

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, ANÁLISIS HISTÓRICO DE UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

CARLOS TADEO SALAZAR OLIVA*

VIOLETA MENDEZCARLO SILVA**

RESUMEN

En el presente documento se hace un análisis histórico jurídico en el que se plantea la naturaleza de medio de control constitucional de la facultad del senado consistente en el procedimiento de desaparición de poderes en la Entidades Federativas, planteando que lo que significa de fondo es el respeto a diversos derechos civiles y políticos de la población de la entidad en que se plantean, así mismo, se trata de un medio de preservación de la regularidad constitucional. Sin embargo, antes de la aparición de la ley reglamentaria (en el año de 1978), y hasta el momento su único uso conocido tiene más bien el carácter de garante de

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, fue Oficial administrativo y Actuario Judicial, en Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje en San Luis Potosí. Agente del Ministerio Público de la Federación de carrera en la Procuraduría General de la República y en la actual Fiscalía General de la República (2016-2021) en la Delegación de Chihuahua y también en la Delegación de Guanajuato; Defensor Público Federal en el Instituto Federal de Defensoría Pública perteneciente al Poder Judicial de la Federación en Guanajuato, y actualmente en San Luis Potosí, San Luis Potosí. Correo de contacto: xiontadeo@hotmail.com

** Abogada y maestra en Administración de Impuestos por la UASLP. Desde 2005 articulista de la revista *Nuevo Consultorio Fiscal* de la UNAM. Profesora de tiempo completo para el área de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho “Abogado Ponciano Arriaga Leija” de la UASLP, desde 2010. Doctora en Derecho por la Universidad de Nayarit, con Mención Honorífica en enero de 2016. SNI Nivel I. Líder del Cuerpo Académico Estado Constitucional y Derechos Emergentes. Profesora del Núcleo Académico Básico de la Maestría Interdisciplinaria en Ciudades Sostenibles. Actualmente es coordinadora de la licenciatura en derecho de la UASLP. Premio Nacional a la Investigación Jurídica ANFADE 2023. violeta.mendezcarlo@uaslp.mx

la posición política presidencial, por lo que su aplicación basada en los procesos establecidos por la ley reglamentaria, deberá ser en salvaguarda de las estructuras jurídico constitucionales, antes que de la conservación de la verticalidad del poder ejecutivo federal (como se analiza en los casos de tres entidades federativas). Por ello, la hipótesis que se plantea, pretende establecer la necesidad de refrendar la naturaleza de medio de control constitucional de esta facultad.

PALABRAS CLAVE: Control constitucional, desaparición, poderes.

ABSTRACT

In this document, a historical legal analysis is made in which the nature of the means of constitutional control of the power of the Senate consisting of the procedure of disappearance of powers in the Federal Entities is raised, proposing that what it basically means is respect. to various civil and political rights of the population of the entity in which they are raised, likewise, it is a means of preserving constitutional regularity. However, before the appearance of the regulatory law (in 1978), and until now its only known use has rather the character of guarantor of the presidential political position, so its application based on established processes by the regulatory law, it must be to safeguard the constitutional legal structures, rather than the conservation of the verticality of the federal executive power (as analyzed in the cases of three federal entities). Therefore, the hypothesis that is proposed seeks to establish the need to endorse the nature of a means of constitutional control of this faculty.

KEYWORDS: Constitutional control, disappearance, government powers.

INTRODUCCIÓN

La desaparición de poderes en las Entidades Federativas, el día de hoy es una facultad regulada por una ley especializada que concede la facultad exclusiva al Senado de la República, como poder soberano del Estado Mexicano para ordenar dicha desaparición de poderes. Esta ley data del año de 1978 y reglamenta el artículo 76 fracción V de la Ley Fundamental mexicana.

Inicialmente, esta facultad fue frecuentemente utilizada por razones de índole político mientras no existió una regulación expresa; sin embargo, una vez emitida la ley reglamentaria de esta figura su aplicación ha cesado; por lo que -como se demuestra a lo largo de la presente investigación-, esta norma debe ser considerada como un auténtico medio de control constitucional. Lo anterior debido principalmente a que tiende a la protección de la integridad constitucional y consecuentemente a la protección de los Derechos Humanos que ella consigna y reconoce.

Adicionalmente, en el presente trabajo, se analizan las irregularidades con las que se aplicó dicha figura desde la aplicación previa a su regulación, y cómo se trata de una institución que exige ser vigilada para ser aplicada en salvaguarda de la integridad del Estado y no como un instrumento político. Su naturaleza sumaria violentó, como se analiza, en varias ocasiones la claridad de los procesos de gobernabilidad en el país, generándose afectaciones en los sistemas político y social de las entidades federativas, y sus gobernados.

La facultad de desaparición de poderes en las entidades federativas hasta antes de la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en 29 de diciembre de 1978), era vaga e inexacta puesto que en los procesos en que se aplicó, fueron meramente políticos y carentes de sustento constitucional según se analizará.

El objetivo del presente documento es establecer una propuesta que permita visualizar a la facultad exclusiva del Senado

la desaparición de los Poderes en las entidades federativas como un medio de Control Constitucional a la luz de los requisitos con que debe contar este tipo de garantías, a través de la aplicación de una metodología documental-histórica.

Entre sus objetivos específicos puede enlistarse: realizar un análisis de los quince artículos de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República; y establecer si dicha Ley reglamentaria prevé presupuestos procesales constitucionales en los que se advierta adopten una substanciación equiparable o similar a aquellas que reglamentan los otros medios de Control Constitucional que prevé la Constitución.

Actualmente, la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República (en adelante Ley Reglamentaria), establece un procedimiento que debe de seguir la Cámara de senadores para determinar que se configure la desaparición de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un Gobernador provisional; no obstante, esta ley prevé supuestos para la procedencia de dicha desaparición similares a los previstos para otros medios de control Constitucional.

Como un segundo objetivo se analizan los actuales supuestos de procedencia y efectos de este procedimiento para proponer se repute como un medio de control constitucional y no como una mera facultad del Senado.

Como un tercer objetivo se realizará un análisis de las diferentes ocasiones en que se ha realizado la declaratoria de desaparición de poderes en nuestro país, a efectos de demostrar las causas de procedencia y efectos que se produjeron en cada uno de los casos.

Para efectos de lo anterior, se buscará responder a las siguientes preguntas de investigación ¿En qué casos y contextos se aplicó la desaparición de poderes en entidades federativas de México?, ¿Cuáles fueron sus consecuencias para efectos constitucionales?, ¿Por qué es relevante desde la perspectiva garantis-

ta la regulación establecida por la Ley Reglamentaria?, ¿Cuáles son las características de los medios de control de garantías constitucionales?

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO

Los antecedentes de la declaratoria para la desaparición de poderes en las Entidades Federativas se incluyeron durante la vigencia de la Constitución de 1857, cuando en el año de 1874, se redactó al tenor de lo siguiente:

1º. 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 ...".¹

Esta misma redacción se reproduce en el segundo proyecto de constitución de Venustiano Carranza, emitido en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916. Sin embargo, el constituyente de 1917, durante el proceso de discusión de dicha disposición en particular, decidió realizar adecuaciones a la misma,

¹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Diario Oficial de la Federación, Leyes Federales de México, México, 1917) Tomo V, Cuarta época, núm. 30:155

para quedar en la promulgación del nuevo pacto social de la manera siguiente:

Art. 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. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso. VI a VIII.²

Esta redacción permanece intocada y vigente al día de hoy en nuestra constitución. Cabe mencionar que el texto que se cita,³ refiere que no existe precedente en el sistema nacional sobre la trascendencia de dicha facultad, aunque estima que encuentra su justificación en virtud de la cesión de soberanía para la preservación del pacto federal y que, en consecuencia, legitima la supremacía de la Federación otorgándole un papel de protector del sistema sustentado en el Pacto Federal.

Cabe mencionar que la facultad del Senado para declarar que han desaparecido todos los poderes en las entidades federativas al amparo del artículo 76 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha ejercido en 62 momentos: en trece ocasiones no hubo declaratoria en ningún sentido; en cuarenta y dos casos se negó la desaparición de poderes; y sólo seis planteamientos han resultado procedentes —y en una de estas seis se invalidó posteriormente—.

² Ver nota 3.

³ Gamboa y Cordero, *Desaparición de poderes, estudio teórico doctrinal, de antecedentes constitucionales e históricos, y de iniciativas presentadas* (Cámara de Diputados, México, noviembre, 2006): 4.

Tabla 1. Descripción de casos de promoción de desaparición de poderes de las entidades federativas en México

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

Guerrero 1918	El gobernador constitucional desempeñó funciones federales y por su incumplimiento fue arrestado sin respetar su fuero. Designación del gobernador provisional como interino en violación del precepto de la desaparición de poderes. La causa argumentada para constatar la desaparición de poderes fue la sublevación de los poderes legislativo y ejecutivo sustituto contra los poderes federales. No se dice nada respecto del poder judicial.	No
Tamaulipas 1919	Se sustentó que no era posible el reenvío al Ejecutivo federal de la terna para designación del gobernador provisional. Propuesta de Ancona Albertos para modificar el precepto constitucional respecto a que la terna para designación de gobernador provisional, sea elaborada por la Cámara de Diputados.	No
Michoacán 1920	Se interpretó la última frase de la fracción V del artículo 76 constitucional. Aseveración de que a pesar de que la Constitución estadual prevea quién será gobernador provisional, corresponderá al Senado constatar la desaparición de poderes mediante la declaratoria respectiva. Primer caso en que se declaró incompetente la Suprema Corte de Justicia para decidir sobre el supuesto de desaparición de poderes.	No
Zacatecas 1920	Planteado como un caso de desaparición de poderes, lo que efectivamente hubo fue un conflicto político entre los poderes ejecutivo y legislativo locales.	No hubo declaratoria
Guanajuato 1920	Desaparición de poderes por un movimiento revolucionario, parecido al de 1913-1917.	No hubo declaratoria

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Querétaro 1920	A pesar de haber designado gobernador provisional, el Senado declaró insubsistente la declaratoria con posterioridad.	Declaratoria invalidada posteriormente.
Nuevo León 1920	Único caso en que la Constitución local instrumentaba la designación del gobernador provisional sin necesidad de que el Senado constatará la desaparición de poderes. Se dan nuevas interpretaciones sobre la aplicación de las Constituciones locales. Se propuso por Pescador la procedencia de la facultad senatorial ante el caso de la desaparición de uno sólo de los poderes locales. Se aseveró que, ante los conflictos de un solo poder, serían siempre de interpretación del derecho y no políticos, por lo que correspondería resolverlos a la Suprema Corte de Justicia. Interposición del veto presidencial ante la resolución del Senado de no declarar desaparecidos los poderes.	No hubo declaratoria.
Jalisco 1920	Se evidenció la necesidad de estudiar detenidamente los antecedentes de los candidatos a gobernador provisional que figuren en una terna. Se exigió al gobernador provisional ser originario del estado en cuestión. Se plantea nuevamente la posibilidad de rechazar una terna presidencial y en esta ocasión si se aceptó el rechazo y se envió una segunda terna. No considera precedente la declaratoria de desaparición, pues no existió acefalía de poderes pudiendo haberse autorizado al gobernador impuesto por el Plan de Agua Prieta la facultad de convocar elecciones.	NO
Tamaulipas 1920	Habiendo gobernador impuesto por el Plan de Agua Prieta, no había acefalía de poderes.	NO

México 1920	A pesar de que la Legislatura fue reconocida como legítima por los jefes del plan de Agua Prieta, se declaró la desaparición con flagrante violación de la Constitución Federal.	NO
Puebla 1920	Supuesta declaratoria de desaparición de poderes. Señalamiento del ejecutivo federal que es el poder judicial local no tenía facultades para reconstruir los demás poderes. El poder judicial ante la disolución de los demás poderes había decidido suspender sus actividades dado el movimiento revolucionario. El gobernador designado según el Plan de Agua Prieta había reconocido a dicho poder judicial y solicitando la continuación de sus funciones. Se plantea por primera vez que, a pesar de que lo establezca la Constitución general, si el poder judicial local no tiene facultades para reconstruir los poderes locales, deben considerarse desaparecidos todos los poderes cuando así haya ocurrido con el ejecutivo y legislativo local. Interpusieron el primer amparo contra el ejercicio de la facultad senatorial, aunque de una manera muy peculiar: no era el poder judicial local el que amparaba, sino los magistrados que conjuntamente argumentaban que se les había destituido por un órgano incompetente para hacerlo. Se designó un segundo gobernador provisional para que decidiera sobre la legitimidad de las elecciones convocadas por el primer gobernador provisional.	NO

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

<p>Veracruz 1920</p>	<p>El gobernador impuesto por la Revolución de Sonora reconoció legitimidad a la anterior Legislatura, para que ésta lo declarará gobernador sustituto. Primero solicitó la declaración de desaparición de poderes; pero finalmente en forma acertada, se destituyó a dicho gobernador por el ejecutivo federal.</p>	<p>No hubo declaratoria</p>
<p>Campeche 1920</p>	<p>Se sustentó la tesis de que únicamente el ejecutivo federal podría saber si efectivamente habían desaparecido los poderes locales, por lo que el Senado no puede ni debe investigar el origen de la desaparición de poderes y en consecuencia debe aceptar fielmente lo dicho por el ejecutivo. Discusión sobre el supuesto de desaparición que establecía la Constitución local. A pesar de ello, se designó por el Senado un gobernador provisional.</p>	<p>SI</p>
<p>Yucatán 1920</p>	<p>Habiendo sido nombrados dos gobernadores según el Plan de Agua Prieta, pero habiéndose coludido con los poderes desconocidos por la Revolución, efectivamente procedía la designación de gobernador provisional.</p>	<p>SI</p>

Oaxaca 1920	Planteamiento de una disyuntiva interesante: por una parte, designación indebida de un gobernador provisional realizada por el ejecutivo federal y su obligado desconocimiento por el Senado y, por otra parte, la convocatoria a elecciones promulgada por el gobernador ilegítimo de inminente aplicación, con lo cual reconstruirían los poderes locales y la necesidad de desinar un nuevo gobernador provisional que anule todos los actos del ilegítimo, incluyendo la convocatoria a elecciones, con el consecuente retraso en la reconstrucción de los poderes. Como la declaración de desaparición de poderes se emitió cuando efectivamente había un vacío de poder legítimo, se consideró procedente la medida senatorial	SI
Morelos 1920	Al igual que el caso anterior el ejecutivo sustituto había designado gobernador provisional tratando de aplicar extemporáneamente el Plan de Agua Prieta y al margen de las atribuciones del Senado. Es de suponerse que los poderes legislativo y judicial habían desaparecido a raíz del movimiento revolucionario de este año.	SI
Tabasco 1920	Se reitera el argumento de que el Senado no puede ejercitar su facultad en periodo de sesiones extraordinarias si en la convocatoria respectiva no se previó. Primer caso en el que se envía una “terna” integrada por dos personas. El Senado califica la legitimidad de los poderes locales y desconociendo a ambos candidatos y centrandolo la desaparición de poderes en el gobernador, basándose incluso en actos de la Legislatura, existente obviamente, para la declaratoria.	No. Incongruencia de declarar insubsistente la desaparición de poderes.

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

San Luis Potosí 1920	Se planteó el caso en que existan dos gobernadores y dos legislaturas.	No hubo declaratoria.
Chihuahua 1920	El Plan de Agua Prieta permitió la designación de un gobernador provisional, legitimado por la Revolución, quién convocó de inmediato a elecciones y, de esta manera, pudieron reconstruirse los poderes constitucionales en el estado. Este procedimiento debió imitarse en todos los casos parecidos, que fue la mayoría, ocurridos en 1920.	No hubo declaratoria.
San Luis Potosí 1923	Caso de dualidad de poderes en el cual el ejecutivo federal había desconocido a ambos. Se pone de manifiesto que el desconocido de ambos poderes, implica el de calificar de ilegítimos a todos. El amparo interpuesto por los afectados prosperó a pesar de la calificación de que tal intervención invadía las atribuciones de los poderes federales. Aceptación de que efectivamente existía el poder judicial local y defensa del argumento de que, a pesar de su existencia, debe considerarse la desaparición de poderes.	No hubo declaratoria.
Morelos 1923	Único caso en el que una vez realizada la declaratoria de desaparición de poderes, hubo que esperar nueve meses más para designar gobernador provisional, pues el ejecutivo federal no envió la terna sino hasta transcurrido ese lapso. No se considera adecuada la declaratoria, pues ya funcionaba un gobernador, quien hubiera podido expedir la convocatoria a elecciones.	NO

Tamaulipas 1924	Caso en el cual se argumentó a favor de la facultad de la Comisión permanente para arrogarse el ejercicio de la declaración de desaparición de poderes. No se aplicó la Constitución local para designar gobernador provisional a quien ella determinaba porque se argumentó que esta persona había incurrido en la misma causal de desaparición que los otros poderes locales. Esta causal fue la rebelión del estado contra la federación y, aunque ciertamente es suficiente para efectuar la declaratoria correspondiente no se considera procedente, ya que la facultad senatorial fue ejercida por la Comisión Permanente.	NO
Puebla 1924	Nuevamente un movimiento rebelde resultó ser la causa de desaparición de poderes. La Comisión Permanente efectuó la declaratoria respectiva.	NO
Oaxaca 1924	Discusión sobre las funciones del gobernador provisional.	NO
Morelos 1924, 1925, 1927	Único caso cuyo conflicto político persistió durante más de tres años. Se puntualizó que el gobernador provisional no debía satisfacer necesariamente los requisitos que los demás tipos de gobernadores establece el artículo 115 constitucional. El cambio de tres gobernadores provisionales significa que la Federación no actuó con la debida rigidez del caso, ya que si por el incumplimiento a sus atribuciones de convocar a elecciones, se les hubiera fincado responsabilidad oficial, seguramente los siguientes hubieran cuidado de cumplir sus obligaciones, por encima de sus intereses.	NO

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Aguascalientes 1924	Se reitera la tesis de que a pesar de la existencia del poder judicial local era necesaria la intervención del Senado para designar gobernador provisional, ya que el judicial local no podía convocar a elecciones.	No hubo declaratoria.
Chiapas 1924	Nuevo de dualidad de poderes. Los federales calificando de ilegítimos a todos los que ostentan como los poderes locales y, sin acatar lo dispuesto en la Constitución local, designó un gobernador provisional.	NO
Coahuila 1925	Surgido a raíz de un conflicto político entre los poderes locales. Los poderes federales se consideraron incompetentes para decidir sobre la validez de las elecciones locales y calificar la legitimidad de los poderes. Incongruencia con la intervención en otros casos. Acertada aplicación de la función investigadora de la Suprema Corte de Justicia.	No hubo declaratoria.
Aguascalientes 1925	Único caso en que el propio gobernador del estado solicita la declaratoria de desaparición del poder legislativo local, constituyendo un absurdo.	No hubo declaratoria.
Nayarit 1927	Lo que debe resolverse como un conflicto político entre los poderes estatales, se resolvió como desaparición de poderes. La Comisión Permanente se arrogó la facultad senatorial y después de 4 gobernadores provisionales, unos destituidos, otros con licencia, el último de ellos se le equiparó a un gobernador sustituto. Se argumentó con inasistencia la nulidad del poder judicial local para reconstruir los poderes estatales.	NO

Puebla 1927	Dualidad de poderes legislativos y carencia de facultades, además de imputaciones penales, a cargo del gobernador. Es el caso más discutido respecto a la designación de un gobernador provisional. La Comisión Permanente nuevamente se arrogó la facultad señorial.	NO
Veracruz 1927	Se declaró la desaparición de poderes por la división de la Legislatura y la huida del gobernador de la sede oficial de los poderes. Lo anterior no es casual suficiente para la declaratoria. Con violación en lo dispuesto por la Constitución local se designó gobernador provisional una persona no prevista en el orden constitucional local.	NO
Chiapas 1927	Por una supuesta labor sediciosa de los poderes ejecutivo y legislativo del estado, se declararon desaparecidos los poderes. Se otorgó licencia al gobernador provisional designado y después se le destituyó de su cargo.	NO
Nayarit 1929	Ejemplo de la decisión de designar gobernador provisional en el mismo día en que se presenta el problema, discute, aprueba la declaratoria de desaparición de poderes. La intención en este caso fue de destituir a un gobernador provisional, por lo que no era necesaria una segunda declaratoria de desaparición de poderes.	NO
Jalisco 1930	Caso resuelto a raíz de la guerra cristera, con el que se subvirtió el orden constitucional en el estado.	SI
Nayarit 1931	Este caso en el fondo sólo merecía la resolución del conflicto político habido entre los poderes locales. No hubo vacío de poder.	NO

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Jalisco 1931	Otro caso resuelto como desaparición de poderes, ameritando la solución que brinda la fracción VI del artículo 76 constitucional. Es el único caso en el cual se declara la desaparición de todos los poderes y se designa gobernador provisional a la misma persona que había sido el gobernador desaparecido.	NO
Colima 1931	Declarada la desaparición de poderes por la Comisión Permanente debido a la intervención de los poderes en las elecciones locales, con lo cual a pesar de haber apoyado la tesis contraria anulaba la celebración de las elecciones ya realizadas. En la discusión de este caso se evidencia la necesidad de reglamentar las funciones de los gobernadores provisionales. Asimismo, se precisa la naturaleza federal de gobernador provisional.	NO
Durango 1931	Se declaró la desaparición de poderes por las múltiples violaciones constitucionales efectuadas por el gobernador sustituto, lo cual hubiera merecido la responsabilidad oficial. La declaratoria se efectuó por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.	NO
Guanajuato 1932	Nuevamente tan sólo por imputaciones formuladas contra el gobernador, la Comisión Permanente declaró la desaparición de poderes estatales. Interposición de amparo basado en brillantes argumentos.	NO
Tlaxcala 1933	La desaparición de poderes se declaró por supuestas violaciones al voto público, siendo en todo caso competencia de la Suprema Corte de Justicia.	NO

Tabasco 1935	Imputándose múltiples violaciones cometidas por las autoridades locales, se declaró la desaparición de poderes por la Comisión Permanente del Congreso.	NO
Colima 1935	Idem.	NO
Guerrero 1935	El Senado desplegó una actividad investigadora no comparable con otros casos. Igualmente, imputaciones a los poderes locales, bastaron para declarar la desaparición de poderes.	NO
Guanajuato 1935	Violaciones a la Constitución: la unión con elementos oligárquicos, fue la supuesta causa de la desaparición de los poderes locales.	NO
Durango 1935	Violaciones a leyes federales y prórroga de funciones del poder legislativo fueron causa para declarar la desaparición de poderes. No se menciona la prórroga de funciones del ejecutivo local, por lo que no consideramos totalmente procedente la declaratoria expedida por el Senado.	NO
Sinaloa 1935	Imputaciones de violaciones al gobernador, motivaron igualmente la declaratoria respectiva.	NO
Sonora 1935	Se le atribuyó al gobernador en turno la comisión de labores subversivas. Se aprecia la ruptura política entre Cárdenas y Calles.	NO
Chiapas 1936	Por opinión de un partido político se declaró la desaparición de poderes en el estado, contrariándose lo dispuesto por la Constitución local.	NO

LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

San Luis Potosí 1938	Rebelión de las autoridades locales contra la Federación. Se convocó a sesiones extraordinarias al Senado para que conociera de este caso. Estipulación de los tipos de desaparición de poderes.	NO
Guerrero 1941	Supuestas violaciones al voto público cometidas por el gobernador motivaron la desaparición de poderes. Designación por parte del Senado, de una comisión para la investigación de los hechos denunciados, Se apreció el análisis de este caso en la convocatoria de sesiones extraordinarias. Puntualización de un Senador respecto a que, en la experiencia de esta facultad senatorial, a pesar de que miembros del Congreso de la Unión demuestren las violaciones cometidas en los estados, ha sido una práctica indebida de requerirse la solicitud presidencial para que la declaratoria respectiva prospere. El gobernador provisional tuvo facultad para no sólo satisfacer el supuesto vacío de poder y esperar que llegase el inminente término del período del gobernador desaparecido, para que celebraran las elecciones y se hicieran coincidir los períodos.	NO
San Luis Potosí 1941	La Comisión Permanente del Congreso declaró la desaparición de poderes basado en la supuesta imposibilidad de los poderes locales para ejercer sus atribuciones. La designación de gobernador provisional se efectuó mediante sugerencia oficial del candidato, hecha por un diputado.	NO

Guanajuato 1946	La Comisión Permanente declaró la desaparición de poderes en virtud de un enfrentamiento trágico. La Suprema Corte de Justicia efectuó su función investigadora.	NO
Tamaulipas 1947	Por la comisión de un homicidio por la parte de una persona allegada al gobernador, quien le brindó protección, se declaró la desaparición de poderes por la Comisión Permanente.	NO
Guerrero 1954	Violación a las garantías individuales supuestamente cometidas por todos los poderes locales, motivaron la declaración correspondiente. Asimilación forzada del gobernador provisional a la categoría de sustituto.	NO
Guerrero 1960	Reconocimiento de la acción popular para el trámite de denuncias de posibles violaciones cometidas por los poderes estatales y que, en otros casos han sido causas suficientes para la declaración de desaparición de poderes.	No hubo declaratoria.
Durango 1966	Se alegaron causas vagas inconsistentes, sobre todo contra el gobernador del estado, para declarar la desaparición de poderes. Se designó gobernador provisional sin mediar ninguna terna.	NO
Guerrero 1975	Por delitos del orden común imputados al gobernador se declaró la desaparición de poderes por la Comisión Permanente del Congreso.	NO
Hidalgo 1975	Por múltiples violaciones a garantías individuales a los poderes ejecutivo y legislativo locales, fue declarada la desaparición de poderes por la Comisión Permanente del Congreso. Se designó por el ejecutivo federal a una comisión investigadora de los hechos, integrada por secretarios de Estado.	NO

Fuente: Gamboa y Cordero, 2006.

Por su parte, los periodos políticos en que fueron promovidos dichos procesos refieren una aplicación casi decreciente, pues fueron promovidos mayoritariamente durante el año de 1920, que coincide con interinato del presidente Adolfo de la Huerta, en dieciséis ocasiones; durante el gobierno del presidente Cárdenas, ocho veces (de 1934 a 1940); durante el periodo del presidente Calles (entre 1924 a 1928) y el de Emilio Portes Gil (de 1928 a 1930), catorce veces, considerando las tres veces que se fincó dicho proceso al estado de Morelos; durante el periodo obregonista en seis ocasiones (1920 a 1924); durante la gestión de Venustiano Carranza entre los años de 1917 y 1920, en cuatro ocasiones; durante el gobierno del presidente Ávila Camacho, entre 1940 y 1946, se aplicó tres veces; en el gobierno de Luis Echeverría (1970 a 1976), en dos ocasiones; los presidentes Abelardo Rodríguez, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos u Díaz Ordaz, la aplicaron sólo una vez.

2. CUATRO CASOS SOBRE DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES MEXICANAS

Para realizar un análisis más cercano de los casos documentados a efectos de cumplimentar la hipótesis planteada, se procederá a seleccionar algunos de ellos como los más representativos a efectos de demostrar que en una buena parte de los casos expuestos, existe un componente político determinante para la propuesta y declaración de la desaparición de poderes (ya sea de los tres poderes, o únicamente del gobernador del Estado).

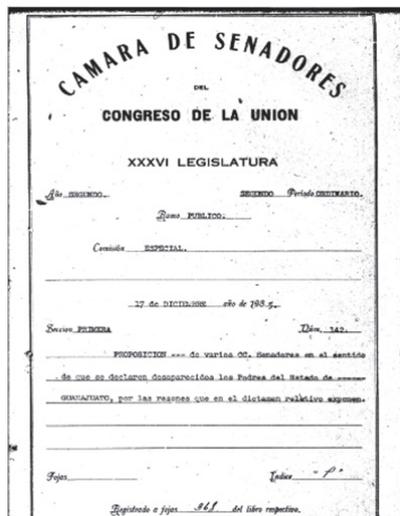
2.1. EL PROCESO DE DESAPARICIÓN DE PODERES EN GUANAJUATO EN 1935

El estado de Guanajuato ha sido sometido a este proceso cuatro veces desde la vigencia de la Constitución de 1917, en el año de

1920, en 1932, en 1935 que es el caso que se analizará en el presente documento, y finalmente en 1946.

El proceso de desaparición de poderes en esta Entidad comenzó en el año de 1935, por propuesta de varios senadores, argumentando que se llevaron a cabo violaciones de derechos humanos por parte del gobernador, aunque el trasfondo de dicha decisión se debió a la afiliación callista de su gobernador. Similar destino sufrió en aquella época los estados de Durango, Sinaloa y Sonora, igualmente por razones de filiación política.⁴

Carátula del expediente de declaración de desaparición de poderes del estado de Guanajuato, del año de 1935



La motivación política se refleja directamente en los motivos de la resolución dentro de la que se determinó lo siguiente:

4 Aguilar, Elsa y Serrano, Pablo, *Posrevolución y estabilidad (1917-1967), Cronología* (SEP- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012):144.

“H. Asamblea:

Los suscritos, miembros de esta Alta Cámara, compenetrados de la responsabilidad que recae sobre nosotros en nuestro carácter de funcionarios públicos, que están en todo momento al servicio de los intereses generales del país y de los reclamos de las masas trabajadoras; y,

Teniendo en cuenta que el mantenimiento del orden constitucional y de la vida de las Instituciones es una exigencia vital para la República. Que el funcionamiento de los de los Gobiernos locales debe corresponder de hecho y formalmente a los preceptos constitucionales, de acuerdo con lo cual no resulta concebible la existencia y permanencia de un estado de cosas local en que se emplee sistemáticamente toda clase de recursos oficiales, a efecto de favorecer la restauración de situaciones políticas en las que personas sin responsabilidad gubernamental tengan efectivo control del poder. Que habiendo nuestra Revolución social elevando a normas constitucionales los derechos de las clases obrera y campesina, toda labor que en forma más o menos encubierta tienda a atacar esos derechos debe ser reputada como contraria a la Constitución misma. Que el respeto al Municipio Libre es requisito esencial de nuestro régimen republicano. Que toda actividad que tenga como propósito poner obstáculos al desarrollo normal del Gobierno de la República, tiene que ser conceptuada como violatoria al Pacto Federal y si llega a revestir caracteres agudos, se convierte en peligrosa para la vida de las Instituciones democráticas.

Considerando que los encargados del Gobierno de Guanajuato, no obstante ser producto claro de una política de continuismo, estrechamente vinculada al sistema vicioso de poder de facto, que durante algún tiempo prevaleció en el país, solo había sido conservado por la magnanimidad del Ejecutivo y del Partido de la Revolución, dando con ello la oportunidad de que patentizara que se había dado cuenta de la transformación político-social ocurrida en la última época en nuestro país y que dicho Gobierno Local no ha correspondido a esa actitud, sino que

por el contrario, ha ido acentuando cada vez más su dependencia con los intereses oligárquicos que le dieron vida, empleando sus elementos para realizar una constante agitación en contra del Gobierno revolucionario con la cooperación aun de representantes federales que llegaron a provocar sangrientos hechos en la Cámara de Diputados. Que lejos de apoyar, como era su deber, el propósito de unificación de las clases obrera y campesina, ha estado fomentado la creación de obstáculos a esa labor, pretendiendo desorientar a dichas clases y alejarlas del Gobierno revolucionario, lo cual se ha venido poniendo cada día más de relieve con motivo de las últimas elecciones municipales, en las que ostensiblemente elementos significados del Gobierno Local, entre ellos, algunos diputados, se dedicaron a una labor que ha llegado a revestir el carácter de sediciosa. Que en la Legislatura Local se ha llegado hasta expulsar, o impedir su ejercicio, a los diputados reconocidos como adictos al Gobierno de la República y en quienes por tanto no se esperaba encontrar apoyo para la política que se ha venido incubando. Que también con motivo de las últimas elecciones municipales se ha evidenciado, por conducto de las fuerzas municipales a sus directas órdenes, el ningún respecto que profesan los principales representantes del Gobierno del Estado, por la voluntad de los grupos mayoritarios, al realizar presiones de toda índole a fin de desnaturalizar el resultado de las elecciones. Que el olvido de dicho Gobierno Local del deber de velar por los intereses colectivos, anteponiéndolos a cualquier interés particular, ha llegado al grado de mantener la existencia de monopolios que encarecen el costo de la vida de artículos de primera necesidad y aun a construir un negocio de Estado la explotación de vicio, con gravísimo perjuicio, principalmente, de las clases trabajadoras. Que finalmente los distintos Poderes Locales no funcionan en realidad con tal carácter, sino que, convertidos en un bando político, han borrado toda noción de división de Poderes, fundamento de nuestro régimen republicano, y que esta situación debe ser definitivamente liquidada en estos momentos de reajuste de los auténticos valores revolucionarios.

Por las consideraciones anteriores, nos permitimos someter a la consideración y aprobación, en su caso, de la H. Asamblea, los siguientes:

PUNTOS DE ACUERDO:

PRIMERO.- Son responsables los Poderes del Estado de Guanajuato de violaciones a la Constitución Federal y Local.

SEGUNDO.- Se declaran desaparecidos los poderes del Estado de Guanajuato y que es llegado el caso de nombrarle Gobernador Provisional.

TERCERO.- Con fundamento en la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, pídase al Ejecutivo de la Unión la terna respectiva para el nombramiento de Gobernador Provisional del referido Estado”.

Como puede desprenderse de la transcripción anterior, en el caso analizado no se concretó la desaparición de todos los poderes, sino únicamente se consolidó la destitución del gobernador por tomar partido en el enfrentamiento callista cardenista. Con ello, se designó gobernador provisional a Enrique Fernández Martínez, con ello, los verdes triunfaban definitivamente (cardenismo) y lograban el poder político guanajuatense.

2.2. PROMOCIÓN DE LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN SAN LUIS POTOSÍ, 1938

San Luis Potosí fue sujeto a procedimientos de desaparición de poderes en cuatro ocasiones (en 1920, 1923, 1938 y 1941), aunque solo en dos de los casos resultó procedente y en dos simplemente no se dictó resolución al respecto. En el presente estudio se realizará el análisis del procedimiento planteado en 1938, por rebelión de las autoridades locales contra la Federación, solicitada directamente por el presidente de la República vía telegráfica en términos de lo siguiente:

manifestando que la rebelión del ex-General Saturnino Cedillo ha

venido a comprobar plenamente que los poderes locales de aquel Estado habían abdicado de sus responsabilidades y atribuciones en un solo individuo sin apoyo democrático, por lo que pide a la Comisión Permanente que convoque a sesiones extraordinarias al Senado, a fin de que en sus atribuciones exclusivas aprecie las circunstancias que menciona y que ya son del dominio público y tenga a bien hacer la declaratoria de que han desaparecido todos los poderes constitucionales del estado de San Luis Potosí y designe al Gobernador provisional que, conforme a las reglas locales, convoque a elecciones de poderes de la propia entidad. Recibo, y a la Comisión de Puntos Constitucionales.⁵

Carátula del expediente de solicitud de desaparición de poderes del estado de San Luis Potosí.

172

P. A. N.º 1462

CAMARA DE SENADORES
DEL
Congreso de la Unión

XXX VII LEGISLATURA 146/1

Año 1º _____ Período **EXTRAORDINARIO**

Renó. **PRESID.** _____

Comisión de **VIDAS 1/a. y 2/a. de PUNTOS CONSTITUCIONALES**

_____ MAYO 20 del _____ año de 1938.

Secrete **PRIMERA** Núm. **72**

DECRETO EMITIDO POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN e INICIATIVA DEL DIPUTADO DE LA UNIÓN, PARA QUE SE LE OTORGA EL TÍTULO DE GOBIERNADOR PROVISIONAL, A NOMBRE DE QUE EL GOBIERNO CONSTATE DE LA DESAPARICIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y PROPONER QUE SE CONVOQUE A LAS LEGISLATIVAS DEL DICHADO ESTADO, Y DEL ARTÍCULO 10 CONSTITUCIONAL, EL GOBIERNADOR PROVISIONAL DEL DICHADO ESTADO.

Foja **50** Índice **8**

Registrado a foja **57** del libro respectivo.

⁵ Cámara de Diputados, Crónica Parlamentaria, “Diario de debates de la cámara de diputados”, (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de mayo de 1938, México).

Como consecuencia de lo anterior, el 13 de mayo de 1938 cesó en su ejercicio la trigésimo quinta legislatura del Estado, siendo gobernador Genovevo Rivas Guillén. De esta forma, terminó definiéndose la confrontación entre cedillistas y cardenistas, en favor de estos últimos afirmándose el poder del presidente de la república para la consolidación de la expropiación petrolera.

2.3. LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN GUERRERO, 1975

El gobernador Nogueta Otero tomó posesión el 20 de abril de 1971 como gobernador sustituto en Guerrero, pero no terminó su mandato, pues el 31 de enero de 1975 fue acusado de fraude por la venta de unos terrenos en la región de Acapulco y el Congreso de la Unión declaró la desaparición de poderes en Guerrero en sólo cuatro horas, sujetando a proceso al Gobernador. Lo sustituyó provisionalmente Xavier Olea Muñoz.

[...] el 14 de diciembre de 1974 fue presentada a la Procuraduría General de la República una denuncia, con copia al titular del Poder Ejecutivo federal, firmada por campesinos de Alta Loma y de El Mirador, en el municipio de Acapulco, en contra del gobernador Israel Nogueta Otero, según la cual éste había concertado una entrevista entre el director del INFONAVIT y el doctor Eusebio Mendoza Ávila con el fin de que el doctor Mendoza ofreciera en venta unos terrenos de la ex hacienda El Coloso.

Los denunciantes agregaron que una vez consumada la venta, el gobernador y el doctor Mendoza obtuvieron una fuerte comisión, lo que constituía un fraude. La PGR se declaró incompetente y se turnó el asunto a la Procuraduría del Distrito Federal, donde se inició una averiguación y, una vez perfeccionada, se consignó al juez quinto penal quien dictó la correspondiente orden de aprehensión en contra de Nogueta.⁶

⁶ Guerrero Cultural, Siglo XXI, A. C., biografía “Nogueta Otero, Israel”, *Enciclopedia guerrerense*, marzo de 2020, México.

La reacción ante la confirmación de la existencia de la orden de aprehensión en contra del gobernador fue señalar que se generaba “intranquilidad social”, y se consideró que integrante de otros poderes locales participaban del fraude, a lo que se debería agregar más situaciones de inseguridad y delincuencia acaecidas en el territorio de la entidad, por lo que se estimó que los titulares de los tres poderes habían dejado de ejercer sus responsabilidades, por lo que de facto, ya existía una desaparición de poderes, por lo que se procedió a votar en consecuencia, aprobándose y solicitando al presidente de la república se presentara una terna para nombrar un gobernador provisional, eligiéndose como tal al Lic. Javier Olea Muñoz, quien tomó cargo del gobierno de Guerrero a las 23:00 horas del mismo día.

Otro problema importante en el entono de la época fue el choque frecuente del gobernador con grupos de estudiantes universitarios vinculados con el guerrillero Lucio Cabañas, huelgas, homicidios y desapariciones forzadas, caracterizaron este periodo desde el periodo previo a cargo del gobernador Raúl Caballero Aburto.

Puede vislumbrarse con todo ello, el trasfondo político de la situación, porque lo realmente precedente era la aplicación de la figura del juicio político, constitucionalmente establecida, haciéndose en esta instancia la denuncia correspondiente y la situación persistía, considerar que existía una desaparición de poderes. Indebidamente, un grupo de senadores se erigió en juzgado señalándole como incapaz para conducir el gobierno, derivado de dichas acusaciones.

2.4. CASO DEL ESTADO DE HIDALGO, 1975

Se trata del último caso de desaparición de poderes en una entidad federativa, desterrando al recién entrado en funciones Otoniel Miranda -quien sólo duró 28 días como gobernador- y quien pretendió dar continuidad con la línea de su antecesor y líder sindical del magisterio Manuel Sánchez Vite, quien ejercía

el control en sus dos bastiones, el estado de Hidalgo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y político cercano a Echeverría.

Desafortunadamente, Otoniel Miranda se opuso desde su discurso inicial a los proyectos federales que Echeverría buscaba cristalizar en la zona, por lo que desde la presidencia se dio la orden de destituir a Sánchez Vite como líder sindical y se inició el proceso de desaparición de poderes en el Estado de Hidalgo, manejándose como causal de procedencia la falta de apoyo a la policía agraria federalista, de donde supuestamente saldrían únicamente beneficiados Sánchez Vite y Miranda, acusándoles de ejercer cacicazgo:

El C. diputado Julio Camelo Martínez, por razones expuestas en su intervención, considera se ha roto el orden constitucional en el Estado de Hidalgo y propone que la Comisión Permanente reconozca tal situación y la instrumente constitucionalmente. Se admite la proposición y se turna a las comisiones correspondientes⁷.

Finalmente, el 28 de abril de aquel año, se emitió la declaratoria de desaparición de poderes en el estado de Hidalgo, tras una aparente consulta que se realizó con ciudadanos espontáneos, quienes denunciaron la situación de ingobernabilidad, cacicazgo y abuso del que era objeto la sociedad hidalguense, utilizando como fundamento para la desaparición de los tres poderes un manifiesto publicado en prensa y firmado por los titulares de los poderes locales para argumentar su complicidad. Siendo entonces lo procedente, la designación de un nuevo gobernador para el Estado de Hidalgo:

Se reanuda la sesión. Oficio de la Secretaría de Gobernación por el que se comunica la terna legal, misma que integran los CC. Raúl

⁷ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los debates de la comisión permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLIX Legislatura (Año II, Tomo II, Núm. 19, México, 1975).

Lozano Ramírez, Estela Rojas de Soto y Alberto Zoobisch Sánchez. De enterado. Elección de Gobernador Provisional. Escrutinio. Resultado: El C. Licenciado Raúl Lozano Ramírez resulta electo. Declaratoria. Protesta de ley del C. licenciado Lozano Ramírez como Gobernador Provisional del Estado de Hidalgo.

Relativo a lo actuado por la Comisión Permanente en este caso. Se designa comisión que acompañe al C. Gobernador Provisional a la Capital del Estado de Hidalgo el día de hoy, quien se retira del recinto parlamentario acompañado de la propia comisión. Se levanta la sesión”

A pesar de que las acusaciones manejadas como argumentos del procedimiento resultaron en algunos momentos constitutivas de delitos importantes, ni el gobernador Miranda, ni su antecesor Sánchez Vite, fueron sujetos a ningún proceso de carácter penal, civil o político, haciéndose evidente que el verdadero trasfondo de la controversia se basó en la necesidad de desarticular cualquier oposición frente al poder presidencial de la época.

3. IRREGULARIDADES DE LOS PROCESOS ANALIZADOS

En relación con los casos anteriormente analizados y en especial respecto del señalado caso del Estado de Guanajuato, la mencionada Cámara de Senadores, irónicamente designó como Gobernador provisional de aquella entidad federativa al diputado Enrique Fernández Martínez, quien duraría en el encargo más de un año y medio, no obstante, según la regla constitucional debe convocar a elecciones de manera inmediata. Lo anterior denota además de la falta de cumplimiento al mandato constitucional, un total desequilibrio político en la época, es decir atendiendo más intereses de grupos de poder. No obstante, Fernández Martínez, durante su interinato como gobernador recibió diversas quejas por sectores de dicho estado, principalmente de los

ejidatarios y agricultores por el trato déspota que recibieron por parte del jefe político interino.

En lo que respecta al estado de San Luis Potosí, se tuvo a bien designar a un militar para gobernar provisionalmente la entidad potosina siendo al C. General Genovevo Rivas Guillén, quien desahogó con mayor estabilidad el resto de su periodo.

Por lo que respecta a los estados de Guerrero e Hidalgo las razones expuestas bastante endebles puesto que se fundaron en opiniones subjetivas más que en procesos legales y debidamente diligenciados, lo que también ocurrió en los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí.

Ahora bien, de las anteriores transcripciones de las resoluciones analizadas si bien en apariencia jurídica se encuentran motivadas por la ocurrencia de hechos que perturbaron gravemente el orden constitucional y democrático de las correspondientes Entidades federativas y por ende el pacto federal, lo cierto es que únicamente enuncian una serie de acontecimientos presuntamente subjetivos sin un sustento probatorio, ni al menos de manera indiciaria que permitiera arribar a la determinación.

Esto es, si bien pareciera que los motivos expuestos dentro de las determinaciones emitidas por al Cámara de Senadores siguen una lógica de motivación de la resolución del procedimiento de desaparición de poderes, no existía en aquel entonces una ley reglamentaria específica de la facultad que otorga el precepto constitucional al Senado, lo cierto es que en ninguno de los casos quedó plenamente evidenciado que los hechos ahí referidos hayan afectado el pacto constitucional, o bien se haya trasgredido de manera alguna el orden constitucional o democrático que sustenta nuestra forma de gobierno.

Todo ello sin dejar de lado que en todos los procesos analizados se hace referencia a un supuesto estado de inconstitucionalidad del contexto político de dichas entidades federativas, no se es claro en ningún caso, si dicha actitud es de un gobierno, un partido político o una sola persona, aunque en todos los casos

analizados se encauzaron a demostrar la incapacidad del Gobernador en funciones.

En ese sentido, si bien se le pudiera llegar a considerar como un “Jefe de Gobierno o Político”, también cierto se soslayó la división de poderes y se arribó a una determinación sin considerar el peso específico de cada poder en la situación de inconstitucionalidad argumentada, resultando siempre el análisis en que se ha transgredido el pacto federal y por ende el orden democrático y constitucional. En la mayor parte de las ocasiones fue resultado de valoraciones demasiado forzadas, ya que el gobernador constitucionalmente no tiene el control sobre todos los poderes de una Entidad federativa —sobre el poder judicial o legislativo e inclusive sobre organismos autónomos—.

Por todo lo anterior, resulta bastante evidente que el ejercicio de dicha facultad representaba un instrumento para remover a los gobiernos estatales que no compaginaban con el gobierno federal y que la única manera de justificarlo era argumentar (incluso superficialmente), motivos incidentales para la remoción de los poderes en los Estados.

En algunos casos se hizo referencia de acciones rebuscadas y de efectos contradictorios —como en el ejemplo de Guanajuato—, ya que si bien se señaló que el poder legislativo local había sido atacado y a sus integrantes presuntamente de forma “sangrienta y violenta”, también se alude que las elecciones municipales, se habían visto afectadas anteponiéndose intereses particulares por encima del interés general, con afectación a la clase trabajadora, lo que trajo como consecuencia que los poderes locales convirtieran en un solo bando político borrándose la noción de división de poderes. Todo ello, sin referir circunstancias de tiempo, modo y lugar, ni pormenorizar en qué manera y de qué medida fue atacado el poder legislativo local o quiénes y cuantos de sus miembros fueron atacados y si ello verdaderamente impidió materialmente continuar con su labor legislativa, de igual manera, y en cuanto a las elecciones municipales tampoco precisa a cuantos y que Ayuntamientos fueron atacados.

En cuanto a los demás poderes únicamente enuncia que actúan como un bando cual, si no existiera división de poderes dando a entender que actúa a las órdenes de un solo personaje o partido político, pero de igual manera sin precisar de qué forma o manera actuaron los otros poderes restantes en esta Entidad Federativa a favor o de un partido, individuo o intereses; o cual fue la manera en que contribuyeron al continuismo que ahí se refiere.

Tampoco se advierte de lo analizado que el poder judicial haya sido omiso en mantener el orden constitucional y democrático en aquella entidad federativa por tanto, no pudiera decirse que al menos un poder intento mantener dicho orden o que realmente estuviese quebrantado de tal manera que fuese irremediable y por ende la única vía fuese la desaparición de poderes.

En el caso de la desaparición de poderes en el Estado de Guerrero, es de resaltarse que las acusaciones penales contra el gobernador que le dieron origen y de las que posteriormente fue exonerado, se trataron al margen del cauce constitucional, ya que jamás se consideró que el gobernador contaba con fuero político de acuerdo con la Constitución Federal y la Constitución local:

(el gobernador), estaba investido de fuero y no se le podía sujetar a proceso sin la previa declaratoria de procedencia, lo que, en el caso, no ocurrió. Además, la averiguación previa, de la que se derivó la orden de aprehensión, se perfeccionó en la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, que no era competente para conocer de un delito de orden común perpetrado en el estado de Guerrero. Sin duda, la violación más grave a la Constitución Federal de la República la cometió la Comisión Permanente del Congreso al no ajustarse a lo dispuesto por la fracción V del artículo 76, que dispone que es facultad del Senado o de la Comisión Permanente, en los recesos, “declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes de un estado y que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional”, a propuesta en terna del Ejecutivo.

Esto es, que primero deben desaparecer todos los poderes de un Estado a efecto de que pueda proceder la declaratoria respectiva. En el caso que se comenta, los tres poderes del estado de Guerrero funcionaban normalmente y los comisionados expresaron opiniones sin sustento y sin que hubieran realizado una investigación al respecto, salvo el caso del diputado Hernández Haddad, quien confirmó la expedición de una orden de aprehensión en contra del gobernador. Faltó, sin embargo, informar que el fuero del gobernante estaba vigente.

El senador Fuentes Díaz hizo extensiva la presunta responsabilidad del gobernador a funcionarios de los otros dos poderes, sin que sus afirmaciones fueran apoyadas por datos comprobados. Su argumento principal fue que el gobernador Nogueta, al ser considerado presunto responsable del delito de fraude había perdido autoridad moral y que los miembros de los otros dos poderes habían declinado el ejercicio de sus atribuciones. Así pues, partiendo de la publicación de un boletín y de una orden de aprehensión viciada de origen, se puso en marcha el procedimiento para la desaparición de poderes, sin ajustarse al texto constitucional que lo regula. No es de extrañar lo anterior, pues era el recurso de los presidentes de la República para privar de sus cargos a gobernadores que no gozaban de sus simpatías.⁸

Lo antes expuesto, demuestra que a falta de una exhaustiva investigación dentro de la cual se debieron recabar de forma puntual más elementos de convicción que esclarecieran las circunstancias de tiempo, modo y lugar con el objeto de tener sustento a una determinación de tal calado (pues no es como si se tratase de aquellas determinaciones en las cuales solo un individuo se viera afectado al no favorecerle la resolución, sino toda una comunidad política), dicha determinación que afecta a todo un pueblo en su libertad y sus correspondientes derechos políticos, en uso de los cuales eligieron a sus poderes representantes.

⁸ Véase, nota 7.

4. APARICIÓN DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 29 de diciembre de 1978, y que no obstante de existir dicha facultad desde promulgación de la Constitución de 1917 esta fue expedida hasta 61 años más tarde.

Fueron varios los intentos de aprobar una ley reglamentaria en la materia, ya que existía un proyecto de 1939 y posteriormente en 1970 otro proyecto se desechó por considerarlo políticamente sesgado: “no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes de un Estado” (Melgar, Mario, 2015:397).

Son varios los autores que consideran que el desahogo de los procesos de desaparición de poderes en todo ese lapso de tiempo en ausencia de la ley reglamentaria referida, devienen necesariamente en una aplicación indebida y directa del precepto constitucional sin pasar por la necesaria interpretación originaria del legislador, y como consecuencia de ello se prescindió en todas esas ocasiones del asentamiento en sede legislativa de sus principios. Ejemplo de lo anterior es la labor argumentativa que desplegó el senado para integrar los elementos para declarar la división de poderes, en lugar de fungir como un órgano declarativo allegado de evidencia procesada por los órganos correspondientes sobre el actúa inconstitucional de los poderes, es decir una articulación ex-post, correspondiendo dicha investigación a las instancias correspondientes.

A pesar de lo anterior, se considera en principio que, si bien cada Entidad federativa y orden de gobierno tienen libertad y soberanía en cuanto a su régimen, la propia Constitución esta-

blece estados de excepción en diversos supuestos, como el 29 constitucional. Esto es, atendiendo a la división de poderes se puede colegir que ningún poder es absoluto, ningún orden o Entidad federativa tiene poderes ilimitados para obrar en el régimen estatal a su antojo ya que el mismo sería entonces totalitario y caer en arbitrariedades en perjuicio de sus habitantes, por ende debe existir otro poder límite a otros, sin que ello implique que el senado sea superior ya que para ello existen acciones de naturaleza constitucional, esto es, la controversia constitucional para revisar inclusive tal facultad que tocaría revisar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otro poder.

De acuerdo con lo referido, era necesaria la existencia de una ley reglamentaria para evitar actos meramente políticos disfrazados de supuestos desconciertos en los estados, de carácter supuestamente constitucional o afectaciones al orden democrático, no obstante, debe decirse que dicha ley hasta la fecha se encuentra inaplicada, ya que después de iniciada su vigencia no se ha determinado la desaparición de poderes en entidad federativa alguna, por lo que los problemas de aplicación e interpretación que genere aún se desconocen.

5. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Dentro del sistema jurídico mexicano no existe como tal una “regla” que señale cuáles acciones o medios deban ser considerados como medios de control constitucional. Sin embargo, la doctrina mexicana reconoce actualmente como tal a los siguientes: el Juicio de amparo; la controversia constitucional; la acción de inconstitucionalidad; las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; los medios de control constitucional en materia electoral y el Juicio político. En algunas ocasiones se llegó a considerar la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a violaciones graves a los derechos humanos, como un medio de control constitucio-

nal, sin embargo, derivado de una reforma constitucional se le privó de dicha atribución. Ahora bien, no es objeto de la presente investigación ahondar en el análisis de cada uno de los medios de control constitucional, si no hacer referencia a la esencia de todos ellos y su finalidad protectora del orden constitucional.⁹

En primer lugar, se podría decir que tales son mecanismos jurídicos de índole o rango constitucional, por estar plasmados directamente en la Constitución, con el objeto de preservar la normalidad o regularidad de la Carta Magna. Es decir, medios de defensa de la misma, recordando que la misma reconoce tanto los derechos humanos como su forma de gobierno.

En segundo término, debe señalarse que los medios de control constitucional salvaguardan la congruencia de las normas y los actos de los poderes con la Ley Fundamental tomando como base el estado democrático que buscan mantener.

En un tercer punto, dichos medios de control de la constitucionalidad implícitamente llevan una referencia que representa un sistema de pesos y contrapesos, esto es una garantía de democracia inherente a un estado constitucional moderno, toda vez que se erige en el mecanismo de control del poder público para mantener equilibrio tanto en las instituciones como en los destinatarios de la mismas, siendo estos sus habitantes de quienes emana la soberanía.

⁹ Garita Alonso, Arturo y otros, *Medios de control constitucional* (Senado de la República, México): 63.

CONCLUSIONES

Del presente trabajo se puede concluir que la facultad que ostenta el Senado de la República debe considerarse como un medio de control constitucional adicional a los ya existentes, dados los supuestos que contempla el artículo segundo de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, que a la letra señala lo siguiente:

ARTICULO 2o.- 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 periodo 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.

Esto es, dichas hipótesis normativas hablan de una de las características de nuestra forma de gobierno como lo es la democracia, el régimen federal, la división de poderes y los diversos órdenes de gobierno, que constituyen ejes angulares de la propia Constitución, como lo es un régimen federal o pacto federal, o adoptar otra forma de gobierno de los fijados en los artículos 40 y 115 constitucionales que establece la forma de gobierno y refieren lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régi-

men interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, [...].

Luego entonces, si los preceptos constitucionales mencionados establecen la estructura de nuestro sistema político-constitucional y al pretender quebrantarse el mismo (o de hecho hacerlo), por una Entidad federativa mediante sus representantes, no quedaría entonces más que defender la propia Constitución mediante la facultad mencionada. Dado que estos procesos tienen como función de defender la forma de gobierno y todo lo inherente a la misma, como la división de poderes y respeto a los derechos humanos, dicha facultad debe ser considerada más que como un instrumento político, un auténtico medio de control constitucional. No solo porque se encuentra contemplado en la norma fundamental, sino además de tener una ley reglamentaria ya se expuso cuál es su finalidad.

Ahora bien, por un lado, se tiene que efectivamente la ley reglamentaria que tiene por objeto de estudio el presente trabajo, pudiera interpretarse de diversas maneras en cuanto al término “determinar” o “declarar”, no debe dejarse de lado que el hecho que los poderes de nuestro sistema constitucional tienen un límite impuesto siempre por otro poder, sin importar si ese límite llega de manera horizontal o bien en apariencia verticalmente como lo sugiere el maestro Jorge Carpizo, es decir, el hecho de que el Senado tenga la facultad de desaparecer los poderes en una entidad federativa no implica superioridad sobre los poderes de aquella o de su soberanía, si no que dicha facultad estribaría en la protección a la Constitución misma y no en base a una jerarquización de un orden de gobierno sobre otro, además de que dicho senado también estaría limitado y sus determinaciones no serían absolutas en términos del artículo 105 de la citada ley fundamental.

Dicha limitación se establece por ejemplo en las controversias constitucionales, dicho de otro modo, queda demostrado que por tanto no existe poder absoluto ya que uno controla a otro o uno limita a otro, luego entonces por tanto se considerara que la existencia de la ley reglamentaria en comento vino a ser un parteaguas entre un antes y un después donde antes de la existencia de la ley efectivamente se podría advertir algo de motivos meramente políticos pero como se ha dicho el propio poder legislativo a través de la creación de la norma vino a limitar al ejecutivo federal de dichas arbitrariedades.

Por ello, debe considerarse la existencia de esta ley como una garantía de la estabilidad del mismo orden constitucional, reflejando el característico sistema de pesos y contrapesos de la división de poderes. De ahí que, se concluye también, que, si bien la ley hasta el momento no se ha aplicado y no contiene reforma alguna, si implica de suyo un límite para abusos del poder político que se traduce en un mecanismo para mantener la naturaleza de la Constitución misma, nuestra forma de gobierno, su división de poderes y por ende, el respeto a los derechos humanos.

A pesar de que su aplicación es decreciente, no debe considerarse que se trata de un aspecto superado, la facultad senatorial para desaparecer los poderes en las entidades federativas mexicanas debe entenderse como un proceso que debe vigilarse, para moderar cualquier exceso en el ejercicio del poder político.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Elsa y Serrano, Pablo, *Posrevolución y estabilidad (1917-1967)*. “Cronología”. (SEP-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. 2012).
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Diario Oficial de la Federación. Leyes Federales de México. México. 1917). Consultado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados, *Crónica Parlamentaria*. “Diario de debates de la Cámara de Diputados”. (25 de mayo de 1938, México). Consultado de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/37/1er/CPerma/19380525.html>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los debates de la comisión permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLIX Legislatura*. (Año II. Tomo II. Núm. 19. México, 1975).
- Del Castillo del Valle, Alberto, *La defensa jurídica de la constitución en México* (3ª Ed., CUMORAH, A. C., México. 2004).
- Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, *Supremacía constitucional* en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*. (México. Coed. Consejo de la Judicatura Federal. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014.)
- Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional, una visión de derecho comparado*. (Dykinson): 246.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. (México. Porrúa-UNAM. 1999): 803-804.
- Gamboa, Claudia y Cordero, Arturo, *Desaparición de poderes, estudio teórico doctrinal, de antecedentes constitucionales e históricos, y de iniciativas presentadas*. (Cámara de

- Diputados. México. noviembre. 2006). Consultado de <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-19-06.pdf>.
- Garita Alonso, Arturo y otros, *Medios de control constitucional*. (Senado de la República, México): 63.
- González Oropeza, Manuel, *El Senado mexicano por la razón de las leyes*. (Tomo III, Senado de la República LIII Legislatura).
- Guerrero Cultural, Siglo XXI, A.C. Biografía “Noguera Otero, Israel”, *Enciclopedia guerrerense*. (marzo de 2020. México). Consultado de <https://enciclopediagro.mx/biografias/noguera-otero-israel/>
- Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*. (2da. Ed. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos. 2001).
- Melgar Adalid, Mario, *La desaparición de poderes estatales en el sistema constitucional mexicano*. (Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2015.) Consultado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/21.pdf>
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes y Códigos de México*. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. (Colección Porrúa. México. s/f).
- Sáez Pueyo, Carmen, *Justo Sierra, Antecedentes del partido único en México*. (UNAM, 2001).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La defensa de la constitución*. “Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano” (Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2005).