siguiente orden de preferencia:</p> <p>I.- El último Secretario General de Gobierno, siempre que sea tamaulipeco por nacimiento;</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>ARTÍCULO 157.- El Gobernador Provisional convocará a elecciones, no pudiendo ser electo para el período a que se convoca.</p>	<p>Con Tamaulipas podemos ver que se retorna la exclusiva preocupación por atender la desaparición del poder Ejecutivo pero se deja de lado la reglamentación de la procedencia cuando desaparecieran los poderes legislativo y judicial.</p>

VERACRUZ	
<p>Artículo 83. En caso de declaratoria de desaparición de Poderes por el Senado de la República, si este no designare a quien asumirá el Poder Ejecutivo con el carácter de provisional, lo hará alguno de los individuos que fungieron como servidores públicos en los Poderes inmediato anteriores a los que se declaran desaparecidos, en el orden siguiente:</p> <p>I. El último Presidente del Congreso;</p> <p>II. El Presidente de la última Diputación Permanente;</p> <p>III. El último Presidente del Tribunal Superior de Justicia.</p>	<p>En la Constitución de Veracruz se presenta nuevamente la atención al poder Ejecutivo y nuevamente estamos en el supuesto de nombrar provisionalmente a los individuos que en su momento fueron los titulares de los poderes.</p>
ZACATECAS	
<p>Artículo 162. Cuando desaparezcan los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, por voto de mayoría de sus miembros, nombrará un Gobernador provisional; pero si desaparecieren todos los Poderes del Estado, se hará cargo del Gobierno, con el carácter de Gobernador provisional por ministerio de ley, el último Presidente del Tribunal Superior de Justicia y, a falta de éste, los demás, por orden regresivo de sus nombramientos; y, a falta de todos ellos, el último Presidente de la Legislatura desaparecida.</p> <p>El Gobernador provisional, tan luego como las circunstancias lo permitan, convocará a elecciones de Gobernador y Diputados, no pudiendo ser electo para el periodo al que convoque.</p> <p>Artículo 163. Si no pudieren cumplirse las prevenciones de los artículos anteriores, se estará a lo dispuesto en la fracción V del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>En este caso, nuevamente podemos observar cómo es que se prevé que únicamente el Poder Judicial se mantenga y en su caso de que la totalidad de poderes desaparezca se remite a la Ley Federal Reglamentaria.</p>

Después de las observaciones plasmadas en el cuadro anterior podemos concluir que efectivamente existe una alta preocupación por parte de las entidades en regular el nombramiento del titular del poder ejecutivo pero no se prevé, en su mayoría, el regular la desaparición de los otros dos poderes o en su caso se presupone que el poder judicial mantendrá el orden, quedando expuestos a una falta de actuación en el caso de llegar a suceder esto.

Así mismo, me percaté que en el caso, por ejemplo, de la Constitución de Sonora se hace un esfuerzo por tratar de establecer diversos supuestos de desaparición de poderes y como proceder en cada uno de ellos, sin embargo, la falta de un

lenguaje claro y la falta de técnica legislativa hace que no sea clara su redacción por lo que en caso de presentarse alguna de estas hipótesis no sería claro y podría prestarse a una interpretación errónea o peor aún tergiversar la información a conveniencia política.

Derivado del análisis de las diversas Constituciones Locales para identificar si las mismas regulaban lo concerniente a la Desaparición de Poderes, pude darme cuenta que hay entidades de la federación que no regulan esta figura, ni hacen remisión al artículo 76 fracción V de la Constitución Federal, entre ellas se encuentran:

1. Baja California – Mexicali
2. Baja California Sur – La Paz
3. Colima – Colima
4. Chiapas – Tuxtla Gutiérrez
5. Distrito Federal – Ciudad de México
6. Durango – Durango
7. Guerrero – Chilpancingo
8. Hidalgo – Pachuca
9. Estado de México – Toluca
10. Morelos – Cuernavaca
11. Nayarit – Tepic
12. Puebla – Puebla
13. Quintana Roo – Chetumal
14. San Luis Potosí – San Luis Potosí
15. Tlaxcala – Tlaxcala
16. Yucatán – Mérida

Por su parte el Estado de Guerrero en su Constitución Local publicada en Periódico Oficial del Estado de Gobierno con fecha 5 de enero de 1918, sí se preveía en su artículo 73 la facultad Senatorial, por lo que al momento de

llevarse a cabo las declaraciones de poderes en dicha entidad, esta normativa ya se encontraba vigente, sin embargo, mediante reformas constitucionales publicadas el 30 de junio de 2014, en el mismo medio de difusión, desaparece la función de desaparición de poderes.

En relación al resto de las entidades, que no cuentan con una disposición normativa y que se encuentren ante la desaparición de poderes, deberán estarse a lo que señala la Ley Federal Reglamentaria, sin embargo como ya lo he señalado anteriormente al ser una norma de tan solo 15 artículos en los que sólo se describe el actuar del senado y de manera somera la intervención del Estado en cuestión junto con el Gobernador Provisional, la forma en que procedan, puede ser el supuesto de una mala interpretación y un actuar meramente politizado dejando de lado la legalidad, aunque bien, tal como lo señalaremos en nuestro capítulo de propuestas a más detalle, estas entidades pueden hacer utilizar como referencia la legislación de otras entidades, esto con el fin de dar certeza a sus actuaciones.

Capítulo IV. El procedimiento para Destitución de los Titulares de los Poderes

Como pudimos observar en el capítulo anterior de esta investigación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 76 fracción V otorga al Senado la facultad de la declaración de desaparición de poderes en las entidades y señala de manera superflua cuál debe ser el proceder de dicho poder, asimismo y en este mismo orden de ideas se expidió la Ley Federal Reglamentaria en la que se pretendió regular dicha facultad, sin embargo, en este capítulo se pretende realizar un análisis un tanto más detallado del procedimiento que se lleva a cabo para la *"destitución de los titulares de los poderes"*.

A. Intervención del Senado

En México, la instauración del Senado fue producto de un proceso consciente y de un debate político fundamental, donde se cruzaron definiciones sobre la división de poderes y sobre el sistema federal que se definieron sustancialmente en nuestra Constitución política.

El Senado en México nació con una profunda vocación federalista: respetar la igualdad de representación política de las entidades federativas, sin importar tamaño o número de habitantes, y así contrastar con la representación de la población de la Cámara de Diputados, que por su distinta composición traería desigualdad en la representación de los intereses políticos y sociales. Su objetivo era pues, desde un principio, garantizar la estabilidad de las instituciones, moderando la posible presión por el cambio repentino que se pudiera generar en la Cámara de Diputados, así como igualar los intereses de los estados y que los

intereses de estados mayoritarios no fueran prevalecientes frente a los de estados minoritarios.⁷¹

De conformidad a lo anteriormente transcrito podemos observar que las dos justificaciones fundamentales para crear del Senado son: uno el rectificar la desproporción que pueda presuponer la representación popular y; dos, crear un proceso legislativo más contenido, siendo ambos, factores de alta relevancia para nuestra investigación.

Asimismo, es de puntualizar que el Senado, en ejercicio de sus facultades y antes de emitir su criterio, dictamen o determinación, según corresponda, tiene que decidir inicial o finalmente la legitimidad de las autoridades locales, por lo que tampoco se puede descartar a priori esta facultad.

"Esto quiere decir que se reconoce al Senado la capacidad de resolver asuntos de legitimidad cuando lo requiere el caso concreto y esté respaldado por la opinión pública."⁷²

Uno de los principales problemas que presenta nuestro país es la carencia de legitimidad que se le da a nuestros poderes, ya sea el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, sin embargo, compartiendo la postura de González Oropeza, para el tema que nos ocupa, la mejor manera de introducir al Senado en estos conflictos, y lograr su legitimidad, es desplegando una minuciosa actividad de investigación de hechos, esto así, al haber solicitudes o rumores de desaparición de poderes por causas de legitimidad o abusos de poder, es en este sentido que entonces la Cámara Senatorial, debe proceder a nombrar a los senadores que conformarán

⁷¹ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, Las facultades exclusivas del Senado de la República. Senado de la República, LX Legislatura, Edit. Laguna, México, 2008, pág. 2

⁷² Ídem, pág. 431

las comisiones de con el objeto de realizar una investigación detallada y rendir un informe que descubra la veracidad de los hechos asegurados.

La interpretación de que la desaparición de poderes es una facultad exclusiva del Senado se sostiene bajo la idea que aun cuando la Cámara Senatorial se encuentre en receso o incluso en los periodos extraordinarios puede ejercer esta función, a pesar de no haber sido incluida en el orden del día o convocatoria respectiva.

Por lo que respecta a esta facultad, el Senado tiene, por mandato constitucional, que declarar la desaparición o destitución de los titulares de los tres poderes, puesto que durante el periodo de 1874 a 1917 era necesario que la desaparición afectara únicamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, para poder configurarla pero a partir de la Constitución de 1917, se prevé y requiere que también desaparezca el Poder Judicial, sin embargo, en los casos suscitados posterior a la entrada en vigor de esta Constitución, no se lleva a cabo de esta manera, así mismo podemos observar que en las Constituciones locales contravienen esta disposición.

Derivado del análisis de esta facultad, observamos que la intervención del Senado es, preponderantemente, en la designación de un gobernador provisional que convoque a elecciones inmediatamente y así se recupere el control de los poderes y el orden constitucional que en su momento haya desaparecido.

En nuestro país el hecho de nombrar un gobernador provisional, tiene como función básica la necesidad de convocar a elecciones y en forma secundaria, la de administrar y gobernar los asuntos públicos que requieran su atención, es decir se impone como preponderancia el recuperar el control de la entidad para mantener el orden público y el bien común de la misma. Es debido a estos argumentos que resulta difícil aceptar que la Constitución permita la participación

de la Comisión Permanente en esta importantísima fase de la desaparición de poderes y por ello la facultad es que debe permanecer en exclusiva al Senado; para González Oropeza *"la declaratoria en sí misma es quizá un mero trámite o condición para ejercer la más importante: la designación de un gobernador provisional. Esta designación es tan importante que opaca la declaratoria de desaparición, por lo que ha llegado a ocurrir que el Senado trate de designar gobernador provisional, sin haber efectuado antes la declaratoria respectiva, como sucedió en el caso de Jalisco 1931."*⁷³ Por lo tanto sólo le debiera corresponder al Senado la designación del gobernador provisional, aunque en la Constitución se precisa que la Comisión Permanente está igualmente autorizada para designarlo, siempre que la declaratoria haya sido formulada por el Senado.

B. Designación del Gobernador Provisional.

A lo largo de la presente investigación se ha podido establecer que la principal preocupación alrededor de esta facultad es la designación de un gobernador provisional, tal como se señaló en el capítulo anterior, las Constituciones Locales que regulan la facultad, primordialmente le dan atención a dicho nombramiento.

Por lo que respecta a la Constitución, ésta prescribe que los gobernadores provisionales son designados mediante ternas que envía el Presidente de la República, previa solicitud del Senado, sin embargo han existido excepciones, tal es el caso ocurrido en Tamaulipas en el año de 1918, en dicha declaración de desaparición de poderes, el Senado acordó que las ternas debían ser estudiadas cuidadosamente y que en el supuesto de que los individuos propuestos no

⁷³ GONZALEZ Oropeza, Manuel, Las facultades exclusivas del Senado de la República. Editora Laguna. México, 2008. pp 433

satisficieran a la Cámara, ésta podía reenviarla al Poder Ejecutivo para que la reelaborara con candidatos idóneos.

Otra excepción que se ha presentado fue en la entidad de Durango en el año de 1966, cuyo gobernador provisional se designó sin su terna.

Es importante señalar que aun cuando ni el precepto constitucional ni la ley reglamentaria lo indica se debe prever que el gobernador provisional reúna los mismos requisitos que marca la Constitución para ser gobernador constitucional y en su caso de forma mínima los referentes al requisito de nacimiento y residencia en el Estado.

El gobernador provisional tiene la categoría de comisionado federal, debido a su designación y funciones, sin embargo, éstos no son empleados del Presidente, sino que, debido a que tanto el Poder Ejecutivo como el Senado intervienen en su designación, son funcionarios de la Federación. En caso de que por algún motivo el gobernador designado tuviere que renunciar, deberá hacerlo de conocimiento tanto del Poder Ejecutivo como al Senado.

Si la renuncia ocurriera cuando ya funcione una Legislatura debidamente establecida, pueden suceder dos hipótesis; que la misión del gobernador provisional ya hubiese fenecido y no sea una renuncia técnicamente, o el gobernador provisional por su carácter federal, sólo debe interponerla, ante el Senado y el Presidente. La colaboración entre Presidente y Senado debe ser estrecha y expedita para evitar males mayores en las entidades federativas.⁷⁴

⁷⁴ *Ibíd.*, Págs. 324

El gobernador provisional designado, al ser elegido con fines específicos y de alta relevancia no está en aptitud de delegar sus funciones, sin embargo, al no existir en norma alguna el supuesto de que por causa mayor el designado tuviera la necesidad de ausentarse del cargo, en el mismo tenor se deberá solicitar, la licencia correspondiente ante el Senado, quien en su oportunidad deliberará si es o no procedente.

Lo anterior demuestra que la función principal de un gobernador provisional es convocar y cuidar del correcto desarrollo de las elecciones, cuyo acto, según lo estipulado en la ley reglamentaria deberá llevarse a cabo en un el plazo de tres meses. Esta disposición lo que pretende es evitar que alguno de los gobernadores provisionales pudieran posponer el convocar a elecciones con el fin de permanecer en el cargo.

Es en este tenor que considero pertinente que otro de los puntos que tampoco se encuentran regulados es el caso de la sanción por incumplimiento a su mandato es decir ¿qué procede ante el incumplimiento por parte del gobernador provisional? i) Ante la responsabilidad política del gobernador provisional, derivada del incumplimiento de sus obligaciones constitucionales de convocar a elecciones, procede la remoción sin necesidad del juicio político y ii) Dicha remoción puede ser realizada por la Comisión Permanente del Congreso y el Senado.⁷⁵

Este último actuar ha sido debatido ya que se ignora la participación del Presidente en la remoción, siendo que debe igualmente decidir sobre ella, ya que

⁷⁵ Cfr. Manuel González Oropeza, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)" en: Las responsabilidades de los servidores públicos, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1984, Págs. 81-82.

se le otorgan facultades en el nombramiento y se entiende que deben implícitamente reconocérsele facultades en la remoción.

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

Por último, no se puede dejar de mencionar que en diversas ocasiones el gobernador provisional ha tomado el cargo de gobernador sustituto; es decir, concluye el periodo del gobernador *destituido*, así mismo, como ya lo ha visto en el cuadro de análisis del capítulo anterior en algunas entidades también prevén este supuesto, en su generalidad, esto procede cuando falta poco tiempo para la conclusión de dicho periodo.

C. Participación de los Estados.

Por lo que respecta a la participación de las entidades federativas durante el proceso de la *destitución de los titulares de los poderes*, se debe observar desde dos momentos distintos, el primero será previo a la declaración y el segundo durante el hecho en sí.

En relación a la participación de los Estados en el momento previo a la *destitución de los titulares*, y para una mejor comprensión de su estudio en la presente investigación, a su vez se le ha separado en dos:

a) Desde el instante en que los poderes pierden el orden constitucional, ellos son nuestro elemento principal para que se actualice dicha facultad senatorial.

b) El segundo instante es, si es que se llega a presentar el supuesto, el momento en que alguno de los poderes solicita al Senado se declare la desaparición de poderes. Sin embargo, lo anterior, por su propia naturaleza es prácticamente imposible se lleve a cabo, toda vez que esta solicitud implicaría que los y las titulares del poder en cuestión, no solo estarían admitiendo que ejercen sus funciones fuera del orden constitucional si no que también de manera implícita estarían solicitando se les declare "*destituidos*" del cargo que actualmente ocupan, sin embargo, tampoco es imposible que suceda, tal es el caso de Michoacán en el año de 2013, en donde el Gobernador constitucional, solicitó apoyo Federal para recuperar el control de la entidad debido a la delincuencia organizada y narcotráfico.

Ahora bien, en atención al segundo momento al que hacíamos alusión, también debemos hacer el análisis desde dos diversos puntos:

a) Dado el caso en que se declaren los poderes desaparecidos, el Senado, procederá a designar al titular del gobierno sustituto, sin embargo, aquí debemos echar mano de las constituciones locales de cada Estado. Como ya lo hemos señalado en el capítulo anterior, en el caso de las 16 entidades que se regularon la función senatorial deberá observarse lo estipulado en ella para llevar a cabo la destitución de los titulares de los poderes, esto sin contravenir a lo estipulado en la Constitución.

b) El segundo punto a analizarse se encuentra relacionado con el inciso anterior y nos referimos a la desaparición de poderes a nivel de ayuntamientos, es de alta relevancia conocer si en las constituciones locales se regula la figura de desaparición de ayuntamientos o bien la suspensión o revocación de los mismos.

"Si bien la desaparición de poderes en las entidades federativas es una institución, implementada en las reformas constitucionales de 1874, la suspensión de ayuntamientos fue una institución reservada dentro de las facultades del gobernador hasta 1917, ya que con la expedición de las constituciones estatales a la promulgación de la vigente Constitución federal, hubo dos variantes:

A) Suspensión otorgada como facultad del gobernador pero con aprobación de la Legislatura. Lo cual implica no sólo la sumisión de un informe justificado sino además la necesaria aprobación de la Legislatura de las razones dadas por el gobernador para proceder a la suspensión de algún ayuntamiento.

B) Suspensión como facultad exclusiva de la Legislatura. Esta variante ha sido la adoptada finalmente por las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115, en donde se otorga a la Legislatura la facultad de suspender ayuntamientos, tanto en forma definitiva como provisional, reconociéndose al Ejecutivo tan sólo un derecho de petición

Por lo que respecta a las causales de suspensión de ayuntamientos, éstas pueden agruparse dentro de los siguientes rubros:

A) Abuso de autoridad o exceso de poder por parte de las autoridades municipales. Ésta fue la primera causal contemplada desde 1825 en las constituciones de Veracruz, del Estado libre de Occidente (Sonora, Sinaloa) y de Durango, según hemos visto con anterioridad. Esta misma causal es igualmente contemplada por las Constituciones de Veracruz del 27 de septiembre de 1902 y de Nuevo León de 16 de diciembre de 1917.

B) Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones. Tal como se previó en las constituciones de Puebla del 5 de julio de 1880 y de Tlaxcala de 14 de septiembre de 1891. Como un caso excepcional podría considerarse en este rubro a la disposición atentatoria de la Constitución de Coahuila del 19 de febrero de 1882 que prevé como causal de suspensión la desobediencia por parte del ayuntamiento de "las órdenes o disposiciones gubernativas".

C) Comisión de delitos y faltas por los municipios. Según se determinaron en las constituciones de Puebla del 5 de julio de 1880 y del 21 de agosto de 1894.

D) Casos previstos expresamente en las leyes. Esta fórmula general que bien supone una reglamentación de la suspensión de ayuntamientos es prevista en las constituciones de Colima de 1882 y del 1° de septiembre de 1917.

Con relación a las causales mencionadas, es digno de notarse que algunas reflejan la subordinación a la cual ha estado sometido el municipio en México, como la establecida en la Constitución de Coahuila de 1882, mientras que otras causales han hecho corresponder la responsabilidad surgida de la comisión de delitos con las de suspensión de ayuntamientos, utilizando tanto al juicio político como a la suspensión, para el mismo efecto de remoción de los municipios, según explicaremos con posterioridad.

La previsión de municipios provisionales, una vez declarada la suspensión del ayuntamiento, constituye un avance en la técnica constitucional de los estados en su tratamiento del problema municipal.

4. Además de la suspensión de ayuntamientos, desde los orígenes de nuestra historia constitucional se instrumentaron otras medidas de intervención de los órganos de gobierno estatales hacia los municipios.

Entre tales medidas se encuentran las siguientes:

A) Calificación de las elecciones municipales.

B) Imposición, de multas a los funcionarios municipales.

C) Facultad del gobernador para presidir los ayuntamientos. Esta medida se traduce en una subordinación flagrante del municipio a los poderes estatales; fue por principio implementada disponiendo que el carácter de presidente de los ayuntamientos operaría cuando lo creyese necesario para “proveer al bien de los ayuntamientos”.

D) Facultad de la Legislatura para proceder a la reorganización de los ayuntamientos. Considerada únicamente como una modalidad de la suspensión de ayuntamientos, ya que esta intervención directa previno incluso que podrían

designarse “funcionarios interinos” si la “reorganización” del municipio así lo requiriera.

E) Facultad del gobernador para realizar inspecciones sobre el estado que guarden los ayuntamientos.

F) Facultad del gobernador para conminar a los ayuntamientos al buen ejercicio de sus funciones. Esta facultad refleja la existencia de una tácita relación jerárquico/administrativa más que la descentralización política que debe existir entre los municipios y los poderes del Estado. Equivale pues a una amonestación que cualquier jefe puede hacer a su personal subordinado.

G) Facultad genérica para convocar a elecciones ante la ausencia definitiva de cualquier naturaleza de los ayuntamientos.

H) Facultad para sancionar directamente. Sea mediante la revocación directa del mandato de los miembros del ayuntamiento por la Legislatura o mediante la facultad genérica para sancionar a los ayuntamientos.

De la revisión de causales, tanto de la suspensión como de la desaparición de poderes, que nos brinda nuestra historia constitucional, no encontramos una diferencia de fondo, y tan sólo podemos mencionar como una característica peculiar de la suspensión el hecho de ser una medida interventora más flexible que la desaparición, según se interpreta de la institución federal, ya que la suspensión ha sido implementada como una medida provisional definitivamente así como puede afectar la totalidad o una parte de las autoridades municipales según ya se establece en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional. Por su parte, la desaparición de ayuntamientos implica exclusivamente una medida definitiva que afecta a la totalidad del ayuntamiento.

De esta manera, podemos caracterizar a la suspensión y a la desaparición como medidas interventoras típicas ya que, desde su creación, han sido medidas emitidas por órganos de un nivel de gobierno distinto, el estadual. Aunque la revocación debiera ser distinta en este aspecto a las otras medidas, pues sus antecedentes son de índole estrictamente popular a través de referéndum, la reforma de 1983 congruente con su afán uniformador, la asimila a una medida que debiera ser

ejercida por la misma Legislatura del Estado, lo cual contraviene los antecedentes mencionados y la convierte igualmente en una medida interventora; sin embargo, mediante esta asimilación se elimina la posible diferenciación entre la revocación y las demás medidas reseñadas."⁷⁶

Como se puede observar, algunos de los casos que han finalizado con la declaración de desaparición de poderes e incluso los recientes conflictos en el Estado de Guerrero, que se analizarán a detalle más adelante, se vinculan directamente con disturbios municipales que podrían solventarse mediante esta figura, por supuesto esto sería viable de no haber sido porque dicha figura fue eliminada de su constitución estatal.

D. Intervención de la Comisión Permanente.

El papel de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha sido muy debatido para el desempeño de esta función, es decir la Constitución, de manera expresa, sólo le otorga participación por lo que respecta durante la designación del gobernador provisional, sin embargo, atendiendo a los diversos casos que en la praxis se han presentado, justamente la Comisión, ha asumido facultades incluso para declarar la desaparición de poderes, cuyo actuar se encuentra prohibido expresamente por el artículo 1° de la ley reglamentaria de 1987.

Así mismo, como ya se ha señalado en caso de presentarse procede la remoción sin necesidad del juicio político y dicha remoción puede ser realizada por la Comisión Permanente del Congreso y el Senado.

Desde 1912, el Senado aprobó un dictamen que negaba la competencia de la Comisión Permanente para declarar la desaparición de poderes, por lo que en

⁷⁶ GONZÁLEZ Oropeza, La Dimensión Constitucional del Gobierno Municipal, Editora Laguna, S.A. de C.V., Primera edición, 2010, Págs. 53 -64.

posteriores casos, el Presidente convocó a sesiones extraordinarias al Senado, para que éste ejerciera su facultad exclusiva.

E. Distinción entre Efectos Declarativos y Efectos Constitutivos Provocados por la Destitución de los Titulares de los Poderes

Por lo que respecta a la *destitución de los titulares de los poderes*, debemos resaltar que la función es declarativa, esto en virtud de que constata la desaparición fáctica o jurídica de los poderes de una entidad, esto es, como ya se ha mencionado con antelación, el Senado, no debe desaparecer los poderes sino sólo verificar que no existan, aunado a esto la facultad debe ser efectiva y real puesto que el Senado no puede ejercerla ante hechos futuros o que no se han consumado aún.

Ahora, compartiendo la idea establecida en el estudio teórico doctrinal, de antecedentes constitucionales e históricos, y de Iniciativas presentadas en materia de desaparición de poderes⁷⁷, la facultad declarativa de desaparición de poderes ha sido frecuentemente mal interpretada para acabar en forma inmediata con los gobiernos estatales contrarios a la política federal, es decir se realiza un uso inconstitucional de la medida y esto tal como lo preveían los legisladores a cargo de la Ley Reglamentaria atenta en contra del federalismo mexicano, convirtiendo la facultad en una medida deformada, sancionadora de la realidad política; por ello en repetidas ocasiones se ha solicitado su derogación del texto constitucional, sin percatarse que lo único que debe abolirse es su mal uso y su interpretación deformada.

⁷⁷ GAMBOA, Montejano Claudia y Ayala Cordero Arturo. "Desaparición de Poderes. Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de iniciativas presentadas.", Cámara de Diputados, LX Legislatura. México 2006. pp 33 y 34.

Todo lo contrario a lo expuesto debe considerarse a la facultad de *destitución de los titulares de los poderes*, como la medida reconstructiva del sistema constitucional mexicano, lo anterior cuando tras un análisis **minucioso** de la intervención federal se concluya que todas las medidas consagradas constitucionalmente son de índole ejecutiva; es decir instrumentadas para afrontar un conflicto que pone en peligro el orden constitucional en las entidades federativas, tales como el estado de sitio, la responsabilidad oficial, la controversia constitucional, la solución de conflictos políticos y la garantía federal. Sin embargo, como complemento de estas medidas ejecutivas, se encuentra la medida reconstructiva de la facultad declarativa de desaparición de poderes, que tiende a que, una vez resuelto el conflicto, no mediante la suplantación de la voluntad popular en el estado, sino solo para propiciar la celebración de elecciones locales por medio de la designación de un funcionario provisional que legítimamente promulgue la convocatoria respectiva.

En la práctica de esta facultad reconstructiva se observa que la Federación ha aplicado simultáneamente medidas ejecutivas con la declaración de desaparición de poderes, lo cual es posible según los lineamientos constitucionales, sin embargo, es necesario ser cauteloso con la intervención federal y no atribuirle, como, se ha acontecido, funciones ejecutivas a la desaparición de poderes.

La idoneidad de esta facultad para reconstruir rápidamente los poderes estatales, ha deslumbrado a la Federación en la resolución de los conflictos locales, para los cuales la Constitución general instrumenta diversas medidas, que en breve reseña, ya que hemos tratado anteriormente. La facultad declarativa de la desaparición de poderes no resuelve por sí misma, los conflictos políticos que se presentan en los estados, sino que opera ante el caso de desaparición de sus poderes, producida a consecuencia del conflicto de situaciones fácticas que la misma ley reglamentaria prevé.

La experiencia de la práctica de desaparición de poderes ha sido poco satisfactoria para México y en tan solo algunos casos pueden considerarse como verdaderos supuestos de la declaratoria respectiva a partir de 1917, a pesar de que, tal como lo mencionamos, en la constitución federal, se trataron de reducir los supuestos en los que proceda esta facultad, con el objeto de que fuera más difícil su ejercicio en bien de la autonomía estadual.

Sin embargo, aun cuando en México se tiene un mal antecedente como producto del abuso de la función Senatorial debido a la falta de una correcta denominación y regulación encontramos que en países como Argentina, cuya figura de nuestro interés es denominada "Intervención Federal", la falta de regulación es verdaderamente alarmante.

Cabe precisar que la intervención federal es un acto político no susceptible de apreciación judicial. La función de desaparición de poderes se encuentra inserta en el concepto de la intervención federal, es decir, en la establecida para los órganos federales en los preceptos de la Constitución general, con relación a los graves trastornos que puedan afectar a las entidades federativas, a fin de subsanarlos. Ante los múltiples y variados supuestos que en la práctica se dan, el sistema federal incluye constitucionalmente una gama de medidas de intervención federal, con el objeto de restablecer el orden que todo conflicto quebranta.

La intervención federal es una medida existente en Argentina que puede tomar el Presidente con acuerdo del Congreso Nacional, y ocurre cuando el Estado nacional interviene en una provincia ante un caso de conmoción interior. Tiene rango constitucional, pues el artículo 6 de la Constitución de la Nación Argentina expresa:

El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.⁷⁸

Si bien puede parecer contradictorio con el carácter federal del Estado, las provincias aceptan esa condición y delegan ese poder al gobierno federal desde el momento en que son sus mismos representantes quienes redactan y reforman la Constitución reunidos en Convención Constituyente.

El artículo 6 suscitó muchas interpretaciones sobre su sentido y alcance. En primer lugar, ¿quién tiene la facultad de decidir la intervención federal? Toda vez que habla del “gobierno federal”, pero ¿a cuál de los poderes se refiere?. Ante esto la explicación ha sido que no debe entenderse que el mencionado artículo identifica al gobierno federal con el Poder Ejecutivo y ello en virtud de una interpretación de los artículos de la Ley Fundamental que hacen referencia al gobierno federal. Además, según el inciso 28 del artículo 67 señala que “Corresponde al Congreso: hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina”.

El poder conferido implícitamente al Congreso no excluye la competencia del otro poder político: el Ejecutivo. No existe divergencia de interpretaciones en cuanto a su facultad de intervenir en épocas de receso del Legislativo, situación receptada además por la reforma constitucional de 1994.

Con relación a qué poderes locales son susceptibles de intervención el artículo 6 habla de “autoridades constituidas” y se ha interpretado que se refiere al

⁷⁸ Constitución Nacional de Argentina.

gobernador, la Legislatura local y el poder judicial. También se ha extendido la interpretación, en su caso, a la Convención Constituyente.

Otra cuestión ha sido la interpretación de las diferentes partes del artículo. González Calderón distingue entre la intervención reconstructiva y la intervención ejecutiva. La primera se produce cuando se encuentra subvertida la forma republicana de gobierno y el poder federal debe tomar cartas en el asunto para garantizar tal régimen. La segunda, se refiere a los otros casos prescriptos por la norma: intervención por invasión exterior, y por requisición de las autoridades provinciales para sostenerlas o restablecerlas⁷⁹.

Señala quien es el órgano facultado para intervenir cuando la Constitución dice “Gobierno federal”: “Que, este poder del gobierno federal para intervenir en el territorio de las provincias ha sido implícitamente conferido al Congreso. Es a éste a quien le corresponde decidir qué género de gobierno es el establecido en el Estado, si es republicano o no, según las normas de la Constitución, si está asegurada o bastardeada la administración de justicia, si existe régimen municipal, si se imparte la educación primaria para enunciar todas las condiciones generales y especiales expresadas en el artículo 5º”⁸⁰.

Como se ha señalado antes, la facultad de intervención corresponde al Congreso, pero cuando éste se encuentra en receso es el Poder Ejecutivo quien decide la intervención federal. Y sobre esta interpretación no existieron prácticamente divergencias. ¿Cuál ha sido la aplicación concreta de esta medida en la práctica política argentina? ¿Qué órgano del Estado ha decidido con más frecuencia la intervención a los gobiernos de provincia?⁸¹

⁷⁹ González Calderón, Juan A. “Curso de Derecho Constitucional”. Págs.115 y 116.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ A. Walter Villegas. “La responsabilidad en la declinación del Federalismo Argentino”. Edit. Bs. As., 1976.

El análisis de tipo cuantitativo debe ser complementado con una visión cualitativa de las diferentes intenciones u objetivos que persiguieron las intervenciones en cada momento. Existieron determinados fines en relación a la medida según los períodos históricos, los intereses o concepciones de los gobernantes y los casos específicos⁸².

Entre 1853 y 1943 el poder central allanó la autonomía del Estado Provinciales ciento treinta y tres veces (133), y si a ellas sumamos los quince (15) casos ocurridos entre 1946 y 1955, llegamos al impresionante total de ciento cuarenta y ocho (148) intervenciones federales, de las cuales cuarenta y seis (46) fueron decididas por el Congreso y ciento dos (102) por Decretos del Poder Ejecutivo. No se incluyen las intervenciones decretadas por los gobiernos provisionales de 1930 y 1943, ni tampoco las resueltas durante el Gobierno de la Revolución Libertadora de 1955, ni las decretadas por el Gobierno de Arturo Frondizi, a partir del año de 1958 y luego de las elecciones del 19 de marzo de 1962, ni las enviadas con posterioridad al derrocamiento de aquél, es decir, luego del 29 de marzo de 1962, y a cargo de militares.⁸³

En el siglo XX la causa principal que se adujo fue el restablecimiento de la "forma republicana de gobierno", causal muy amplia y que en la práctica, no fue mayormente justificada por el Ejecutivo en cuanto a su inexistencia en las provincias intervenidas⁸⁴. Las intervenciones federales a las provincias estuvieron rodeadas, entonces, de los siguientes ingredientes: a) escándalo político y social que envolvieron a las instituciones provinciales y que evidenciaron tanto ineficacia en su funcionamiento como graves sospechas de corrupción política; b)

⁸²Una visión panorámica sobre la práctica de las intervenciones federales en relación al período aquí tratado puede verse en el importante estudio de Juan Vicente Solá, Intervención Federal en las Provincias, Bs. As., Abeledo Perrot, 1982.

⁸³ BECERRA Ferrer, Guillermo, La intervención federal en las provincias en el derecho constitucional argentino. Mundo Hispano. Versión electrónica, pág. 153

⁸⁴Sola, La intervención federal en la Argentina, pág. 223-225.

repercusión de tales escándalos en el escenario nacional; c) situaciones que tuvieron como contexto situaciones provinciales de emergencia económica y social.

La Corte sentó una jurisprudencia constante con relación a la naturaleza de las intervenciones federales, su incompetencia para juzgar el acto o la decisión del poder político y, en definitiva, los límites del control de constitucionalidad en la materia. El caso que inició el camino de una larga y -prácticamente- pacífica jurisprudencia fue "J.M. Cullen c/Baldomero Llerena" (7 septiembre 1893), en él expresó la Corte: "La intervención nacional en las provincias, en todos los casos en que la Constitución la permite o prescribe, es un acto político por su naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la Nación...todos los casos de intervención a las provincias han sido resueltos y ejecutados por el poder político, esto es, por el Congreso y el Poder Ejecutivo, sin ninguna participación del Poder Judicial". Luego dice que los poderes políticos pueden "aplicar e interpretar" la Constitución cuando ejercitan sus facultades.⁸⁵

Es en este orden de ideas, que nos preocupa exista una correcta regulación de la atribución Senatorial, porque, si bien, en más de tres décadas nuestro país no se ha procedido a realizar la "*destitución de los titulares de los poderes*" en más de una ocasión se ha pretendido hacer uso de dicha institución, los hechos más recientes y que durante la elaboración de esta investigación se presentaron son los que ya fueron mencionados de manera superflua, es decir, el caso de Oaxaca, Michoacán y Guerrero, tres casos que por su alta relevancia y actualidad es que procederemos a analizar el ¿por qué no se configuró en ninguno de los dos casos la desaparición de poderes?.

Tal como lo hemos mencionado, desde 1975 la atribución de desaparición de poderes no se había empleado en el país. Sin embargo, con el fin de verificar

⁸⁵ SERRAFERO, Mario. "El Presidente y la Intervención Federal a las Provincias". Universidad Argentina de la Empresa. 2006.

cuales son los fines y como les han desvirtuado realizaremos el análisis del primer caso, este es el presentado en el Estado de Oaxaca durante el año 2006. Es relevante señalar que en el año 2000, México vivió una transición en tema de política debido a que por primera vez, en la que el panista Vicente Fox se colocó como Presidente electo, mientras que en Oaxaca, como en otros estados de la República, se profundizaron regímenes autoritarios por parte de gobernadores del partido oficial, mismos que actuaron sin ningún tipo de control. Tal es el caso de las administraciones de José Murat y Ulises Ruiz.

Los hechos se llevaron a cabo el 14 de junio de 2006, esto así, debido al desalojo de los maestros del Zócalo de la ciudad de Oaxaca, mediante el uso excesivo de la fuerza pública, lo cual dio como resultado una crisis política en México. Dicha represión fue ordenada por el entonces gobernador del estado, Ulises Ruiz, cuyos actos, provocó una movilización masiva por parte del pueblo de Oaxaca, no sólo como expresión del descontento ante ese acontecimiento, sino la respuesta a la acumulación de violaciones a derechos humanos, al centralismo que se presentaba en el Estado, a los cacicazgos y a la corrupción.

En ese momento se especulaba del control sobre los poderes Legislativo y Judicial, por parte de Murat y Ruiz, que entre las aseveraciones que se hacen a su alrededor es que sometieron a las instituciones públicas autónomas, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Estatal Electoral; lo que les permitía hacer uso de la ley y la administración de los recursos públicos a su conveniencia, además de que la libertad de prensa se vio coartada y la transparencia del ejercicio de gobierno fue anulada.

La persecución de líderes sociales, las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, la represión de la protesta social; aunadas a la subordinación de los ayuntamientos, al desvío de recursos públicos con fines electorales, a la compra y manipulación del voto, así como a la imposición de obras públicas y la instalación de megaproyectos sin

previa consulta libre e informada a los ciudadanos, se cuentan entre los agravios al pueblo de Oaxaca.

Ulises Ruiz llegó al cargo luego de una dudosa contienda electoral en el año 2004. Desde un principio su gobierno llamó la atención por los diversos abusos, como la coerción al diario "Noticias" o la detención de Agustín Sosa, dirigente del Frente Único Huautleco; además fue acusado del asesinato del profesor Serafín García, afín con esta organización, a quien le fue arrebatada la vida antes de un acto de campaña de Ulises Ruiz en Huautla.

Además, Ruiz intentó detener a su contrincante por la gubernatura, Gabino Cué, por supuesto desvío de recursos durante su gestión como presidente municipal, aunque el respaldo social y político del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Acción Nacional (PAN) lo hicieron desistir. A ello deben sumarse los agravios a integrantes de organizaciones como el Consejo Indígena Popular, la Organización Indígena de Derechos Humanos de Oaxaca (OHIDO), el Frente Popular Revolucionario, y el Frente Amplio de Lucha Popular.

Pero la fecha clave que desencadenó el conflicto social en 2006 fue el 1 de mayo, cuando la Sección 22 presentó su pliego petitorio de 17 puntos generales, entre los que se encontraban la petición de plazas, zapatos uniformes, becas para alumnos de escasos recursos, la re zonificación de la zona escolar, etcétera.

En las negociaciones entre el magisterio con el gobierno del estado, el entonces secretario de Gobierno, Jorge Franco, fue acusado de promover la disidencia dentro de la Sección 22 a cargo del Consejo Central de Lucha, liderada por Humberto Alcalá Betanzos y Alejandro Leal Díaz. A partir del 13 de mayo, el gobierno estatal emprendió una campaña de desprestigio mediático en contra del movimiento magisterial en radio, televisión y prensa escrita.

A la misma campaña se sumaron el membrete de Asociación de padres de Familia (que difundió videos, en uno de ellos se observan a niños que gritan: “Maestro al salón, no al plantón”); también se unieron la Asociación de Hoteles y Moteles, la Cámara de la Industria de la Transformación y la Cámara de Industria Restaurantera.

El 22 de mayo se instaló el plantón de los maestros en el Zócalo de la capital oaxaqueña, a los cinco días, el gobierno estatal ofreció 60 millones para la demanda de rezonificación, cantidad menor a la del año anterior, de 105 millones, y amenazó con descontar de los salarios de los docentes los días que continuaran en paro. El 30 de mayo, Carlos Villalobos Antonio, secretario del Comité Ejecutivo Seccional de la 22, advirtió que de no cumplirse las exigencias se pediría la cabeza de Ulises Ruiz.

El 31 de mayo los maestros bloquearon las gasolineras y retiraron los parquímetros y tubos que obstruían la entrada al Centro Histórico, y fueron colocados frente al ex Palacio de Gobierno. El 1 de junio el Congreso estatal aprobó un punto de acuerdo para obligar a los maestros a regresar a las aulas. El punto de acuerdo fue respaldado por alcaldes de afiliación priista que conformaban la Coordinadora Estatal de Presidentes Municipales a Favor de la Educación, A.C. Por vez primera un gobernador cooptaba a los ayuntamientos para hacer frente a la movilización. La Coparmex también exigía que se les descontaran los días no trabajados y que se retirara la oferta de los 60 millones de pesos.

El 2 de junio los maestros realizaron la primera megamarcha con cerca de 100 mil personas y se planteó un juicio político en contra de Ulises Ruiz. En contraofensiva, éste difundió un spot en el que aplaza a los docentes para presentarse en las aulas el día 5 de junio. El 7 se realizó la segunda megamarcha, que duplicó la asistencia de personas, donde se ratificó el juicio político al gobernador.

La Procuraduría General de la República (PGR) inició averiguaciones previas contra los líderes del movimiento por robo de cámaras de vigilancia y seguridad, destrucción de parquímetros, y actos vandálicos en contra de comerciantes. Ulises Ruiz informó en esos días, que se tenían al menos 15 denuncias penales. La Comisión Negociadora de la Sección 22 solicitó una audiencia con el secretario de Gobernación, Carlos Abascal Carranza, quien se negó a recibirla, por lo que el movimiento magisterial planteó un boicot a las elecciones federales del 2 de julio.

El 14 de junio, a las 4:30 horas, irrumpió un comando armado en el Hotel del Magisterio y otro más en el edificio sindical que destruyó la radiodifusora de los profesores, Radio Plantón, mediante la cual se llamó a “enfrentar y resistir organizadamente la represión que está operando el gobierno del estado en una actitud irracional. Preparen trapos o pañuelos, mójenlos con agua para resistir los gases lacrimógenos y defender este espacio, como lo hemos hecho durante 26 años de lucha”.

Con gases tanto lacrimógeno como pimienta y armas de fuego de alto calibre, la Unidad Policial de Operaciones Especiales (UPOE), el Grupo de Operaciones Especiales del Ayuntamiento (GEO), las policías Ministerial, Auxiliar Bancaria, y Juvenil, y la Unidad Canina desalojaron a los maestros de acuerdo con testimonios de testigos y de los mismos docentes.

Sin embargo, José Manuel Vera Salinas, director de Seguridad Pública, a cargo del operativo junto con Aristeo López, afirmó que participaron 870 agentes policíacos, mientras que algunos medios y periodistas calcularon entre 2 mil y 2 mil 500 elementos. Cientos de heridos resultaron de este suceso, clínicas y hospitales registraron 113 con nombre y apellido, presentaban heridas de bala en diferentes partes del cuerpo, algunas maestras sufrieron abortos como consecuencia de los golpes. En este operativo se detuvieron a por lo menos 10 personas.

Las carpas del plantón fueron quemadas en el Zócalo. Los gases lacrimógenos afectaron a pobladores y el turismo se vio más afectado por la represión que por el plantón de los maestros. Cerca de la 8:00 horas, los docentes se reagruparon y recuperaron el espacio con palos, tubos y tapas de alcantarillas (restos de los destrozos). Dos horas después, los profesores eran de nuevo dueños del lugar.

El magisterio formó barricadas, en tanto Ulises Ruiz anunció la llegada de tres aviones Hércules con 500 policías federales preventivos para desalojarlos nuevamente; Gobernación señaló después que no había enviado tropas de la PFP.

La Red Oaxaqueña por los Derechos Humanos dio a conocer las principales violaciones al derecho a la integridad personal, al derecho a la libertad y seguridad personal, a la defensa y asistencia de un abogado, al derecho a la libertad de expresión y pensamiento (destrucción de radio Plantón), derechos de la infancia (niños y niñas que dormían en las oficinas del Sindicato quienes se quedaron sin cuidado), así como privación ilegal de la libertad, tratos crueles e inhumanos, e incluso el derecho a defender los derechos humanos porque varios defensores fueron hostigados y perseguidos.

Del Centro Interdisciplinario de Asesoría, Difusión y Defensa de los Derechos Humanos, fueron borrados expedientes y archivos de computadoras, sobre todo en los que se solicitaban medidas cautelares para la Comisión Política Negociadora de la sección 22.

A partir del 14 de junio, los vecinos del Centro Histórico, prácticamente todas las organizaciones sociales de Oaxaca y muchos ciudadanos afectados por el gas lacrimógeno se unieron a la exigencia de la renuncia de Ulises Ruiz. El conflicto magisterial escaló a un conflicto político.

El 17 de junio se conformó la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), tan sólo tres días después de la represión, las diferentes fuerzas sociales que antes no habían coincidido en sus métodos de lucha, en sus ideologías, en sus estructuras orgánicas, esta vez se unían para exigir la salida del gobernador.

En esta Asamblea confluyeron los movimientos urbanos populares, el movimiento feminista, el movimiento indígena, los activistas que pugnaban por los derechos humanos, los grupos ecologistas, los sindicalistas, los manifestantes de corte socialista, antineoliberales, anticapitalistas, la izquierda partidista (algunos miembros del PRD y del PT), la izquierda social, principalmente el movimiento estudiantil, la sociedad civil, e incluso los denominados “chavos Banda” y niños de la calle, gente marginada socialmente y reprimida por la crisis.

Aun cuando actores políticos nacionales, incluidos los partidos políticos, con excepción del PRI, reconocieron la legitimidad del movimiento, preponderaron los intereses particulares y las negociaciones parlamentarias que tenían como telón de fondo las elecciones del 2 de julio, en las que se eligieron diputados, senadores y al titular del Ejecutivo Federal, lo que mantuvo en su cargo a Ulises Ruiz.

El 22 de julio la radio universitaria tomada por los estudiantes fue baleada, y en esos días, Enrique Rueda, Rogelio Vargas Garfias, Alejandro Cruz, entre otros dirigentes sufrieron atentados en sus domicilios. Catarino Torres Pereda fue detenido el 6 de agosto, en la región de Tuxtepec y fue trasladado al penal de la Palma.

El 7 de agosto el titular de la Policía Municipal, Aristeo López, ordenó rafaguear a un grupo de maestros e integrantes de la APPO, de la “brigada móvil” que intentaba cerrar las oficinas de la Secretaría de Economía, varias mujeres fueron

golpeadas. Un día después un grupo porril incendió un auto en la Ciudad Universitaria, y un grupo infiltrado sabotó el equipo de Radio Universidad quemándolo con ácido.

El 9 de agosto fueron asesinados Pablo Martínez Martínez de 11 años de edad, Andrés Santiago Cruz de 35 años y Pedro Martínez Martínez de 70, integrantes del Movimiento de Unificación y Lucha Triqui Independiente, en la carretera Putla-Juxtlahuaca cuando se dirigían al plantón en la Ciudad de Oaxaca. También fue detenido el maestro, Germán Mendoza Nube, miembro de la dirección colectiva de la APPO, su silla de ruedas quedó en la calle, sus dos acompañantes fueron levantados y liberados horas después. A Germán se le ubicó en el penal de Miahuatlán

El 10 de agosto el mecánico de oficio, José Jiménez Colmenares, resultó muerto en una manifestación en la que francotiradores dispararon desde azoteas, sus conocidos vincularon su muerte con el hecho de que el 2 de julio, un grupo de personas incluido Colmenares, espetó a Ulises Ruiz, cuando este acudió a votar, gritándole: "El gobernador, ya cayó, ya cayó". Ese día fueron detenidos Ramiro Aragón, encarcelado en el penal de Zimatlán, Juan Gabriel Ríos y Elionai Santiago Sánchez liberados días después con señas de tortura.

Al día siguiente Erangelio Mendoza González ex secretario general de la Sección 22, y después de días de su desaparición se informó que fue trasladado al penal de Cuicatlán. El 13 de agosto aparece la página de internet Oaxacaenpaz, en la que registraron fotos, domicilios e historial de los dirigentes de la APPO, con el objeto de estigmatizarlos.

El 15, agentes ministeriales amenazan a la esposa de Flavio Sosa, entonces dirigente de Nueva Izquierda, en su domicilio. La madrugada del 20 de agosto policías y paramilitares dispararon sobre las antenas y equipos de canal nueve y

la radio. Ese mismo día la APPO tomó 12 estaciones de radio de la ciudad, entregó la mitad y empezó a transmitir desde el resto.

El diario *La Jornada*, señaló que se preparaba el operativo “Hierro” con la actuación de zetas y policías en contra de la APPO. El 21 de agosto un amplio grupo de policías y paramilitares movilizados en 40 camionetas dispararon contra los campamentos del magisterio y de la APPO. En la radiodifusora La Ley asesinaron al arquitecto Lorenzo San Pablo Cervantes, Canal 13 documentó los hechos y los policías les decomisaron el material y tres teléfonos celulares así como una computadora.

Con fecha 10 de Octubre, el Senador Salomón Jara Cruz, en sesión senatorial, presentó de manera formal la petición de ejercicio de la facultad que le confiere la fracción V del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior con fundamento en la ingobernabilidad en la que el Estado de Oaxaca se había colocado, y ya como un hecho público-notorio, se estaba ante un conflicto social y político, y no sólo de trascendencia estatal, sino nacional.

Fue turnado a la Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen, dicha comisión fue integrada por los ciudadanos Israel Ezequiel Lázaro Serna, Gilberto Hernández Santiago, Sonia Fuente Villalópez, Samuel Hernández Morales, Alejandro Eleazar Cruz López, Jorge Albino Ortiz y José Alberto García Raymundo,⁸⁶

Como respuesta a la muerte de Lorenzo San Pablo se levantaron barricadas y cada noche se comenzó a vigilar la ciudad para impedir las agresiones y el paso de la “caravana de la muerte”. Sin embargo, el 14 de octubre fue asesinado el

⁸⁶ Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 10 de octubre de 2006. Versión estenográfica.

rotulista de oficio, Alejandro García. El 18 cobraron la vida del maestro Pánfilo Hernández y del profesor Jaime René Calvo, del consejo de Lucha Central.

El 19 de octubre de 2006 el Senado de la República no reconoció la desaparición de poderes en Oaxaca y se limitó a señalar la “ingobernabilidad” en el estado. Siendo sus principales argumentos, los siguientes:

El primero, que el marco legal de la desaparición de poderes está rebasado por la realidad y la compleja vida actual. Debido a que la legislación vigente fue pensada para un sistema político que ha sido superado por la dinámica política, que en los últimos años ha vivido el país.

El segundo, resulta insoslayable que existen condiciones graves de inestabilidad e ingobernabilidad en el Estado de Oaxaca, que se ha trastocado seriamente el orden jurídico y la paz social. Sin embargo, ciñéndose al marco jurídico vigente sólo puede concluir que los hechos que esta situación ha generado no implican la desaparición, esto es la ausencia o inexistencia de todos los poderes del Estado de Oaxaca.

Y el tercero.- Una vez analizados los antecedentes, valoradas las pruebas y vertidas las consideraciones, se concluye que no se actualizan los supuestos normativos previstos por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proceder a declarar desaparecidos los poderes del Estado de Oaxaca, y por tanto no hay lugar a nombrar gobernador provisional en dicho Estado.⁸⁷

El 27 de octubre resultaron muertos el periodista Brad Will, el maestro Emilio Alonso Fabián y el señor Esteban Zurita. Como pretexto de la muerte del periodista norteamericano la PFP entró a Oaxaca el 29 de octubre. Durante esos días el enfermero Alberto López Bernal murió al ser impactado con una bomba

⁸⁷ Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 19 de octubre de 2006. Versión estenográfica.

de gas lacrimógeno y el albañil Fidel Sánchez García fue apuñalado por encapuchados.

En septiembre de 2013, el congreso estatal aprobó el decreto 2056 que contempla la creación de la Comisión de la Verdad, la cual debe operar con patrimonio y presupuesto propios y debía conformarse 60 días naturales después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado el 19 de octubre del mismo año.

El 24 de noviembre de 2014, un día antes de la conmemoración de la represión del 25 de noviembre de 2006, se dio a conocer la instalación de la Comisión de la Verdad, que tiene el objetivo de investigar a fondo la actuación del ex gobernador Ulises Ruiz. Dicha comisión está conformada por el defensor de derechos humanos, Alejandro Solalinde; el escritor y periodista, Diego Enrique Osorno, y la investigadora y maestra en Antropología Social, Marina Patricia Jiménez Ramírez, quienes entregarán un informe a principios 2016, año de elecciones estatales.⁸⁸

Es en esta entidad federativa en la que encontramos que si bien no se está frente a una desaparición de poderes de manera total, existían graves violaciones de derechos humanos y falta del ejercicio de funciones otorgadas al gobernador, sin embargo, como ya lo hemos mencionado, ésta función declarativa al atender en su mayoría de las veces a cuestiones políticas, no se determinó que se configura la desaparición de poderes bajo argumentos débiles y no sustentados, puesto que el análisis que realiza la comisión de investigación no es exhaustiva y sus argumentos del por qué no se declara la destitución de titular conlleva una postura política.

⁸⁸ PAZ, Érika, Delitos de Ulises Ruiz en Oaxaca continúan impunes desde 2006. Revolución tres punto cero. 5 de enero de 2014.

Otro caso que merece análisis es el que se presentó durante el año 2013, en donde tras una serie de hechos de conflicto, el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos creyeron encontrar una oportunidad en la facultad Senatorial para recuperar el control del estado michoacano, pero, a pesar de que se veía como algo verdaderamente palpable nunca procedió, quedando muchas dudas sobre el por qué no fue declarada la desaparición de poderes; dudas que pretenderemos aclarar más adelante.

Inicialmente encontramos la pregunta ¿Qué sucedió? ¿Por qué se ha tomado como opción la desaparición de poderes? Como es de conocimiento general, Michoacán es una de las entidades federativas en las que más delincuencia organizada existe, según datos oficiales sobre el número de denuncias en México, durante el año 2013 se registró que Michoacán presentó por homicidio culposo 1,037 denuncias, 902 denuncias en homicidio doloso, en robo de vehículo con violencia 1,436, así mismo 4,812 denuncias por robo de vehículo sin violencia, en extorsión se presentaron 261 denuncias y 194 por secuestro, lo anterior de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)⁸⁹.

No obstante, según cifras de la Encuesta Nacional en Vivienda de Parametría⁹⁰ realizada en agosto de 2013, señalan que el 28% de los mexicanos concordaban

⁸⁹ Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras_publicacion.pdf

⁹⁰ Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 800 encuestas realizadas del 10 al 15 de agosto de 2013. Nivel de confianza estadística: 95 %. Margen de error: (+/-) 3.5 %. Diseño, muestreo, operativo de campo y análisis: Parametría SA de CV. Método de muestreo: Aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño. Unidad de muestreo: Las secciones electorales reportadas por el IFE. Población objetivo: Personas de 18 años en adelante con credencial para votar que al momento de la entrevista residan en el lugar de interés. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4581

en que los cárteles del narcotráfico son los que más poder tienen en los estados después de los Gobernadores, aunque para el 37% de los entrevistados el ejecutivo local sigue siendo la institución que posee mayores facultades para obrar y ordenar.

Así mismo, el 84% de los encuestados manifestaron la existencia de organizaciones delictivas en su entidad federativa; de igual forma, el 70% de estos mexicanos consideraron que sus gobiernos locales no tenían la capacidad para enfrentar la delincuencia organizada presente en las entidades.

Es en esta línea que algunos legisladores panistas y perredistas, quienes aseguraban que la inseguridad e ingobernabilidad habían rebasado al Estado de Michoacán, ya que el crimen organizado controlaba las carreteras, entradas a los pueblos y hasta el tránsito de personas y comestibles, esto aunado a la ausencia del Gobernador Constitucional Fausto Vallejo, quien se ausentó de su puesto por motivos de salud en tres ocasiones, la primera fue el 7 de marzo, cuando se retiró por 10 días del cargo para practicarse un examen médico, un mes más tarde, el 22 de abril, solicitó al Congreso una licencia para retirarse por 90 días, tiempo en el cual fue sometido a un trasplante de hígado en una clínica de la ciudad de Chicago, Illinois y con fecha 16 de junio de 2013 solicitó su tercer licencia, esto después de que el legislativo local le pidiera realizar la notificación oficial de su ausencia, ya que debido a su condición de salud no había realizado lo propio, lo cual presuponía un vacío en el poder; actualizándose así, conforme el párrafo III, del artículo 2° de la Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, por lo que según su perspectiva ameritaba la desaparición de poderes de la entidad.

Sin embargo, Jesús Reyna, Secretario de Gobierno y quien fue nombrado Gobernador Interino, junto con el Poder Legislativo local negaron contundentemente toda crisis de ingobernabilidad e inseguridad, y aseguran que si bien el estado no estaba en las mejores condiciones, las cosas se estaban resolviendo paulatinamente, así mismo, aseguraron que las instituciones se encontraban trabajando y lo estaban haciendo bien, sin embargo, la población percibía el aumento de la delincuencia organizada y del control que estos grupos tenían en algunos municipios, así como la incapacidad del gobierno local y gobiernos municipales para combatirlos y garantizar la seguridad de los ciudadanos.

¿Cómo se actuó ante la negativa a la declaración de desaparición de poderes? La inseguridad que se presentaba en la entidad se convirtió en tema de alta relevancia cuando el Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la entidad, Víctor Báez Ceja, mediante diversas declaraciones, solicitó e hizo el llamado a la intervención federal debido a que no había gobernador por la última ausencia de Fausto Vallejo y no había estrategia de seguridad ni de desarrollo o recomposición social, este actuar por consecuencia prácticamente actualizaba el artículo tercero de la Ley Reglamentaria en donde se señala quiénes están facultados para realizar la petición de declaración de desaparición de poderes.

Es así, que a pesar de las múltiples peticiones de considerar la aplicación de la facultad Senatorial nunca fue discutida ante la Cámara por lo que se llegó a pensar, había una apatía por parte del gobierno federal respecto a las condiciones que presentaba el Estado de Michoacán, sin embargo, con fecha del 15 de enero del año 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral*

*en el Estado de Michoacán*⁹¹, en cuyos considerandos se manifiesta que el Gobernador del Estado de Michoacán solicitó formalmente el apoyo del Gobierno Federal en materia de seguridad pública, con objeto de enfrentar la situación de violencia e inseguridad que se había estado presentado en el territorio michoacano así como en seguimiento a las diversa peticiones que le fueron formuladas por diversos municipios de dicha entidad.

Así mismo se indica que con fecha 13 de enero de 2014, el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación, y el Estado de Michoacán, a través de su Gobernador, suscribieron un Acuerdo de Coordinación que tenía por objeto establecer las bases para que el Gobierno Federal brindara apoyo temporal en materia de seguridad pública a dicho Estado, a fin de restablecer la seguridad y el orden público, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal acordó que el Secretario de Gobernación coordinara a los funcionarios de la Administración Pública Federal para el cumplimiento del decreto.

Lo anterior debido a que con fundamento en fracción XVIII, del mismo artículo de la Ley citada a la Secretaría de Gobernación corresponde auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran; intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito

⁹¹ Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXXIV No. 12. Edición Vespertina. Miércoles 15 de enero de 2014. Págs. 2 -5.

Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de las disposiciones aplicables.

Es debido a lo anterior, que mediante dicho decreto se crea la Comisión ya aludida como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación a la que se le nombró por titular a Alfredo Castillo, quien entre sus facultades para llevar a cabo el objeto de dicha Comisión, se encuentran:

"I. Ser el conducto del Secretario de Gobernación para la coordinación interinstitucional a que se refiere el artículo Segundo del Decreto.

II. Formular y ejecutar políticas y programas orientadas a la prevención de delitos, fortalecimiento institucional, reconstrucción del tejido social, restablecimiento de la seguridad y desarrollo integral en Michoacán, y aplicarlas en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.

III. Promover la coordinación de las autoridades locales y municipales en el Estado de Michoacán con las autoridades federales, en los ámbitos político, social, económico y de seguridad pública.

IV. Establecer mecanismos de coordinación con la PGR y con la PGJ de Michoacán.

V. Determinar las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás autoridades del Poder Ejecutivo Federal desplegadas en el Estado de Michoacán deban ejecutar para la consecución del objeto del Decreto.

VI. Disponer, ordenar y coordinar las acciones de apoyo y auxilio por parte de las instituciones federales de fuerza pública, y aquéllas que requieran las autoridades locales y municipales en el Estado de Michoacán.

VII. Solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas, en términos de las disposiciones aplicables.

VIII. Solicitar al Secretario de Gobernación la designación o remoción de los servidores públicos en términos del artículo Noveno del Decreto.

IX. Recibir en acuerdo a los delegados, comisionados y demás servidores públicos de las dependencias, entidades e instituciones del Poder Ejecutivo Federal que ejerzan funciones en Michoacán, sin perjuicio de la subordinación jerárquica respectiva dentro de aquéllas a las que estén adscritos.

X. Acordar los asuntos de su competencia con el Secretario de Gobernación y, cuando sea necesario, con los titulares de las demás dependencias, entidades e instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

XI. Las demás que le otorgue el Secretario de Gobernación para el debido ejercicio de sus funciones."⁹²

Estas facultades otorgadas fueron señaladas como necesarias para fortalecer la seguridad del Estado de Michoacán, con el apoyo de la fuerza pública federal y para coordinar a las delegaciones de las dependencias, entidades e instituciones del Poder Ejecutivo Federal que ejercen funciones en dicha entidad federativa, toda vez que el resultado esperado es la consolidación institucional del orden jurídico.

Resultado del nombramiento de Alfredo Castillo, quien abandonó la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) para tomar el cargo como titular de la Comisión, se presentaron diversos pronunciamientos de inconformidad debido al antecedente en el "Caso Paulette" en donde de nueva cuenta no se le dio legitimidad al actuar de las autoridades y debido a ello se dudó de la veracidad y eficacia que pudiera tener el órgano desconcentrado recientemente creado.

Una vez señalado el cómo se procedió ante la negativa a declarar la *"destitución de los titulares de los poderes"* podemos proceder a dar respuesta a la siguiente pregunta ¿Existió una desaparición de poderes de facto? No, aunque bien se podría confundir debido a que como ya se mencionó previamente, el gobernador provisional tiene la categoría de comisionado federal, debido a su designación y funciones, y aunque éstos no son empleados del Presidente, ya que tanto el Poder Ejecutivo como el Senado intervienen en su designación, son funcionarios de la Federación, sin embargo, al crearse la *"Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán"* efectivamente se nombró a un Comisionado Federal pero única y exclusivamente con fines de coordinación de Seguridad Pública y Combate a la delincuencia organizada y narcotráfico, nunca

⁹² ídem.

así, para tomar el control de la administración pública o llevar a cabo las facultades del Gobernador del Estado de Michoacán.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que tampoco fueron sustituidos o removidos de sus cargos los titulares del Poder Legislativo y Judicial por lo que no se configuró la desaparición de poderes, lo que nos lleva a otra pregunta, ¿en algún momento estos poderes dejaron de ejercer sus funciones? Debido a las condiciones que se vivían en la entidad efectivamente algunos jueces, legisladores y miembros de la fuerza de seguridad pública dejaron de realizar, en cierta medida, sus funciones, esto como resultado a las amenazas que sufrían por parte de los grupos de delincuencia organizada, así mismo debido al miedo a perder sus vidas como muchos de sus colegas, incluso se llegaron a presentar casos en los que los ciudadanos ya no querían tomar posesión de los cargos públicos por las razones ya señaladas, por lo que efectivamente el Estado de Michoacán sí tuvo una ausencia del orden constitucional.

Cabe precisar que el 4 de marzo de 2014, el en ese entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Raúl Plascencia Villanueva, planteó que el Congreso de Michoacán debe revisar que hay ausencia de administración pública municipal, y considerar en su caso desaparición de poderes en algunos ayuntamientos como Coalcomán y Tepalcatepec.

Así mismo Plascencia Villanueva señaló, que entre las facultades del Congreso michoacano está el análisis del cumplimiento de las funciones propias del ayuntamiento, para que en caso de que no estarse llevando a cabo, se procediera a declarar la desaparición de poderes y se nombrara "un concejo que

se hiciera cargo de la vida municipal", particularmente en materia de seguridad pública y administración municipal.⁹³

Cabe señalar que el 18 de junio de 2014, Fausto Vallejo anunció su decisión de retirarse de la gubernatura de Michoacán, haciendo el manifiesto al presidente Enrique Peña Nieto, con quien sostuvo un encuentro en la residencia oficial de Los Pinos, en dicha reunión le manifestó su decisión de separarse de la gubernatura para atender su salud, la cual requerirá de un tratamiento permanente y continuado imposibilitándolo de seguir al frente del cargo constitucional por lo que posteriormente envió al Congreso de Michoacán la solicitud de renuncia al cargo de gobernador constitucional de Michoacán, mismo que fue entregado por Marco Vinicio Aguilera, secretario de Gobierno, al presidente de la Mesa Directiva del Congreso, Alfonso Martínez Alcázar. Es debido a esto que mediante sesión extraordinaria, el pleno del Congreso de Michoacán ratificó a Salvador Jara Guerrero como el nuevo gobernador de la entidad, quien había fungido como Gobernador Interino durante la última licencia de Fausto Vallejo.

Una vez concluido el análisis del caso presentado en el Estado de Michoacán procederemos a realizar el mismo ejercicio pero esta ocasión con el Estado de Guerrero, que tal como se mencionó, también fue una entidad en la que se solicitaba se realizara la declaración de desaparición de poderes sin proceder ésta.

Al igual que Michoacán el estado de Guerrero, ha registrado un incremento en el número de muertes ocasionadas por asesinatos y enfrentamientos entre los grupos delictivos de la región. De acuerdo con las cifras oficiales, cada año se

⁹³ La CNDH propone desaparición de poderes en Michoacán. El informador. <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/516237/6/la-cndh-propone-desaparicion-de-poderes-en-michoacan.htm>

veía un aumento en los registros de violencia en el Estado. Dicha tendencia no se vio frenada desde diciembre del 2006, es decir, al iniciar la administración de Felipe Calderón el estado sureño registraba 12 muertes violentas y ningún fallecimiento como consecuencia de enfrentamientos o agresiones entre organizaciones criminales, sin embargo, durante los años 2011 y 2012, la situación en el Estado se volvió verdaderamente alarmante, debido a que en los últimos dos años de gestiones de Calderón se sumaron 4,468 homicidios dolosos, 302 casos de secuestro, 218 casos de extorsión, 3,626 denuncias por robo de vehículos con uso de violencia y 7,598 robos de vehículos sin violencia.⁹⁴

La Secretaría de Gobernación en su momento dio a conocer que en Guerrero se había registrado la presencia de diversas organizaciones criminales entre las que destacan: el cártel del Pacífico, el cártel de los Beltrán Leyva, el cártel del Golfo, el grupo criminal de Los Zetas y el grupo delincencial La Familia, por lo que durante los años 2012 y 2013, tras la despiadada ola de violencia, pues los asaltos eran perpetrados casi a diario, las mujeres y las niñas eran violadas delante de sus padres y esposos, y los asaltantes frecuentemente llegaban al asesinato de las personas que se le resistían; los grupos de autodefensa⁹⁵ surgidos en la entidad durante los años de 1995 y 1997 quisieron tomar el control de su Estado ante lo que ellos llamaban la "apatía de las autoridades" y "gobierno corrupto", sin embargo, estos grupos que se encuentran fuera del propio orden constitucional, tampoco tuvieron éxito en frenar dichos actos.

Es durante los primeros dos años de gestiones de Enrique Peña Nieto que se comienza a ver a nivel estatal una disminución de la delincuencia siendo que en 2013, se registraron 2,087 homicidios dolosos, 207 casos de secuestro, 174

⁹⁴ Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras_publicacion.pdf

⁹⁵ Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero. <http://www.policiacomunitaria.org/>

casos de extorsión, 1,436 denuncias por robo de vehículos con uso de violencia y 3,063 robos de vehículos sin violencia y en el 2014 con un registro hasta el 31 de octubre se denunciaron 1268 homicidios dolosos, 95 casos de secuestro, 134 casos de extorsión, 1,425 denuncias por robo de vehículos con uso de violencia y 2,189 robos de vehículos sin violencia.⁹⁶

Cabe señalar que a pesar de las cifras señaladas previamente, dentro de las regiones de Guerrero, entre ellas el Municipio de Iguala, sigue siendo víctima de diversos abusos y esta ocasión ya no sólo por parte de la delincuencia organizada sino que ahora también son víctimas del abuso de poder por parte de las autoridades municipales y es en este contexto social que se desarrolla el conflicto que hace que surjan las propuestas de desaparición de poderes.

Comencemos entonces con nuestro ejercicio de análisis al caso en concreto ¿Qué sucedió? con fecha 26 de septiembre de 2014, estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa salen a las calles a manifestarse para exigir solución a sus demandas académicas y mejoramiento de instalaciones, dichos estudiantes son enfrentados por la policía de Iguala mismos que les detuvieron y posteriormente les entregaron al grupo criminal Guerreros Unidos. En dichos sucesos 6 personas mueren, 25 resultan heridas y 43 estudiantes desaparecen.

Posteriormente el 28 de septiembre, la Procuraduría de Guerrero arresta a 22 policías de Iguala por su "presunta responsabilidad" en los ataques y dos días más tarde, el gobernador de Guerrero Ángel Aguirre, llama al alcalde de Iguala, José Luis Abarca a comparecer para dar razón de los hechos ocurridos, y ese mismo día Abarca solicita una licencia por 30 días que desenlaza en su fuga y la del jefe de policía del Municipio de Iguala.

⁹⁶ Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras_publicacion.pdf

Con fecha 1 de octubre el Gobernador Aguirre, mediante la red social denominada Twitter, con su cuenta⁹⁷ y la cuenta oficial del Gobierno del Estado⁹⁸, ofrece un millón de pesos a quien dé información que permita hallar a los jóvenes desaparecidos, mientras la fiscalía estatal anuncia órdenes de presentación contra Abarca y el titular municipal de Seguridad, Felipe Flores, cuyo paradero se desconoce y como reacción a los hechos señalados el 3 de octubre: la representación en México de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realiza declaraciones de condena por los hechos de Iguala⁹⁹, así mismo señaló que dichos sucesos son considerados de extrema gravedad y los sucesos más terribles de los tiempos recientes.

El 4 de octubre la Fiscalía General de Justicia de Guerrero declina la competencia respecto del caso y al día siguiente remite la averiguación previa relacionada con los sucesos acontecidos en Iguala a la Procuraduría General de la República quien asume la investigación sobre la desaparición de los jóvenes y envía a un grupo de investigadores y agentes del Ministerio Público Federal a Guerrero para encabezar las investigaciones.

Posteriormente el presidente de México, Enrique Peña Nieto, realiza declaraciones en la que expresa está profundamente consternado por los hechos de Iguala y los califica de "indignantes, dolorosos e inaceptables", en consecuencia la reacción internacional es notoria por lo que los gobiernos de países como Estados Unidos, Inglaterra, entre otros comienzan a hacer peticiones de que se realizase una investigación "completa y transparente" y que los responsables sean sometidos a la justicia.

Con fecha 14 de octubre, Jesús Murillo Karam, titular de la Procuraduría General de la República, en conferencia de prensa señaló que los primero 28 cuerpos

⁹⁷ <https://twitter.com/AngelAguirreGro/status/517454709519417344>

⁹⁸ https://twitter.com/Guerrero_Cumple/status/517455379538534400

⁹⁹ <http://www.cinu.mx/comunicados/2014/10/la-onu-mexico-condena-los-hech/>

encontrados no correspondían a ninguno de los 43 desaparecidos por los sucesos del 26 de septiembre, por lo que en misma fecha la bancada del Partido Acción Nacional (PAN), segunda fuerza en la Cámara alta, anunció que solicitará formalmente la desaparición de poderes. Jorge Luis Preciado, líder de los senadores panistas, señaló en rueda de prensa que hacer uso de la facultad Senatorial permitiría empezar a solucionar el conflicto de inseguridad en Guerrero. Lo anterior con el argumento de que desde 2011, la entidad es gobernada por Ángel Aguirre, quien ha sido blanco de numerosas críticas a raíz de los normalistas desaparecidos y de la violencia en la entidad, que incluso han captado la atención de organismos internacionales. Tras el anuncio del PAN, el senador Miguel Barbosa, líder de la bancada del PRD y actual presidente del Senado, declaró que la solicitud sería turnada a la Junta de Coordinación Política y a la Comisión de Gobernación, para que éstas la analizaran en un plazo máximo de cinco días.

Posteriormente, el Gobierno anunció que se realizó el arresto de Sidronio Casarrubias, líder de Guerreros Unidos, grupo criminal que es señalado como responsable de las desapariciones y la fiscalía afirmó que el alcalde prófugo de Iguala y su esposa, María de los Ángeles Pineda, fueron los autores intelectuales de la represión a los estudiantes, mientras 25 mil personas, en su mayoría vestidas de blanco, marcharon por la capital mexicana para exigir que los alumnos aparezcan con vida.

Por su parte el gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre, el día 23 de octubre, anuncia que mediante solicita licencia para "favorecer a un clima político" que permita resolver la emergencia desatada por la desaparición de los estudiantes, siendo esta admitida por el Congreso de Guerrero y este a su vez al día siguiente nombra a Rogelio Ortega como gobernador interino, quien deberá permanecer en el cargo hasta el 27 de octubre de 2015.

Jesús Murillo Karam, con fecha 27 de octubre, mediante conferencia de prensa anunció la detención de cuatro presuntos miembros de Guerreros Unidos que confesaron haber participado en la desaparición de los estudiantes y dos días después el Presidente de la República anunció una serie de acuerdos logrados durante una reunión con los padres de los desaparecidos, sin embargo mientras en reunión con el titular del Poder Ejecutivo señalaban lograr dicho acuerdo, por su parte, a las afueras de la institución y a los medios, señalaban que las promesas "no son suficientes" e insistían en solicitar la aparición con vida de los jóvenes.

Momentos verdaderamente significativos en este análisis, es el sucedido el día 4 de noviembre, pues primero, Abarca y su esposa son detenidos en el Distrito Federal, en un operativo sin disparos de la Policía Federal, el Presidente Municipal, es recluso en una prisión federal en el Estado de México por los delitos de delincuencia organizada, secuestro y homicidio calificado, mientras que un juez federal ordena detención provisional por 40 días a su esposa, es decir, le dictaron arraigo; en segundo lugar, por unanimidad y a mano alzada, el Senado desechó la solicitud de desaparición de poderes solicitada por el Partido Acción Nacional, al argumentar la Comisión de Gobernación que los poderes Legislativo y Judicial están trabajando, además de que ya se había hecho la asignación de un gobernador interino.

En el dictamen aprobado en dicha Sesión de la Cámara de Senadores¹⁰⁰, se declaró improcedente la petición formulada por diversos senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y aprobado en consecuencia.

En su turno, el priista Omar Fayad, fue designado por el Senado como coordinador del grupo especial de trabajo para investigar el Caso de Ayotzinapa,

¹⁰⁰ Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 4 de noviembre de 2014. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1567>.

Guerrero, por acuerdo de la Mesa Directiva del Senado, se conformó un grupo de trabajo plural dentro de la Comisión de Gobernación, con el objetivo de colaborar con las autoridades para esclarecer los hechos ocurridos. Dicha comisión de investigación fue conformada por los senadores Fernando Yunes (PAN), Armando Ríos Pitter (PRD), Carlos Alberto Puente (PVEM), Ana Gabriela Guevara (PT) y Mónica Arriola (PANAL).

La comisión anteriormente señalada, sostuvo que el Senado hizo un trabajo serio y sólido, por lo que se presentó dicho proyecto, que tiene como único punto el declarar la no procedencia, pues se pudo constatar en los hechos que el desarrollo del poder público en el estado de Guerrero estaba en pleno funcionamiento, tanto el Legislativo, el Judicial y que el gobernador interino del estado se encontraba en reuniones de trabajo y de coordinación con la federación.

El día 7 de noviembre el titular de la PGR, señaló que tenían a tres nuevos detenidos que estaban cooperando en las investigaciones y les habían dirigido a la que posiblemente era la zona del delito, pero aclaró de manera fehaciente que la investigación seguía abierta y los jóvenes seguirán como "desaparecidos" hasta en tanto se hubieren identificado los restos encontrados, dicha tarea la llevaría a cabo el laboratorio de forense de Innsbruck, Austria. Sin embargo, dichas manifestaciones por el servidor público no fueron atendidas por lo que al día siguiente manifestantes quemaron la puerta de Palacio Nacional bajo el argumento de que el ya señalado titular de la PGR, había insinuado que los normalistas se encontraban muertos, siendo que en más de una ocasión el servidor público reitero que no se daba por cerrada la investigación y que no se estaba asegurando que los restos correspondían a los desaparecidos.¹⁰¹

¹⁰¹ Conferencia de Prensa del Procurador José Murillo Karam, Gobierno de la República, 7 de noviembre de 2014. <http://www.youtube.com/watch?v=QNcfdHUiP8c>.

Posteriormente el 11 de noviembre el Congreso de Guerrero presentó ante Cabildo de Iguala a Silvano Mendiola Pérez como el edil sustituto del municipio y el día 14 del mismo mes el secretario de Gobernación señaló que irán por los violentos, ya que el diálogo tiene límites, lo anterior, en respuesta a los actos de vandalismo que se estaban presentando y un día después dictan formal prisión contra José Luis Abarca por delincuencia organizada y homicidio.

Con fecha 17 de noviembre, Cuauhtémoc Cárdenas hizo pública su posición mediante la cual demandaba la renuncia de Carlos Navarrete, ya que según sus argumentos el partido de la revolución democrática se encontraba inmerso en un proceso de descomposición.

Es hasta el día 27 de enero de 2015, que se confirma con elementos científicos y certeza legal, que los normalistas fallecieron y fueron calcinados.¹⁰²

Mientras tanto el Presidente de la República también realizó declaraciones en las que prometía continuar los esfuerzos para "el total esclarecimiento" de los hechos y castigo a quienes participaron en estos "crímenes abominables", mientras los familiares aseguran que mientras "no haya pruebas", seguirán exigiendo la búsqueda de sus hijos "vivos".

Como podemos darnos cuenta, en el caso de Guerrero, los hechos se dieron de forma distinta al Estado de Michoacán siendo que aquí el conflicto se presentó a nivel de ayuntamientos, atendiendo a nuestras preguntas de análisis continuaremos con ¿realmente hubo desaparición de poderes? No, puesto que como bien lo señaló la Comisión dictaminadora, tanto el Poder Legislativo como el poder Judicial mantuvieron sus actividades de manera normal y seguían en un pleno ejercicio de sus funciones, aunado a que por su parte el titular del Ejecutivo nunca dejó de ejercer sus atribuciones puesto que al solicitar una licencia y

¹⁰² Conferencia de Prensa del Procurador José Murillo Karam, Gobierno de la República, 7 de noviembre de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=rDiPRIOgwt8>

nombrar un gobernador provisional, jamás estuvo desprovisto del poder ejecutivo la entidad.

Por otra parte, es de relevancia indicar que el gobierno federal no era el que presentaba conflictos, más bien se trataba de un conflicto a nivel de ayuntamientos, es por ello, que tal como se mencionó en el apartado de la participación de los Estados, debe considerarse si en la Constitución local de la entidad se prevé la desaparición de poderes o *destitución de los titulares de los mismos*, no sólo para nombrar al titular del ejecutivo sino más bien que también se contemple a nivel de ayuntamientos, debido a que conflictos como el que acabos de describir podrían solucionarse a través de este medio sin trastocar al gobierno estatal.

Por lo que respecta al caso de Iguala, Guerrero; encontramos que más que preguntar ¿existió desaparición de poderes según el artículo 76 fracción V constitucional? lo que debemos cuestionar es ¿en el hecho descrito se actualiza alguna de las causales que proceda a la desaparición de ayuntamientos? Para responder nuestros cuestionamientos, recordemos nuestras causales e indiquemos si se actualiza el supuesto: ¿Existía abuso de autoridad o exceso de poder por parte de las autoridades municipales? si, si existía, ¿Hubo omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones? Si, si existía omisión en las funciones de los servidores públicos y por último ¿Hubo comisión de delitos y faltas por el municipios? También se actualiza este supuesto.

Es en virtud de lo anterior que podemos señalar que no nos encontramos frente a un caso de desaparición de poderes a nivel estatal sino más bien se configuraría la desaparición de ayuntamientos que bien podría haber sido una figura de utilidad de no haber sido porque a través de la reforma constitucional fue eliminada tal como ya se había señalado en el capítulo anterior.

Podemos señalar que debido al análisis anteriormente realizado, tanto del caso de Michoacán como de Guerrero, consideramos que fue acertado el no declarar la desaparición de poderes esto en virtud de que no se cumplían los requisitos señalados en la Constitución y la Ley Federal Reglamentaria, por lo que de haberlo hecho, estaríamos frente a una nueva ejecución de la facultad senatorial por cuestiones meramente políticas y no así por actualizarse los supuestos que dan paso a la procedencia de la destitución de los titulares de los poderes.

No siendo así en el caso de Oaxaca, debido a que a pesar de las evidencias presentadas y los diversos argumentos que presentaron para que se declarara la destitución de Ulises Ruíz, con argumentos para nada sustentables se declaró la no procedencia, demostrando así un sesgo político en la resolución.

Con motivo de esta investigación hemos podido encontrarnos con dos cuestionamientos reiterados ¿Por qué no se declara la desaparición de poderes? y ¿Por qué al gobierno federal le preocupa tanto el que no sea declarada dicha facultad? Debemos recordar que hoy en día nos encontramos frente a un Estado globalizado y que es menester del gobierno federal dar sustento a la unidad nacional, a preservar la unión social, así como fortalecer las instituciones de gobierno, para lo cual es indispensable un enfoque integral que atienda no sólo la problemática de seguridad pública en el Estado de poderes desaparecidos, sino también al desarrollo político, social y económico de la entidad, de tal manera que el orden jurídico sea el pilar de la convivencia social y que este a su vez no afecte la imagen del país frente a los gobiernos extranjeros puesto que ello puede causar sendos perjuicios a la nación.

Así mismo, otra de las razones por las cuales hoy en día se busca por diversos medios evitar la declaración de desaparición de poderes es porque en el contexto social de hoy en día el hecho de señalar la desaparición de poderes implicaría no solo afirmar que el gobierno se dirige fuera del orden constitucional

sino que también desataría el terror entre los ciudadanos al sentirse en estado de vulnerabilidad ya que no cuentan con un gobierno que les vigile y esto sin contar que se estaría en un latente temor a una revuelta social y anarquía, puesto que si se declara la desaparición en una entidad posteriormente los ciudadanos de otra entidad solicitarían la misma declaración hasta llegar a la anarquía total en la nación.

CONCLUSIONES.

Primera. En la actualidad, en su mayoría, los conceptos de Estado, no hacen referencia alguna a los fines de dicha institución, más bien, las definiciones se restringen a describir su naturaleza así como los elementos que lo componen, con el propósito de dicha definición contenga los elementos más comunes y que pueden ser identificados fácilmente en cualquier Estado del mundo, buscando de manera sencilla la uniformidad de conceptos que tienen vinculación con el Estado moderno.

Segunda. Hoy en día el Estado no debe entenderse desde un punto de vista interno, lo anterior debido a que estamos en presencia de un Estado Globalizado puesto que las condiciones sociales, políticas y económicas hoy en día se rigen no solo por los factores nacionales sino que también influyen diversos factores internacionales, eso sin contar que la tecnología ha provocado que incluso el Estado se modifique.

Tercera. La naturaleza de esta facultad es sin llegar a intervenir en el Gobierno del Estado lograr la renovación de los poderes locales y subsanar la acefalia o ausencia de los poderes legítimos del mismo, por lo que el objetivo de esta facultad es designar un Gobernador provisional que convoque elecciones.

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

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

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

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

Octava. La evolución de la sociedad ha traído como consecuencia la transformación del Estado totalitario a un Estado moderno con características particulares. Ellas deberán sujetarse a ciertos principios de legalidad en donde

persista en todo momento, el respeto a la autoridad de todos y cada una de las Instituciones que integran a la Estado. De igual manera es primordial considerar al Estado en funciones más limitativas y precisas, funciones que deriven, sobre todo, en el mantenimiento y primacía de la ley, que promueva la prosperidad de su población y que se constituya como el órgano representativo de la Nación ante la comunidad Internacional. Un Estado rector que imponga respeto a su soberanía.

Novena. La coordinación, colaboración e independencia de los tres poderes entre sí, son los medios esenciales para el mejor funcionamiento de la Sociedad y del Estado.

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

Décima Segunda. La Constitución otorga a los Estados miembros de la Unión soberanía en su régimen interior, sin embargo, esto es un error gramatical, toda vez que lo que existe no es una soberanía sino una autonomía en su Gobierno.

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

Décima Tercera. Lo previsto por las Constituciones Locales en cuanto a la designación de Gobierno provisional, solo en pocas ocasiones ha sido considerado; el orden estatal es irrelevante y su subordinación al interés federal siempre ha prevalecido.

Décima Cuarta. La Constitución prevé diversas medidas de solución a conflictos locales, siendo el caso, que la mayoría de los argumentos por los que en el pasado se declara la Desaparición de Poderes, habrían encontrado una solución más justa dentro de la diversa gama de posibilidades contempladas para su solución en la Constitución.

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

Décima sexta. Cuando la Constitución se refiere a la desaparición de poderes, consideramos que se trata de una ausencia de titulares de los órganos de gobierno, o disfuncionalidad en cuanto al ejercicio de las facultades que la norma establece, las cuales no desaparecen, hablando en todo caso de un ejercicio desmedido de poder e inexistencia de control de los titulares de los órganos de poder estatal, quienes actúan al margen o en sentido contrario a los fundamentos de la organización del Estado.

Décima séptima. La facultad del Senado, de lo cual hemos venido hablando, es de naturaleza declarativa y perse, tiende solo, en un primer momento, a constatar la desaparición de hecho o derecho de los poderes de un Estado, o por mejor decir, la constatación de los hechos acaecidos o de los abusos de poder

cometidos, y, en su segundo tiempo, a renovar los poderes locales ausentes en la entidad federativa. Tal como debe tenerse como una medida extrema.

Décima octava. En la doctrina mexicana son reconocidas dos formas de desaparición de poderes: fáctica y jurídica. Se entiende fáctica aquella desaparición por la cual los titulares de los poderes estatales fallezcan, renuncien, abandonen sus cargos o tengan alguna imposibilidad física, en forma simultánea, para continuar ejerciendo su cargo, lo cual hace aparecer a esta forma como meramente hipotética. Por lo que se refiere a la jurídica, caben dos supuestos: el relativo a que los titulares de los poderes se conviertan en funcionarios de hecho o usurpadores y el correspondiente a que dichos titulares pretendan modificar el sistema de gobierno previsto en los artículos 40 y 115 constitucionales.

Décimo novena. En las Constituciones locales, efectivamente existe una alta preocupación por parte de las entidades en regular el nombramiento del titular del poder ejecutivo pero no se prevé, en su mayoría, el regular la desaparición de los otros dos poderes o en su caso se presupone que el poder judicial mantendrá el orden, quedando expuestos a una falta de actuación en el caso de llegar a suceder esto.

Vigésima. Frente a un Estado globalizado es menester del gobierno federal dar sustento a la unidad nacional, a preservar la unión social, así como fortalecer las instituciones de gobierno, para lo cual es indispensable un enfoque integral que atienda no sólo la problemática de seguridad pública en el Estado de poderes desaparecidos, sino también al desarrollo político, social y económico de la entidad, de tal manera que el orden jurídico sea el pilar de la convivencia social y que este a su vez no afecte la imagen del país frente a los gobiernos extranjeros.

Vigésima Primera. En el contexto social que se encuentra México, en el caso de declarar la *destitución de los titulares de los poderes*, implicaría no solo afirmar que el gobierno se dirige fuera del orden constitucional sino que también desataría el pánico entre los ciudadanos al sentirse en estado de vulnerabilidad ya que no cuentan con autoridades que les vigile y esto sin contar que se estaría en un latente temor a una revuelta social y anarquía.

Vigésima Segunda. El mantener la declaración de desaparición de poderes en los términos en los que se rige actualmente, como ya lo hemos señalado, conlleva un riesgo violación al pacto federal. La situación política hoy en día ha cambiado, y de una manera lenta pero constante se está dando una apertura ideológica que es representada por todos y cada uno de los partidos políticos que conforman los Poderes de la Unión y de cada entidad federativa.

PROPUESTAS

Como hemos podido observar la desaparición de los poderes constitucionales en las entidades federativas se han constituido como un arma para mantener el centralismo, toda vez que con ello se crea una subordinación de poderes. Ha sido producto de situaciones de hecho y no de derecho, de intereses políticos y no sociales o institucionales, buscando una supremacía del poder federal y no un sistema democrático, imponiendo o destituyendo a los funcionarios que ejercían y representaban un poder estatal, resultado de la voluntad de la población de dicha entidad, lo anterior por considerar que existe una falta de disciplina ya sea por parte del Gobernador o de los miembros del Poder Legislativo Local, siendo que hasta el momento nunca se ha visto una falta absoluta del Poder Judicial que da como resultado la ejecución de la facultad senatorial.

El mantener la declaración de desaparición de poderes en los términos en los que se rige actualmente, como ya lo hemos señalado, conlleva un riesgo violación al pacto federal. La situación política hoy en día ha cambiado, y de una manera lenta pero constante se está dando una apertura ideológica que es representada por todos y cada uno de los partidos políticos que conforman los Poderes de la Unión y de cada entidad federativa.

Nuestro país ya no está bajo un régimen de partido hegemónico, por lo que la fracción V del artículo 76 constitucional, ha sido rebasada por la realidad, hoy en día las irregularidades que durante muchos años se cometieron al declarar desaparecidos los poderes de un Estado, aún sin cumplir con los requisitos que establece la Constitución en primera instancia y la Ley Reglamentaria de la citada fracción, no serían admitidos ni perdonados tan fácilmente por los integrantes de los Poderes en cada entidad.

Es por lo anteriormente expuesto, que una vez concluida la presente investigación me permito a hacer las siguientes propuestas de reforma al artículo 76 fracción V y de su Ley Federal Reglamentaria.

1.- La primer reforma propuesta, es en el sentido de cambiarle el nombre a esta institución. Considero que en la manera que tenemos redactada esta facultad en nuestra Constitución es un error, como ya se mencionó a lo largo de la presente investigación, hoy llamamos a esta facultad en nuestro país “declaración de desaparición de poderes”, lo que es un error por varias razones.

En primer lugar cuando se habla de desaparición de poderes, no queda claro a que se refiere, en el mejor de los casos se puede pensar que hace alusión a una ausencia de poderes, sin embargo, esto no puede darse en la realidad, toda vez que las instituciones no desaparecen, pues no es un acto de magia el que se realiza; lo que se da es en todo caso una disfuncionalidad en cuanto al ejercicio de las facultades que la norma establece a cada funcionario de los órganos de poder (Gobernador, Diputados, Miembros del Poder Judicial), mismas que tampoco desaparecen o la falta de quien ejerza esas atribuciones, por lo que se tendría que hablar más bien de un ejercicio desmedido o inexistencia de titulares de los órganos de poder estatal. Es en este orden de ideas y tomando en cuenta que dicha facultad es considerada como una de las Medidas de Intervención Federal, se considera que la denominación adecuada para la facultad Senatorial sería "**Destitución de los Titulares de los Poderes en los Estados**", de esta manera se entiende de forma más clara cuál es el acto que realiza el Poder Federal a través del Senado mediante dicha facultad.

2.- El siguiente punto de las propuestas que se presentan es la modificación del texto del artículo constitucional 76 en su fracción V, toda vez que en ella se hace referencia a que todos los poderes del Estado deben de "desaparecer", esto en la realidad es imposible, toda vez que por experiencia hemos observado que por

lo menos los miembros del Poder Judicial en un momento dado realizan actividades, lo que provoca que ya no se cumpla el supuesto contenido en la Constitución y que por lo tanto no se pueda ejercer dicha facultad, sin violentar la Constitución. Por lo que se propone que el texto constitucional prevea dos tipos de *Destitución de titulares de los Poderes de los Estados*, es decir, que tal como se encuentra al momento el primer párrafo señale la palabra "Todos" y se incorpore un segundo párrafo en el que se contemple el supuesto de la *destitución de titulares* de forma individual, esto puesto que así se evitará las imprecisiones y los supuestos en los que se puede actuar con ambigüedad ó que permita tergiversar la información contenida en la norma a través de las varias y erróneas interpretaciones.

Por lo que respecta a la Ley Reglamentaria de la fracción V Constitucional:

3.- Se propone que en dicha ley al igual que en la Constitución se prevea dos tipos de *Destitución de los titulares de los Poderes de los Estados*, esto con el fin de regular procedimiento y la actuación de las partes que intervengan en él, siendo de esta manera un candado para evitar que se proceda a la destitución de todos los titulares cuando únicamente uno de los Poderes sea el que encuentra fuera del orden constitucional y que a su vez esto sea utilizado con fines de carácter político.

4.- Por otra parte se plantea en la regulación de los dos tipos de *Destitución* propuestos anteriormente se clarifiquen los conceptos que hacen alusión a los supuestos en que procederá la facultad Senatorial, tal es el caso de la fracción I del artículo segundo de nuestra actual Ley Reglamentaria, que a la letra dice: "*Quebrantaren los principios del régimen federal*", puesto que al ser tan ambigua la redacción de dicha disposición no se delimita el área de actuación del Senado y esto puede provocar erróneas interpretaciones que puedan usarse con fines opuestos a los que tiene el espíritu de la Ley.

5.- Considero también importante eliminar la facultad de la Comisión Permanente para hacer el nombramiento del Gobernador provisional, pues la esencia de esta facultad es que es exclusiva del Senado pero en conjunto tanto la declaración de desaparición de poderes, como el nombramiento del Gobernador Provisional, hoy en día resulta incoherente permitir que el Senado declare la desaparición de poderes de una entidad, se retire y deje la responsabilidad de nombrar al Gobernador Provisional a la Comisión Permanente.

6.- Se propone que en la Ley Reglamentaria se incorpore la temporalidad límite que se tiene para que se nombre a los nuevos titulares y a su vez que se indique, el tiempo en que los titulares provisionales deberán proceder a tomar protesta e iniciar las funciones encomendadas para no permitir que los tiempos puedan dejar en estado de indefensión a las entidades.

7.- En atención al artículo tercero de la Ley Reglamentaria, cuya disposición señala que para que el Senado conozca de las causas la petición podrá ser formulada *por los senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad*, se propone incorporar a este listado las *Asociaciones Civiles de la entidad*, lo anterior con el fin de que muchas de estas congregaciones fungan como representantes del bienestar social de la población de la entidad, sin embargo, al no verse señalados en dicha disposición, ellos no proceden a actuar.

8.- En seguimiento al numeral anterior también se propone que se incorpore en el listado de actores que pueden accionar esta función Senatorial a la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como a las Comisiones locales, esto en virtud de que como órganos con autonomía de gestión y presupuestaria, le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos sin estar siendo influenciados por ningún motivo, derechos que podrían estarse violentando al perderse el orden constitucional.

9.- Dicha propuesta iría acompañada de una disposición que establezca que la Comisión de Derechos Humanos deberá presentar su petición de destitución de los titulares de los poderes, acompañada por un informe resultado de una previa investigación de hechos. Lo anterior con el fin de a su vez accionar la facultad de investigación, que antes era conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y que le fue concedida después de que el Senado de la República, el 8 de marzo de 2011 aprobara por unanimidad, las reformas a la Constitución que elevan a rango constitucional los derechos humanos en México e incorpora los derechos contenidos en los tratados internacionales en la materia. Reforma que fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.

10.- Aunado a lo anterior, también se propone que sin importar quien accionó la facultad Senatorial se le permita a la Comisión de Derechos Humanos, fungir como observador del proceso de destitución de los titulares de los poderes únicamente con el fin de dar legitimidad a lo resuelto por el Senado.

11.- Debe de igual forma derogarse la última línea de la fracción V que a la letra dice: *Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso*. Esto es con la finalidad de dar un trato igual a todas las entidades y sobre todo para hacer valer la intervención federal de manera efectiva y sin excepciones.

12.- Asimismo se propone que todas las entidades federativas regulen la figura de *destitución de los titulares de los poderes* en sus constituciones locales, esto sin contravenir lo estipulado tanto el precepto constitucional como la legislación reglamentaria, tal como se encuentra regulado en la actualidad, en donde se desatiende lo estipulado el artículo octavo de la ley reglamentaria.

Aunado a lo anterior, esta regulación deberá considerar el supuesto de *destitución de titulares de los poderes de los ayuntamientos*, ya que como lo hemos visto en la presente investigación, la presencia de esta figura ayudará a reducir el número de hechos que puedan ser potencialmente un caso de *destitución de los titulares de poderes* a nivel estatal.

13.- A su vez se propone que cada entidad promulgue leyes secundarias en las que se regule tanto la *destitución de los titulares de los poderes* a nivel estatal como a nivel de ayuntamientos y que de ambos se prevea el procedimiento de actuación en el caso de que se llegue a presentar el supuesto.

14.- En tanto las entidades federativas no regulen la *destitución de los titulares de los poderes*, se propone procedan a actuar de conformidad a la Ley Regulatoria sin llegar a realizar interpretaciones con influencias de tendencia política y que en su caso, de ser necesario esclarecer la interpretación de la Ley Regulatoria, procedan su actuar tomando como referente orientador, la legislación de los estados de Sonora y Oaxaca que como se ha mostrado previamente, son las entidades con mejor regulación de la figura de nuestro interés.

15.- Por último, pero no por ello menos importante, se propone que todas las propuestas señaladas anteriormente, durante el momento de la elaboración de la legislación se proyecten con una perspectiva del lenguaje claro e incluyente.

Es atendiendo a lo anterior que se exponen, en letras remarcadas en negro, las propuestas de reforma Constitucional y a la Ley Reglamentaria siguientes:

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL EN SU FRACCIÓN V
CORRESPONDIENTE A LA FACULTAD DE DESITUCIÓN DE TITULARES DE LOS
PODERES**

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando **proceda, la destitución de titulares de** los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle **titular al cargo de la Gubernatura** provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento **al cargo de la gubernatura provisional** se hará por el Senado a propuesta en terna **presentada por el o la titular de la Presidencia** de la República con aprobación de las dos terceras partes de las y los miembros del Senado, y en los recesos, **se convocará a sesión extraordinaria para llevar a cabo la designación**, conforme a las mismas reglas. **El o la gobernadora provisional, no podrá elegirse como titular de la Gubernatura** constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que **se emita**.

De darse el caso de la permanencia dentro del orden Constitucional de uno o dos de los poderes, y no se configure la destitución de los titulares de todos, se deberá atender a la Ley Secundaria de este ordenamiento para el nombramiento de los titulares de aquellos que sí fueron destituidos auxiliándose del Instituto Nacional Electoral y/o de las autoridades competentes según sea el caso.

- VI.** Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

- VII.** Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.
- VIII.** Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- IX.** Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;
- X.** Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;
- XI.** Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;
- XII.** Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y
- XIII.** Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y
- XIV.** Las demás que la misma Constitución le atribuya.

PROPUESTA

LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

ARTICULO 1o.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado **la procedencia de declaración de destitución de los titulares de los poderes** Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado, **ya sea de manera conjunta o que sólo procesa para uno o dos de los poderes.**

Así mismo, cuando corresponda, deberá hacer la declaratoria de que debe nombrarse titular de la gubernatura en carácter de provisional.

ARTICULO 2o.- Se configura la **procedencia de declaración de destitución de titulares de los poderes** de un Estado únicamente en los casos de que **la o las personas titulares:**

I.- Quebrantaren los principios del régimen federal, **es decir, que violente los principios de pacto federal y quiera dirigirse como Estado independiente.**

II.- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.

III.- Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

IV.- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

V.- Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.

ARTICULO 3o.- La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por la **cámara de senadores, cámara de diputados federales, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisiones de Derechos Humanos Estatales, Asociaciones Civiles o por ciudadanía de la entidad por conducto de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.**

Recibida la petición, **se notificará a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que nombre a un representante quien fungirá como observador con el fin de dar legitimidad al proceso.**

Si la petición fuera presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos o por cualquiera de las Comisiones de Derechos Humanos, ésta deberá ser acompañada por un informe resultado de previa investigación de los hechos.

Si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

ARTICULO 4o.- En los recesos del Congreso de la Unión la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que el Senado se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de las peticiones a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes que estén presentes de la Comisión Permanente.

ARTICULO 5o.- Si el Senado determina que **procede la destitución de los titulares de los poderes** constitucionales **en su totalidad**, procederá a formular la declaratoria de que se está en el caso de nombrar **titular de gubernatura en carácter de** provisional; para este efecto solicitará **al titular de la Presidencia** de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado.

ARTICULO 6o.- Si transcurrido el plazo señalado en el artículo que precede, **la persona titular del Poder** Ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de **la gubernatura** provisional, el Senado hará la designación de entre la terna que su Directiva someta a su consideración.

ARTICULO 7o.- De darse el caso de la permanencia dentro del orden Constitucional y no procedencia de la destitución titular de uno de los poderes, el Senado, dentro de los tres días formulará la declaratoria de que los demás Poderes procederán a restablecer el Poder desaparecido atendiendo a lo siguiente:

- No podrá restituirse a quien ocupaba el cargo de titular del poder en el momento en que se perdiera el orden Constitucional.

- Ninguna persona que se encontrara ejerciendo sus funciones profesionales en el poder del cual se destituyeron los titulares, podrá tomar el cargo de titular.

- El o los Poderes que se encuentren en orden Constitucional, llevarán a cabo los procedimientos estipulados en la Constitución y leyes secundarias a fin de nombrar a quien tomará el cargo titular del desaparecido.

ARTICULO 8o.- En ningún caso se podrá nombrar **titular de la gubernatura provisional** de entre las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.

ARTICULO 9o.- Únicamente podrá **designarse como titular de gubernatura** provisional a quien reúna los requisitos que establecen el artículo 115, fracción III, inciso b), 2o. párrafo de la Constitución General de la República y la Constitución del Estado de que se trate.

ARTÍCULO 10.- La persona titular de la gubernatura provisional **nombrada, en plazo no mayor a 48 horas**, protestará ante el Senado.

ARTÍCULO 11.- La persona titular de la gubernatura provisional, deberá:

I.- En coordinación con el Instituto Nacional Electoral, convocar conforme a la Constitución del Estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones

de **titulares de gubernatura** y a **la integración del** Congreso o legislatura estatal, mismas que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.

II.- Hacer designación provisional de las **Magistraturas** del Tribunal Superior de Justicia, **las cuales podrán ser confirmadas** cuando tomen posesión de su cargo **la integración** del Congreso o legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior.

ARTÍCULO 12.- *La persona titular de la gubernatura* provisional no podrá participar **a la candidatura a titular de la gubernatura** en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que al efecto expida.

ARTICULO 13.- En el caso de que **la persona titular de la gubernatura** provisional incumpla cualquiera de las previsiones de la presente ley, su designación se revocará por el Senado, haciéndose nuevo nombramiento **en un plazo no mayor a cinco días después de revocado el nombramiento.**

ARTÍCULO 14.- Cuando la **destitución de titulares de los** poderes sea declarada dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de **gubernatura** constitucional, o exista **titular de la gubernatura** electo, la **persona titular de la gubernatura** concluirá el período respectivo.

En este mismo caso, **la persona titular de la gubernatura en coordinación al Instituto Nacional Electoral**, convocará a la elección constitucional ordinaria respectiva para la integración del Congreso o la legislatura estatal, a menos que ya hubiere convocatoria a elecciones o existieren **titulares de diputación** electos.

ARTÍCULO 15.- Mientras se designa a **la nueva integración** del poder judicial, **las secretarías** de los juzgados resolverán sobre los términos a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones I y III, de la Constitución General de la República.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- *Los Estados deberán reformar su Constitución local con el fin de incorporar la figura de destitución de titulares de los poderes de conformidad a estas disposiciones en un plazo no mayor a seis meses.*

SEGUNDO.- *Las entidades federativas deberán contemplar en el ámbito de su competencia la destitución de titulares de los poderes en los ayuntamientos.*

TERCERO.- Esta ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

FUENTES DOCUMENTALES

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española, Editado por la Real Academia Española y ESPASA, Tomo I, Págs. 989. Madrid, 2001.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Volumen I, Tomo I, Serie LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa, 2002.

Enciclopedia Universal Etesa .Tomo 9. Ediciones Técnicas Educativas. México, 1982. Págs. 1808-109.

BACA Olamendi, Laura. Léxico de la Política. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

DE PINA, Rafael. "Diccionario de Derecho". Edit. Porrúa. México. 1991

LIBROS

AGUILAR Mora, Manuel. El Escándalo del Estado: Una teoría del poder político en México. Fontamara. México, 2000.

ARNAIZ Amigo, Aurora. Estructura del Estado. Editorial Porrúa. México, 1995.

ARNAIZ Amigo, Aurora. ¿Qué es el Estado?, Cuadernos de Cultura Política Universitaria, UNAM. México, 1979.

ASENCIO, Miguel Ángel. Federalismo Fiscal. Universidad El Salvador. Argentina, 2000.

BARQUIN, Manuel, en La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas. Anuario Jurídico II. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1975. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2124>

BURGOA, Orihuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Edit. Porrúa. México. 1999.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, Edición Siete, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1999.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM, México, 1994.

CRESPO, José Antonio. Para entender el Estado. Editorial Nostra. México, 2006.

DE CABO Martín, Carlos. Contra el consenso: estudios sobre el Estado Constitucional y el Constitucionalismo del Estado. UNAM. México. 1997.

ESCOBEDO, Juan Francisco. Comunicación y Transparencia de los Poderes del Estado. Universidad Iberoamericana. México, 2003.

FERRER Mc Gregor, Eduardo. Derecho Procesal Constitucional. Editorial Porrúa, 2006.

FLORES Trejo, Fernando y otros. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa. México, 2005.

GAMBOA, Montejano Claudia y Ayala Cordero Arturo. Desaparición de Poderes. Estudio Teórico Doctrinal, de Antecedentes Constitucionales e Históricos, y de Iniciativas presentadas. Cámara de Diputados. Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados, LX Legislatura. México. 2006.

GONZÁLEZ Calderón, Juan A. Curso de Derecho Constitucional. Buenos Aires, 1943.

GONZÁLEZ González, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político". 2ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983) en: Las responsabilidades de los servidores públicos , Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1984.

GONZÁLEZ Oropeza, La Dimensión Constitucional del Gobierno Municipal, Editora Laguna, S.A. de C.V., Primera edición, 2010.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, Las facultades exclusivas del Senado de la República. Senado de la República, LX Legislatura, Edit. Laguna, México, 2008.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987.

GUZMÁN Napurí, Cristian. Las relaciones de gobierno entre el poder ejecutivo y el parlamento. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Peru. Perú, 2003.

https://books.google.com.mx/books?id=AsDzIWYLdccC&lpg=PA74&ots=f_u5dQGHTQ&dq=parlamentarismo%20puro&hl=es&pg=PA6#v=onepage&q&f=false

HAURIUO, André. Derecho Constitucional e instituciones políticas. Trad. De José Antonio González Casanova. Editorial Ariel. Barcelona, 1971.

HERNÁNDEZ Valle, Rubén. Introducción al Derecho Procesal Constitucional. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. México, 2005.

HURTADO, Javier. Sistemas de Gobierno y Democracia. Número 19 de la Serie de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México, 2012.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM, México, 1988.

KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, Edinal, México, 1959.

LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo. Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América latina. CLACSO. Buenos Aires, 2001.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

LLAMAS M. Rodrigo de León G. Agustin. El Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Nostra. México. 2009.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Oxford. México, 2004.

MEJÍA Raúl y Wistano L. Orozco. Declaración de Desaparición de Poderes de un Estado en El Senado de la República y la Política Interior, ITAM y Porrúa, México. 2003

MEZA Salazar, Martha Alicia. Proyección de la Constitución en el Estado Mexicano. Derecho Constitucional I. México 2002.

OROZCO Garibay, Pascual Alberto. Derecho Constitucional: Estado Mexicano, su estructura constitucional. Editorial Porrúa. México, 2009.

PALACIOS Alcocer, Mariano. Federalismo y relaciones intergubernamentales. Senado de la República, LIX Legislatura. México, 2003.

PEREIRA Menaunt, Carlos. Lecciones de Teoría Constitucional. Editorial Porrúa, México, 2005.

PORRÚA, Miguel Ángel. Las responsabilidades de los servidores públicos. UNAM, México. 1984.

PRIETO Del Campo, Carlos. La forma de Estado. Editorial Tres Campos. Madrid, 2003.

RODRIGUEZ, Saldaña Marcial. La Desaparición de Poderes en el Estado de Guerrero. Edit. Universidad Nacional Autónoma de Guerrero. México. 1992.

RUIZ Pérez, Javier. Constitucionalismo democrático en los tiempos de globalización. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2005.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México 2004,

SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 2006.

SERRAFERO, Mario. "El Presidente y la Intervención Federal a las Provincias". Universidad Argentina de la Empresa. 2006.

SILVA Ramírez, Luciano. El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México, Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 2010.

SOLÁ, Juan Vicente. Intervención Federal en las Provincias, Bs. As., Abeledo Perrot, 1982.

TENA RAMÍREZ, Felipe."Derecho Constitucional Mexicano" 29 Edición. Edit. Porrúa, México 1995.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2000.

VALDES Robledo, Sandra. La Transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2006.

VELÁZQUEZ Turbai, Camilo. Ensayo sobre el origen de los principios constitucionales. Colombia, Bogotá, 2001.

WALTER Villegas, A. "La responsabilidad en la declinación del Federalismo Argentino". Edit. Bs. As., 1976.

ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho Dúctil, Ley, derechos, justicia. Quinta Edición. Editorial Trotta. Madrid, 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

REVISTAS

BECERRA Ferrer, Guillermo, La intervención federal en las provincias en el derecho constitucional argentino. Mundo Hispano. Versión electrónica.
<http://goo.gl/Up6tn4>

CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano. Gaceta de administración pública estatal y municipal. Número 3 Julio - Septiembre. Ediciones INAP. México, 1981.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=3>

PAZ, Érika, Delitos de Ulises Ruiz en Oaxaca continúan impunes desde 2006. Revolución tres punto cero. 5 de enero de 2014.

<http://revoluciontrespuntocero.com/inicia-2015-y-los-delitos-de-ulises-ruiz-en-oaxaca-continuan-impunes-desde-2006/>

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la Nación Argentina

Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXXIV No. 12. Edición Vespertina. Miércoles 15 de enero de 2014.

Iniciativa de Ley Reglamentaria de las Fracciones V y VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI. Gaceta Parlamentaria de fecha 12 de octubre del 2006. Dirección en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

Constitución Política del Estado de Baja California Sur

Constitución Política del Estado de Campeche

Constitución Política del Estado de Chiapas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza

Constitución política del estado libre y soberano de colima

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Constitución Política del Estado de Guanajuato

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de junio de 2014.

Constitución Política para el Estado de Hidalgo

Constitución Política del Estado de Jalisco

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Constitución Política del Estado de Querétaro

Constitución Política del Estado de Quintana Roo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco

Constitución Política del Estado de Tamaulipas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Constitución Política del Estado de Yucatán

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

DIARIO DE DEBATES

Diario de los Debates del VII Congreso Constitucional. Tomo I.

Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. Tomo I. Edit. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. Legislatura L - Año III - Período Ordinario - Fecha 19781227 - Número de Diario 58. Núm. Diario:58

Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 6 de octubre de 2006. Versión estenográfica.

<http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=4&sm=1&id=604>

Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 19 de octubre de 2006. Versión estenográfica.

<http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=4&sm=1&id=611>

Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 4 de noviembre de 2014. Versión estenográfica.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1567>

INFORMES Y ESTADÍSTICAS

Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras_publicacion.pdf

Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 800 encuestas realizadas del 10 al 15 de agosto de 2013.

http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4581

PORTALES WEB

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes

<http://www.cervantesvirtual.com/>

Centro de Información de las Naciones Unidas.

<http://www.cinu.mx/comunicados/2014/10/la-onu-mexico-condena-los-hech/>

Comisión Nacional de Derechos Humanos.

<http://www.cndh.org.mx/>

Cuenta Oficial de Twitter de Ángel Aguirre. Gobernador del Estado de Guerrero.

<https://twitter.com/AngelAguirreGro/status/517454709519417344>

Cuenta Oficial de Twitter del Gobierno del Estado de Guerrero.

https://twitter.com/Guerrero_Cumple/status/517455379538534400

Conferencia de Prensa del Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, sobre sucesos en Iguala, Guerrero Miércoles, Procuraduría General de la República. 22 de Octubre de 2014. Boletín 198/14.

<http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol14/Oct/b19814.shtm>

Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero.

<http://www.policiacomunitaria.org/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<https://www.scjn.gob.mx/>

El procedimiento para la suspensión, desaparición o revocación del mandato de los miembros, ayuntamientos y consejos municipales.

<http://goo.gl/btiv0z>

<http://www.azc.unam.mx/publicaciones/gestion/mn8/doc.5.htm>

VIDEOS

Conferencia de Prensa del Procurador José Murillo Karam, Gobierno de la República, 7 de noviembre de 2014. Canal Oficial del Gobierno de la República.

<http://www.youtube.com/watch?v=QNcfdHUiP8c>.

Conferencia de Prensa del Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, sobre sucesos en Iguala, Guerrero, 27 de Enero de 2015. Canal Oficial del Gobierno de la República.

<https://www.youtube.com/watch?v=rDiPRIOgwt8>

NOTAS PERIODÍSTICAS

Delitos de Ulises Ruiz en Oaxaca continúan impunes desde 2006

<http://revoluciontrespuntocero.com/inicia-2015-y-los-delitos-de-ulises-ruiz-en-oaxaca-continuan-impunes-desde-2006/>

La CNDH propone desaparición de poderes en Michoacán. El informador.

<http://www.informador.com.mx/mexico/2014/516237/6/la-cndh-propone-desaparicion-de-poderes-en-michoacan.htm>

Otros casos de desaparición de poderes. La otra opinión.

laotraopinion.com.mx/notas/otros-casos-de-desaparicion-de-poderes-/791

Propondrá PAN desaparición de poderes en Michoacán. El Universal.

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/propondra-pan-desaparicion-de-poderes-en-michoacan-967351.html>

Por problemas de salud, Vallejo se ausenta temporalmente del Gobierno de Michoacán. Animal Político.

<http://www.animalpolitico.com/2013/03/por-problemas-de-salud-vallejo-se-ausenta-temporalmente-del-gobierno-de-michoacan/>

Fausto Vallejo pide una tercera licencia al cargo para atender su salud. CNN México.

<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/18/fausto-vallejo-pide-una-tercera-licencia-al-cargo-para-atender-su-salud>

Michoacán pide ayuda federal; Gabinete de Seguridad Nacional va a Morelia. Excelsior.

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/13/937975>

PRD pide intervención federal por ausencia de Vallejo. 24 Horas.

<http://www.24-horas.mx/prd-pide-intervencion-federal-por-ausencia-de-vallejo/>

Opinión: La crisis de violencia en Michoacán, otra vez. ADN Político

<http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/11/12/opinion-otra-vez-la-crisis-de-violencia-en-michoacan>

Fausto Vallejo presenta renuncia al cargo de gobernador. Noticieros Televisa.

<http://noticieros.televisa.com/mexico-estados/1406/fausto-vallejo-importante-es-recuperar-seguridad/>

La CNDH propone desaparición de poderes en Michoacán. El Informador.

<http://www.informador.com.mx/mexico/2014/516237/6/la-cndh-propone-desaparicion-de-poderes-en-michoacan.htm>

El Senado prevé rechazar la desaparición de poderes en Guerrero. CNN México.

<http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/10/20/el-senado-preve-rechazar-la-desaparicion-de-poderes-en-guerrero>

La tendencia del 'efecto capo' luego de una captura. CNN México.

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/02/guerrero-un-estado-cada-vez-mas-violento>

María Pineda, una primera dama que quería ser alcaldesa de Iguala. CNN México.

<http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/10/09/maria-pineda-una-primera-dama-queria-ser-alcaldesa-de-iguala>

Marcan conflictos a Normal de Ayotzinapa. La Razón San Luis.

<http://www.larazonсанluis.com/index.php/agencia-reforma/nacional/item/51153-marcan-conflictos-a-normal-de-ayotzinapa>