

Capítulo octavo

La solución de conflictos políticos

Debido a que el Senado ha tenido como misión, desde sus inicios, ser representante de las entidades federativas, cualquier conflicto grave que se originase en ellas, tendría que llegar tarde o temprano al conocimiento del Senado. Así, en marzo de 1830, el Senado fija la publicación y cumplimiento de un decreto de 1828, expedido por la Legislatura de Puebla, que había provocado un conflicto en el Estado.

En el mismo mes y año, el Senado declaró inválida la elección del gobernador de Michoacán, de nombre Salgado, y en el mismo año, declaró inconstitucional la Legislatura del Estado de Oaxaca, ordenando el restablecimiento de la anterior.

Todo esto lo efectuó el Senado sin una atribución expresa. Sin embargo, para 1869 con motivo de las sublevaciones ocurridas en Tamaulipas y Sinaloa, provocadas por irregularidades en las elecciones y por un golpe de Estado respectivamente, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados decreta que toca al Congreso de la Unión resolver toda cuestión política que surja en los estados. Posteriormente, en el informe del Presidente Benito Juárez, rendido el 16 de septiembre de 1870, se refiere a las sublevaciones de San Luis Potosí y Zacatecas que fueron sofocadas por el auxilio federal pero que, en opinión de Juárez, debieron ser resueltas conforme a reglas que promulgara el Congreso de la Unión, por lo que propuso una ley que contemplara los conflictos en los estados. Al día siguiente, Juárez, a través de la Secretaría de Gobernación enfatiza la diferencia que hay entre prestar auxilio de las fuerzas federales para sofocar rebeliones y la solución que debe recaer en los conflictos políticos de los estados, acompañados o no de movimiento armados.

Congruente con lo anterior, Juárez presenta al Congreso, el 11 de mayo de 1872, un proyecto de ley sobre estado de guerra en el cual confiere al Congreso de la Unión la facultad de resolución de conflictos políticos internos de los estados. Sin embargo, como la resolución de conflictos ha sido tradicionalmente objeto de la función jurisdiccional, quedaba la duda si no era más indicado para la Suprema Corte de Justicia el resolver tales controversias.

En ocasión del debate a las célebres reformas constitucionales propuestas por Juárez desde 1867, la Comisión de Puntos Constitucionales integrada por Sánchez Mármol, Dublán y Alcalde manifestaron en las sesiones del 5 y 7 de octubre de 1872, en la voz del primero de sus integrantes lo siguiente:

En el estado presente de nuestro régimen constitucional, existe un deplorable vacío al cual atribuyen las personas pensadoras la anarquía en que viven los estados. ¿A qué poder se atribuye la facultad de resolver las cuestiones que se suscitan ya entre los poderes de un Estado, ya entre ellos y sus ciudadanos? Hasta hoy, cuestiones semejantes no han tenido otra solución que los más escandalosos conflictos.

Esa facultad que es necesario crear, no puede conferirse ni a la Suprema Corte de Justicia, ni al Congreso: no a la primera, porque su única misión como poder federal, es la de aplicar las leyes de la Unión en los casos de contención judicial; no al Congreso, porque dada la verdadera omnipotencia de que disfruta, otorgársela sería dejar a su capricho la soberanía y suerte de los estados. Es, pues necesario, que una entidad distinta sea la llamada a decidir sobre los casos a que me he referido, y esa entidad no puede ser otra que el Senado, como que él será la representación de los estados en su carácter autonómico.

Si pues queremos que la paz se restablezca en los estados sin menoscabo de las instituciones, no hay otro medio de conseguirlo que el establecimiento del Senado, con las atribuciones que la Comisión cree se le deben señalar. Confiamos en que la Cámara así lo resolverá llegada la ocasión, teniendo en cuenta los verdaderos deseos que la mayoría de la Unión, ha expresado ya sobre este punto.¹²²

En las reformas presentadas por Juárez, la única medida política confiada al Senado era precisamente ésta,¹²³ y la facultad de desaparición de poderes provino de la discusión de dicho precepto, iniciada el 23 de octubre de 1873. Una participación muy activa correspondió a Gumersindo Enríquez, quien reconoció la necesidad de intervención federal sólo cuando afecte el interés general federativo, por lo que “mientras la cuestión de una de esas entidades no afecte el interés general de todas ellas, el Senado para nada tiene que intervenir...”. Los dos poderes de un Estado tienen una cuestión política también sobre un punto de su régimen interior, como tantas que por desgracia se han ofrecido; pues bien, si estos dos poderes que debaten la cuestión recurren al Senado de la Federación para que la dirima y zanje sus dificultades, yo no creo que haya inconveniente de ninguna especie para que el Senado la decida y, por el contrario, esto me parece que sería mucho mejor que dejarlos entregados a la discordia y dispuestos a decidir sus diferencias en el terreno de las armas.¹²⁴ Pero llegado el caso de este extremo, el Poder Ejecutivo debería resolver el problema y el Senado intervenir posteriormente para “restablecer el orden constitucional”.

¹²² Cfr. Senado de la República, *La restauración del Senado 1867-1875*, 1985, LIII Legislatura, pp. 300-301.

¹²³ El proyecto contemplaba la facultad en estos términos: “Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre dos estados o entre los poderes de un Estado, respecto a su régimen interior. La resolución del Senado será ejecutada por el Presidente de la República, sin que pueda hacerse observaciones sobre ella”.

¹²⁴ Cfr. *La restauración, op. cit.*, pp. 427-428.

Por su parte, el diputado Robles Gil, en su intervención del 27 de octubre de 1873 desechó que el Senado, con motivo de su intervención, pudiera calificar la legitimidad de las elecciones verificadas en los estados. Rafael Dondé explicó que la idea del dictamen a discusión era desechar la intervención del Senado en la calificación de las elecciones.

Esto inquietó a los diputados y los dividió en criterios. El 30 de octubre de 1873, José Fernández manifestó que los conflictos entre los poderes de un Estado tenían que ser resueltos por el propio Estado, y difícilmente llegaría un conflicto a la decisión del Senado; sin embargo, la solución de conflictos políticos resulta una de las funciones más difíciles ya que en el fondo implicaba siempre enfrentarse a problemas de ilegitimidad. Fernández llega a proponer una serie de medidas que, con el transcurrir del tiempo, llegarían a ser las facultades senatoriales relativas a la desaparición de poderes y a la solución de conflictos políticos, así como la facultad de la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales. El cuadro que elaboró para ilustración de su propuesta se puede consultar al final del presente capítulo.

Ante el supuesto de conflicto entre los poderes del Estado, Fernández propuso que el Senado tuviera la facultad de reconocer a los poderes legítimos y acordar que el Presidente les diera la protección debida. En forma concisa analiza algunos casos de conflictos entre poderes de un Estado

- a) Conflicto entre dos poderes ilegítimos -El Senado debe declarar su ilegitimidad y ocurre la desaparición de poderes. Si los poderes ilegítimos no se sometieran, entonces hay una rebelión y deben ser aprehendidos.
- b) Conflicto entre un poder legítimo y otro ilegítimo -El Senado reconoce al legítimo y acuerda que el Ejecutivo le proteja contra el ilegítimo. Si éste no se somete, se trataría de rebelión. Sustituir legalmente al poder ilegítimo corresponde al Estado.
- c) Conflicto entre poderes legítimos -Sucede cuando
 - i) La Legislatura extralimita sus funciones -si hay conflicto armado, el Presidente lo sofoca; si no lo hay, los poderes federales deben permanecer al margen del conflicto ya que las legislaturas son irresponsables.
 - ii) El gobernador desconoce o desobedece a la Legislatura -Ésta acusa al gobernador y lo remueve, si éste no acata la decisión, el Senado reconoce a la Legislatura y manda protegerla contra el gobernador removido y sublevado.¹²⁵

Fernández reconoce en el Senado la facultad para pronunciarse contra la legitimidad de los poderes de los estados, pues para solucionar los conflictos que existan entre ellos tiene que haber un árbitro y esta función sólo la puede desempeñar la Federación. Según este diputado, dejar a los estados para que arreglen sus propios conflictos de legitimidad es

¹²⁵ *Diario de los Debates*, 7º Congreso, sesión del 30 de octubre de 1873, pp. 437-438.

como permitir la justicia de propia mano. Por su parte, la Federación sólo puede mantener relaciones con poderes legítimos de los estados.

Con estas funciones de árbitro, Prisciliano Díaz González caracterizó al Senado en la forma que actualmente lo hacemos: como un tribunal político. De tal manera, como el diputado Cañedo expusiera el 4 de noviembre de 1873, “En una palabra, a la decisión arbitraria de la fuerza armada dirigida por el Ejecutivo de la Unión, deseamos sustituir el examen y la resolución de los legítimos guardianes de nuestro pacto político y del justo equilibrio entre las diversas entidades federativas de la Nación (Senado)”.¹²⁶

Sin embargo, no todos estuvieron convencidos como José Fernández en que fuera el Senado quien dirimiera los conflictos. El influyente diputado Robles Gil propuso, en la misma sesión del 4 de noviembre, que los conflictos políticos entre el gobernador y la Legislatura, fueran resueltos por el Poder Judicial del Estado, “supuesto que se trata de su régimen interior”.

En contra, el diputado Martínez de la Torre hizo un recuento de los conflictos habidos en Guerrero, Querétaro, Jalisco, Yucatán, Coahuila y Sonora, enfatizando que debe ser la Federación la encargada de resolver tales conflictos. Para este efecto citó el artículo 11 de la Ley Fundamental de la Confederación Alemana, en cuyo párrafo segundo leía

De la misma manera se obligan los estados confederados a no hacerse la guerra bajo ningún pretexto y a no sostener sus diferencias con las armas, sino sometiéndolas a la Dieta, quien propondrá por medio de una comisión, la vía de la mediación. Si ésta se rehusase y fuera preciso una sentencia jurídica, se procederá a esta necesidad por un juicio arbitral bien organizado, a que se someterán las partes litigantes sin apelación.

La reforma que reinstauró el Senado y que previó la facultad de solución de conflictos políticos, fue aprobada el 9 de abril de 1874 y, después de haber sido también aprobadas por las legislaturas, entró en vigor el 16 de septiembre de 1875. El 29 de noviembre de este último año ya se conoce un proyecto de ley reglamentaria de esta facultad.

Tanto en la Constitución como en el proyecto de ley reglamentaria, esta facultad senatorial está supeditada a que alguno de los poderes del Estado solicite la intervención del Senado. Una vez solicitada la intervención del Senado, la Cámara designaría de inmediato la configuración de una comisión especial de tres individuos, con el objeto de estudiar la situación y rendir, en un plazo de dos meses, un dictamen que propusiera las medidas para resolver el conflicto.

Dicho proyecto finalmente no fue aprobado, pues de acuerdo con el Plan de Tuxtepec se desconocía la Legislatura que lo elaboró, así que el Senado tomó el acuerdo del 30 de

¹²⁶ *Diario de los Debates*, 7º Congreso, sesión del 4 de noviembre de 1873, p. 474.

junio de 1876 de tomar al proyecto como guía para el ejercicio de las facultades, tanto para la desaparición de poderes como para la solución de conflictos políticos.

El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza suprimía la facultad del Senado para dirimir las controversias que surgieran entre los poderes locales de un Estado, y en cambio proponía que fuera la Suprema Corte de Justicia la que resolviera tales conflictos. La Comisión del Congreso Constituyente encargada de dictaminar al respecto, estuvo integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina. El dictamen causó divisiones de opinión, y finalmente fue conocida en la sesión del 11 de enero de 1917. El dictamen constó de los siguientes términos

Un primer punto de vista consiste en sostener el proyecto tal como se encuentra, afirmando la conveniencia de que sea la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un Estado, y para esto es necesario hacer notar el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes y, además, el deseo de que sea el Poder Judicial el único que resuelva esta clase de conflictos. El otro punto de vista consiste en dejar al Senado la facultad de resolver aquellas diferencias sosteniendo que, siendo un conflicto entre poderes locales de un Estado, de carácter político, el Senado, como órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza, la Corte no puede tomar en cuenta para sus decisiones y debe ser dictada después de un juicio en toda forma, lo cual es más dilatado y no debe tener en cuenta consideraciones políticas, que muchas veces son extralegales.

Además, los sostenedores de esta última tesis han creído que sería muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte, hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí misma, el apasionamiento de los partidos y los demás efectos disolventes de toda cuestión política.

Los señores Paulino Machorro Narváez y doctor Arturo Méndez están por la competencia de la Corte. Los C.C. Heriberto Jara e Hilario Medina se inclinan a darle al Senado competencia para conocer de este caso.¹²⁷

Finalmente, la mayoría de la Comisión vota por incluir esta facultad dentro de las atribuciones exclusivas del Senado, con la excepción de Machorro y Méndez, quienes el 14 de enero de 1917 presentan un voto particular donde hacen valer un interesante argumento

Los conflictos que surjan entre los poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son con-

¹²⁷ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Imprenta de la Cámara de Diputados, T. II, 1922, p. 229.

flictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado, siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

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

La circunstancia de tratarse de “conflictos políticos” no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los estados, y las usurpaciones, por los estados de facultades federales. Todo esto es meramente político, y conforme a la naturaleza del Poder Judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego, no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un Estado puedan ser de carácter político.¹²⁸

En la discusión del dictamen y el voto particular que se realizó el 16 de enero de 1917, el constituyente Alberto González explicó que la reformada Constitución de 1857, consideró que todos los conflictos que surgen entre poderes de un mismo Estado, necesariamente son políticos y no de carácter judicial. Según González, el sentido del voto particular radica en que presupone que todo conflicto tiene una referencia legal, lo cual no se da en la realidad, pues han existido muchos conflictos que se suscitan precisamente por la ausencia de algún texto legal aplicable y éstos fueron esencialmente conflictos políticos.

Otro diputado constituyente y futuro ministro de la Suprema Corte, Hilario Medina, también refutó el voto particular y trató la diferencia en los conflictos que podrían resolver tanto el Senado como la Suprema Corte de Justicia. Aparece así por primera vez, la diferenciación entre “cuestión política” asignada al primero y “cuestión constitucional” correspondiente a la segunda. Medina explicó que cuestión política es todo lo que se refiere al poder público, y cuestión constitucional es aquella que se consagra en la Constitución y no se refiere al poder público, como son las garantías individuales. Refutando a Machorro, Medina explicó que cuando a la Corte se le asigna la solución de conflictos entre dos estados, no es cuestión política sino territorial y, por ende, una cuestión constitucional.

Este debate puso en evidencia que, tanto el Senado como la Suprema Corte de Justicia podían dirimir las controversias que se suscitaren entre la Federación y los estados, entre

¹²⁸ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. II, pp. 275-276.

dos o más estados o entre los poderes de un Estado. El problema radica en diferenciar facultades. Un aspecto que resultó de obvia resolución fue el de que le correspondería a los poderes federales la resolución de tales conflictos, según se refiere del dictamen presentado en la sesión del 20 de enero de 1917.

Con relación a los conflictos que corresponderían al Senado, Machorro Narváez insistió en que serían conflictos políticos los que se refieren a cuestiones de hecho entre dos o más poderes de un mismo Estado. Esta diferenciación nominal, satisfizo a todos los diputados constituyentes, los cuales estando conformes, no hicieron más aclaraciones sobre la naturaleza de uno y otro tipo de conflictos. No obstante, la inconformidad de algunos diputados como Reynoso y González Galindo se manifestó a través de una referencia de que había casos en que se implicasen tanto cuestiones políticas como constitucionales.

Con todo este bagaje de imprecisiones y vaguedades, se establecieron tanto la facultad senatorial contenida en la actual fracción VI (antes fracción VIII) del artículo 76, como la solución de controversias constitucionales. La diferenciación se ha realizado lenta y casuísticamente, sin que ninguna ley reglamentaria haya prosperado.

Sin embargo, habría que buscar orientación en algunos antecedentes de los dos preceptos. Por lo que se refiere al artículo 105 constitucional, había que rescatar el debate propiciado por la promulgación de la ley federal de salteadores, del 12 de abril de 1869, expedida por Juárez. Contra la aplicación de esa ley a nivel federal, el Estado de Veracruz comisionó a José María Mata y Rafael Herrera para que promovieran controversia, en representación del Estado, ante la Suprema Corte de Justicia, para que este órgano declarase que Veracruz no estaba obligado a ejecutar ni a permitir que se ejecutase en la extensión de su territorio la ley federal de salteadores, porque invadía su independencia y soberanía.¹²⁹

Al ser informado el Congreso de esa controversia el 23 de agosto de 1869, de inmediato se manifestó que la Constitución no contemplaba a la Federación como parte de ninguna controversia. En la discusión del dictamen correspondiente, iniciado el 19 de octubre de 1869 se vislumbra que la ley de salteadores implicaba una discusión compleja sobre la suspensión de garantías y, sobre todo, el repudio de Veracruz y Zacatecas hacia la pena de muerte, instaurada en la ley federal. Dicho dictamen declaraba improcedente la controversia entre Veracruz y la Federación debido a que

- a) El Estado de Veracruz no podía emitir un juicio de amparo ante una ley inconstitucional, ya que estas reclamaciones sólo las pueden hacer valer los individuos y, además un Estado soberano no podía tener representación legal en estos juicios.
- b) El demandado tampoco lo puede ser el Congreso o la Federación, pues es una entidad soberana con inmunidad.

¹²⁹ Cfr. *Diario de los Debates*, 5º Congreso, primer periodo, sesión del 8 de octubre de 1869, pp. 136 y ss.

c) No hay ley específica que regule los procedimientos a que se sujetarían dichos juicios.

El primero en contestar los argumentos de la comisión, integrada por los diputados Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Velasco, lo fue el diputado Garza Garza, quien determinó que en esta controversia no se controvertían garantías individuales sino invasiones de soberanía, pero que además, aseguró que el Poder Judicial federal es competente, debido a la disposición constitucional que establece su facultad sobre “controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”, así como de la aplicación de aquellas leyes que violen la soberanía de los estados.

Sin embargo, además de los argumentos de la Comisión, hubo otras opiniones también contrarias a la solución de la controversia planteada, con base en que, aunque el Poder Judicial tuviera competencia constitucional para resolverla, hacía falta la promulgación de una ley reglamentaria que determinara los supuestos normativos de tales controversias. Asimismo, se argumentó que la Suprema Corte no podría decidir, pues en tal caso se convertiría en el “árbitro supremo de la Nación”. Esta línea de opiniones se enmarca dentro de la conocida tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas.

Las razones en pro y en contra no fueron categóricas pues, incluso, uno de los miembros de la comisión, Ezequiel Montes, reconocía cierta facultad a la Suprema Corte:

Antiguamente estaba estatuido que cuando el Congreso daba una ley, las legislaturas podían declarar que esa ley era nula, y que cuando las legislaturas eran las que daban una ley inconstitucional, tocaba al Senado examinarla y declarar su nulidad. La práctica amarga de ese sistema, hizo que fuese rechazado y que se acordase que los tribunales de la Federación fuesen los encargados de resolver todas las controversias que ocurriesen por leyes o actos, etc. [...]

De este artículo [97] se deduce sin la menor violencia la siguiente verdad: Toda controversia que se refiere a la nulidad de una ley debe resolverse por los tribunales de la Federación.¹³⁰

Sin embargo, el diputado Rafael Dondé, en la sesión del 22 de octubre de 1869, vertió los argumentos finales sobre el problema. Su opinión fue en el sentido de que no existía ningún artículo constitucional que reconociera al Poder Judicial la facultad de conocer las controversias suscitadas por los estados contra la Unión, sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o acto. Según este brillante diputado, si se diera cauce a la controversia planteada por Veracruz, se duplicaría la decisión con los juicios de amparo promovidos por los individuos que, en su perjuicio, se tratase de aplicar la ley de salteadores. Es decir, según el texto constitucional de 1869, la única vía prevista para combatir esa ley resulta de la aplicación a los gobernadores, por lo que:

¹³⁰ Cfr. *Diario de los Debates*, 5° Congreso, sesión del 20 de octubre de 1869, p. 247.

Aún cuando llegara a suponerse el caso de que el Estado sufriese algún ataque en su soberanía, sin que resultase herido el derecho de algún ciudadano que pudiese provocar la controversia, no podría sostener que fuera posible admitir al Estado a intentarla. Sería preciso que hubiese algún artículo en la Constitución que facultase al Poder Judicial para conocer de semejante juicio, y ese artículo no existe. Si se cree en la necesidad de que lo haya; habrá que reformar la Constitución en este punto, y ese poder no se encuentra en esta asamblea.¹³¹

De esta manera, ese nuevo artículo se encontró en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, debido a la persistencia de Paulino Machorro Narváez.

Ha correspondido a la Suprema Corte, actualizar la definición de su facultad. De las ejecutorias pronunciadas a la fecha se infiere que los conflictos constitucionales no son los derivados del análisis de la legalidad o ilegalidad de las elecciones (SJF, 5ª época, T. II, p. 1046 y T. XVIII, p. 134)¹³² y que siempre presuponen la legitimidad de las autoridades estatales (SJF, 5ª época, T. XLVIII, p. 349),¹³³ por lo que el ámbito propio de las controversias constitucionales es la invasión de facultades entre poderes de un Estado o entre la Federación y estados (SJF, 5ª época, T. XXIV, p. 266). Está fuera del conocimiento de la Suprema Corte las decisiones del Senado y los conflictos que pudieran surgir entre los poderes federales (SJF, 5ª época t VIII, p. 409; T. VIII, p. 1063 y T. XXXVI, p. 1067).¹³⁴

La función arbitral del Senado se ha ido desarrollando en combinación con la declaratoria de desaparición de poderes; por ello, casos de desaparición enumerados en el anterior capítulo corresponden a los supuestos de solución de conflictos políticos y que el Senado hubiera fungido como arbitro. Un ejemplo común de esta confusión es la duplicidad de poderes, que se origina fundamentalmente por conflictos entre fracciones de la Legislatura o por enfrentamientos entre la Legislatura y el gobernador.

Para revisar los supuestos de la función arbitral del Senado, es conveniente referir algunos casos:

I. Sonora (1879, 3 de mayo). La Secretaría de Gobernación somete al Senado el caso de Sonora el 17 de abril, precisando que desde julio de 1878 se había verificado un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Legislatura erigida en gran jurado, había declarado culpable y, en consecuencia, removido al gobernador Vicente Mariscal, llamando para ocuparse del cargo al vicegobernador Francisco Serna. Aunque la Secretaría de Gobernación lo consideraba como una “cuestión política”, finalmente se resolvió el

¹³¹ Cfr. *Diario de los Debates*, 5º Congreso, sesión del 22 de octubre de 1869, pp. 267-270.

¹³² Cfr. Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López, (comp.) *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia* (1917-1982), T. I, UNAM, 1984, pp. 46-188.

¹³³ *Idem*, pp. 704-705.

¹³⁴ *Idem*, pp. 116,121 y 400. Cfr. *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 15 de febrero de 1921, pp. 4-9 y sesión del 29 de agosto de 1921, p. 7.

caso a través del auxilio federal otorgado por el Ejecutivo, apoyando a la Legislatura y decidiéndose el 3 de mayo de 1879.

II. Colima (1879, 25 de noviembre). La Legislatura se prorroga sus funciones hasta el 16 de septiembre de 1880, mediante decreto expedido el 22 de junio de 1878, siendo que su periodo constitucional terminaba el 16 de septiembre de 1879. A la apertura de sesiones ese año, el gobernador desconoce a la Legislatura y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia renuncia en protesta. Resultando un conflicto de poderes, fue decidido como una desaparición de los mismos.

III. Coahuila (1880, 30 de noviembre). La Legislatura enjuició políticamente al gobernador Hipólito Charles por violaciones a la Constitución local. El gobernador acude al Senado para que dirimiera este conflicto en donde ya había duplicidad de gobernadores, pues la Legislatura ya había nombrado a Evaristo Madero. Éste es el primer caso en donde la responsabilidad política de los funcionarios estatales es sometida a decisión final del Senado.

IV. Jalisco (1882, 13 de mayo). Una vez declarada la desaparición de poderes en el Estado y designado Pedro Landázuri gobernador provisional, el 9 de mayo de 1882 es discutido nuevamente el conflicto habido en el Estado¹³⁵ y se manifestó que, como el conflicto fue entre dos fracciones de la misma Legislatura, no hubiera procedido la solución arbitral del conflicto por parte del Senado, pues según el precepto constitucional, sólo puede intervenir el Senado cuando hay conflicto entre dos o más poderes, pero no cuando el conflicto se circunscribe sólo a uno. Máxime que ni la Legislatura ni el gobernador Fermín Riestra, habían acudido ante el Senado para el ejercicio de su función de árbitro, ni tampoco el conflicto había degenerado en un movimiento armado.

Ante esta situación y como no había habido un caso parecido en la época, ni había experiencia del Senado al respecto, se buscó algún antecedente en la Constitución Americana y encontraron la garantía de la forma republicana de gobierno, que finaliza en el ejercicio presidencial del “auxilio federal” según hemos visto; por lo que en el caso de Jalisco hubiera equivalido a que el Presidente decidiera qué parte de la Legislatura era legítima. Lo anterior también fue rechazado porque sería extralimitar las funciones presidenciales.

Por ello, el Senado llegó a la conclusión el 13 de mayo de 1882, de que sí debería ejercer su función arbitral y analizar las elecciones de los diputados integrantes de la Legislatura conflictiva. Después de realizado el estudio, se continuó debatiendo, en el sentido de que no existe el “interdicto resolutorio” en los poderes públicos; es decir, que no se podía restituir en el cargo a los poderes ya declarados totalmente desaparecidos, por lo que al final decidieron ratificar el nombramiento de Landázuri como gobernador provisional.

¹³⁵ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, 1983, pp. 60-61.

V. Coahuila (1884, 11 de diciembre). También fue decidido como una desaparición de poderes cuando el caso ameritaba la función arbitral del Senado, pues había también dos cuerpos legislativos que simultáneamente se arrogaban legitimidad. En el dictamen rendido el 6 de diciembre se lee:

Si el Senado resolviera que se sancionasen los hechos consumados, la Legislatura de (la Hacienda del) Anheló y los ciudadanos que la sostienen, lucharían desesperadamente contra una resolución que desconociera los derechos y títulos que la Legislatura y su gobernador (de Saltillo), creen tener para regir los destinos del Estado de Coahuila; si se dijese por esta asamblea, que tienen una existencia legal este gobernador y esta Legislatura, del otro campo surgirán las resistencias.¹³⁶

Originalmente este caso fue decidido por el gobernador Práxedes de la Peña, el 18 de noviembre de 1884, como un conflicto político. En las primeras discusiones del caso, se había manifestado que, efectivamente, en el Estado no habían desaparecido sino que, por el contrario, habían funcionando dos legislaturas y dos gobernadores, por lo que el Senado debería juzgar sobre la legitimidad de los poderes.

VI. Nayarit (1917, 27 de diciembre). El gobernador preconstitucional Jesús Ferreira solicitó el 18 de julio de 1917, la intervención del Senado para solucionar el conflicto entre poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado. El problema surgió a raíz de las calificaciones de elecciones para renovar a la Legislatura, en cuyas juntas preparatorias y constituidas en colegio electoral, los presuntos diputados de filiación hacia un partido local, rechazaban las credenciales de presuntos diputados pertenecientes a partidos opositores. Además la Legislatura empezaba a sesionar y tomar acuerdos, según el gobernador, con sólo ocho diputados, lo cual transgredía las disposiciones reglamentarias sobre el quórum legal. Otros siete presuntos diputados habían acudido al gobernador para que, incluso por medios coercitivos, impidiera el funcionamiento de esa Legislatura que funcionaba ilegalmente. El Senado aprobó el 27 de diciembre de 1917, el acuerdo de no tener facultad para resolver sobre la legalidad de los actos de los presuntos diputados constituidos en Legislatura, por lo que decide enviar el asunto a la autoridad judicial competente para que resolviera el conflicto.¹³⁷

VII. Tabasco (1919, 25 de agosto). El gobernador preconstitucional Heriberto Jara convocó a elecciones para gobernador constitucional y después fue sustituido por Carlos A. Vidal. En el Estado hubo dos contendientes, los generales Carlos Greene y Luis Felipe Domínguez, declarándose electo el primero de ellos y tomando posesión el 10 de marzo

¹³⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 6 y 10 de diciembre de 1884.

¹³⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 17 y 27 de diciembre de 1917 y del 14 de agosto y 13 de septiembre de 1918.

de 1919. Greene, se dijo, estaba apoyado por Álvaro Obregón, por lo que Domínguez y sus partidarios constituyeron sus poderes paralelos en Boca de Amatlán. Esta duplicidad de gobernadores provocó una duplicidad de legislaturas, por lo que diputados federales y uno de los senadores del Estado, comunicaron los hechos tanto al Presidente de la República, para que incluyera el asunto en la convocatoria a periodo extraordinario de sesiones, como a la propia Comisión Permanente del Congreso.

VIII. Dicha Comisión remitió al Senado el asunto para que lo resolviera como conflicto político el 3 de septiembre de 1919. Posteriormente, el 9 de octubre del mismo año, se rindió un primer dictamen en el que reconocía como legítimo a Carlos Greene y se trataba a Domínguez como culpable del delito de rebelión. Un miembro de la comisión, Adalberto Ríos, propuso un voto particular en el que culpó a Vidal, de parcialidad en las elecciones y de favorecer a Greene, quien a su vez había abusado del cargo y aprehendió a los representantes federales. Ríos propone la desaparición de poderes en el Estado.

Inicialmente, tanto el dictamen como el voto particular fueron desechados. En el debate del 27 de noviembre de 1919, el senador Jiménez Mérito consideró que las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional dan un “rudo golpe a la soberanía de los estados”, pues aumentan indebidamente la esfera de acción del poder federal. Así también, el exconstituyente Alfonso Cravioto, ahora como senador, se pronunció porque el Senado no tenía facultades para intervenir en los conflictos provocados por la existencia de dos legislaturas en los estados, por lo que, en su opinión, quien tenía que decidir el conflicto era el Presidente de la República. Como hemos anotado, esta solución había sido desechada en el caso de Coahuila en 1880.

Sin embargo, poco después Adalberto Ríos propone que, en virtud de no existir conflicto político ni contienda de armas, el gobernador legítimo lo era Luis Felipe Domínguez. Ante esta indecisión, el senador Antonio Ancona Albertos opina que lo que se discutía era “la tragedia de un Estado que se debate en las truculentas luchas de la guerra civil” y que, en consecuencia, el senador tenía que hacer algo por Tabasco, pues de lo contrario, como ya lo había señalado Juan Sánchez Azcona, su actitud sería la de promover la revuelta civil.

Cutberto Hidalgo, por su parte, propuso que el Senado nombrara una comisión que tomara en consideración la opinión del Presidente al respecto, ante lo cual Jiménez Mérito replicó que ni constitucional ni políticamente correspondía al Ejecutivo dar informes al Senado. Cravioto apoyó la idea de recabar la opinión presidencial, lo cual se hizo a través de la comisión designada al respecto e integrada por el mismo Cravioto y por Pescador, Orantes, Rodríguez y Bórquez.

IX. Nayarit (1919, 23 de octubre). Interesante caso en donde ya se observan las formalidades necesarias para dirimir las controversias políticas. El gobernador constitucional José Santos Godínez había sido electo el 31 de diciembre de 1917 para cubrir su periodo

de cuatro años. Después de aprobarse en el Congreso local los proyectos de ley sobre responsabilidad, la orgánica judicial, la electoral, la de contaduría de hacienda y otras leyes reglamentarias, se remitieron al gobernador para que procediera a su promulgación y publicación. No obstante, debido a que Godínez realizó observaciones sobre la constitucionalidad de esos proyectos, se negó a promulgarlas y publicarlas.

Ante esta situación, Godínez habló al Senado para que resolviese la constitucionalidad de los proyectos de ley que derivaban en un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, mientras que la Legislatura promovió juicio en su contra ante la Suprema Corte, por negarse a cumplir su obligación constitucional. En el ínterin, el diputado local Francisco R. Pérez presentó formal acusación contra el gobernador Godínez ante la Legislatura, por su negativa a promulgar y publicar las leyes y, además, para desaforarlo, debido a su posible culpabilidad en la comisión de diversos delitos del orden común, como malversación de fondos, abuso de poder y violación del fuero constitucionalidad a dos diputados, contrabando y usurpación de funciones judiciales.

En contra del gobernador se había realizado manifestación en Tepic y el 18 de marzo de 1919 la Legislatura acordó desaforarlo para que se le juzgara por los delitos imputados. De inmediato, la Legislatura nombró como gobernador interino al general Francisco D. Santiago, quien fungía como jefe de operaciones militares en el Estado.

Godínez interpretó esta situación como un golpe de Estado y al resistirse, el general Santiago lo persiguió, por lo que tuvo que salir del territorio del Estado y radicar en Guadalajara. Según el gobernador desaforado, Santiago no podía ser gobernador interino, pues no satisfacía los requisitos constitucionales de nacimiento y residencia para ser investido con ese cargo, además de estar impedido, por tener el mando de las fuerzas armadas, lo cual se prohibía expresamente en la Constitución local.

Por su parte, el Senado, al conocer los anteriores hechos, dictó y aprobó un acuerdo de aceptación del caso el 24 de septiembre de 1919, en el que declaraba que efectivamente había una cuestión política entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y requería al primero a rendir un informe por la vía telegráfica de los hechos en un plazo de tres días. Dicho informe fue proporcionado al pleno del Senado, el 29 de septiembre de 1919.

El 23 de octubre del mismo año, se rindió un sereno y objetivo dictamen resolviendo el conflicto. Por principio, se manifestó que el gobernador no puede juzgar la constitucionalidad de los proyectos de ley de la Legislatura, ya que eso compete al Poder Judicial y si se arroga esta facultad, estaría reuniendo funciones legislativas. Sin embargo, en virtud de que el gobernador acudió ante el Senado y ante la Suprema Corte pidiendo la resolución sobre la actuación de los poderes del Estado, tan pronto como se llegue a esta decisión, el gobernador deberá promulgar y publicar las leyes y no habrá incurrido en responsabilidad. La separación violenta y arbitraria, decretada por la Legislatura, constituye una pena

muy severa al gobernador, además de haber sido dictada sin observar las garantías mínimas para los procesados. El dictamen propone que el Senado sólo resuelva la cuestión política; esto es, lo relativo al incumplimiento de promulgar y publicar las leyes y, después de afirmar que dichos actos son obligatorios para el gobernador Godínez, resuelve en definitiva que se le restituya en el cargo.

La reacción no se hizo esperar y el 29 de octubre de 1919 se leyó el telegrama de protesta de la Legislatura y múltiples escritos también de protesta, girados por los ayuntamientos del Estado. La Legislatura insistió en su protesta en un escrito posterior, en el que manifestó que el Senado había dictado la reinstauración de Godínez sin haberla escuchado previamente, lo cual era falso ya que efectivamente se le había solicitado toda la información conducente. También la Legislatura no le reconoce competencia al Senado, pues considera que no se trata de una cuestión política sino de responsabilidad penal, que es de estricta competencia local. La decisión final la daría el Tribunal Superior de Justicia que, por ser experta en delitos del orden común, es el único órgano competente para reinstalar al gobernador, aseveraba la Legislatura en su escrito difundido el 17 de noviembre de 1919.

La Legislatura promovió igualmente juicio de amparo contra la resolución del Senado y el juez de distrito, Salvador Arreola Valdez, después de otorgar la suspensión provisional del acto reclamado, pidió a la Suprema Corte que le permitiera excusarse de decidir el juicio.

El Senado ratificó su decisión de reinstalar al gobernador Godínez el 18 de noviembre, pero debatió lo que debía hacer ante el juicio de amparo, en el cual se otorgaba la suspensión provisional. El senador Cutberto Hidalgo opinó que las decisiones del Senado son inapelables y, por lo tanto, no justiciables y definitivas, por lo que habría que sancionar al juez de distrito que había suspendido una decisión del Senado. Por su parte, el senador Jiménez Mérito propuso que se designara un representante del Senado y promoviera el recurso de revisión contra la suspensión decretada, a lo cual Hidalgo se negó pues consideraba que el Senado no debería “litigar”. Los senadores Ríos, Ávila y Castillo propusieron que el Senado se entendiera directamente con la Suprema Corte de Justicia y así se hizo.¹³⁸

X. San Luis Potosí (1920, 20 de julio). Se efectuaron elecciones el 15 de julio de 1919 para gobernadores y diputados. Para el primer cargo se habían presentado dos candidatos: Rafael Nieto y Severino Martínez. No obstante, algunos diputados locales ya acreditados como tales en las juntas preparatorias, como José C. Cruz, Alberto I. Limón y Pedro Noyola entre otros, acudieron al Senado para manifestarle la incapacidad de Martínez para presentarse a los comicios, pues él ya había sido gobernador interino en el periodo inme-

¹³⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 24, 25 y 29 de septiembre, 23 y 29 de octubre, 5, 10, 17, 18 y 24 de noviembre y 15 de diciembre de 1919.

diato anterior, por lo que estaba descalificado para presentar su candidatura. Sin embargo, Martínez había trabajado afanosamente para favorecer su postulación, así como para llevar a sus partidarios a la Legislatura en forma fraudulenta.

Asimismo, Martínez se había valido del juez primero de lo penal de la ciudad de San Luis Potosí, para aprehender a los presuntos diputados opositores, y violar el domicilio del otro candidato a la gubernatura, Rafael Nieto.

Los diputados locales solicitaban desde el 3 de septiembre al Senado, que declararan la incapacidad de Severino Martínez para poder ser electo gobernador y de que se le conminara a olvidar las amenazas y presiones políticas en contra de sus oponentes. La diputación federal de Guerrero y los senadores Lugo y Vicario hicieron suya la solicitud.

Así como lo habían vaticinado los diputados locales, llegado el día de la elección, fueron encarcelados, y los partidarios de Martínez en la Legislatura reconocieron a su jefe como gobernador.

Sin embargo, Alfonso Cravioto manifestó que el Senado no debería intervenir en San Luis Potosí, puesto que la solicitud había sido sometida a la Cámara tan sólo por unos cuantos presuntos diputados que no tenían personalidad para someter esta cuestión al Senado, pues la disposición constitucional determinaba que sólo el Poder Legislativo en su totalidad, o en su caso, el Ejecutivo, podían solicitar debidamente la intervención federal.

El dictamen rendido el 7 de julio de 1920, resolvía que el Senado no tenía facultades para pronunciarse sobre la incapacidad de Martínez para ser gobernador, pues tal facultad correspondía al Congreso local según la propia Constitución del Estado.

Pero los sucesos habían desencadenado en otra problemática que fue la propiciada por el Plan de Agua Prieta, según el cual, los poderes electos de San Luis Potosí, así como de otros estados, eran desconocidos por el movimiento revolucionario. En este momento, el conflicto político suscitado en 1919 se transformaba en una probable desaparición de poderes.¹³⁹ Así lo manifestaron los senadores Juan Sánchez y Alfonso Cravioto.

Con el movimiento de Agua Prieta, los revolucionarios habían designado a Paulino N. Guerrero gobernador provisional, ya que tanto Martínez como su Legislatura habían cesado en sus funciones.

El nuevo dictamen, recaído en virtud del cambio de circunstancias en el Estado, propuso que en la entidad no había una desaparición de poderes, pues todavía funcionaba el Poder Judicial que no había sido desconocido ni había estado involucrado en el conflicto. Para el 23 de junio de 1920 se recibe la noticia de que el ex-diputado local, Rafael Curiel ha rendido la protesta de ley para el cargo de gobernador interino, por lo que el 20 de

¹³⁹ *Cfr.* González Oropeza, *op. ult. cit.*, p. 207.

julio del mismo año se aprueba el dictamen en el sentido de que no habían desaparecido los poderes.¹⁴⁰

XI. Durango (1920, 13 de julio). El ex-gobernador Domingo Arrieta solicita el 23 de junio de 1920 que, debido al conflicto existente entre el gobernador Enrique R. Nájera y la Legislatura, anule las disposiciones dictadas por Nájera. Sin embargo, el 8 de julio del mismo año, es recibido un telegrama del Tribunal Superior de Justicia del Estado en el que se asegura la armonía y existencia de los tres poderes. Se asevera igualmente que el general Arrieta, partidario de Carranza, nunca se adhirió al Plan de Agua Prieta. Sin embargo; un grupo de senadores sostuvo que tanto la Legislatura como el gobernador Nájera no han sido confiados en sus puestos por Adolfo de la Huerta, por lo que al estar al margen del Plan, debe considerárseles desaparecidos.

El senador Adalberto Ríos desmintió esta imputación y se refirió al hecho de que lanzaron los poderes constitucionales una convocatoria a elecciones a celebrarse próximamente. El mismo senador informa a la asamblea, en la sesión del 13 de julio de 1920, que ya se había celebrado las elecciones en completa paz, por lo que la acción del Senado era extemporánea.¹⁴¹

XII. Michoacán (1920, 14 de octubre). El entonces gobernador Pascual Ortiz Rubio disolvía por la fuerza pública al Congreso del Estado, ordenando la aprehensión de los diputados opositores al Plan de Agua Prieta, por los que tales diputados agraviados acudieron ante el Senado para declarar nula dicha disolución; sin embargo, como el mandato de dicha Legislatura terminaba el 15 de septiembre de 1920, recayó un dictamen el 7 de octubre por el que el Senado archivaba la solicitud de los ahora ex-diputados. Las elecciones que se realizaron originaron que hubiera nuevamente la clásica duplicidad de poderes y dos legislaturas con sus sendos gobernadores.

Muchas cartas recibió el Ejecutivo federal para que resolviera el conflicto en el Estado, por lo que el 12 de septiembre de 1920 es dada a conocer al Senado una misiva del Presidente, en la que contradictoriamente pide a la Cámara que resuelva el conflicto político pero que, en virtud de la desaparición de todos los poderes, haga la declaratoria correspondiente para designar un gobernador provisional solicitando así el ejercicio de dos facultades distintas. El Senado consideró entonces la declaratoria,¹⁴² pero el 29 de septiembre del mismo año el propio Poder Ejecutivo pidió que la Cámara se abstuviera de declarar la desaparición de poderes, puesto que el Poder Judicial funcionaba efectivamente. Mientras se discutía si habían desaparecido o no y el Presidente solicitaba peticiones con-

¹⁴⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 3, 8 y 17 de septiembre de 1919, 23 de junio y 7, 12, 13 y 20 julio de 1920.

¹⁴¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 23 de junio, 7, 8, 12 y 13 de julio de 1920.

¹⁴² *Cfr.* González Oropeza, *op. ult. cit.*, pp. 171-177.

tradictorias, los gobernadores con todas las denominaciones se sucedían, provocando un completo desconcierto en el Estado.

La Segunda Comisión de Gobernación del Senado rindió dictamen el 14 de octubre de 1920, en el que ratifica un anterior acuerdo por el cual se declaraba la desaparición de poderes, pues el gobernador José Huerta había renunciado ante la ausencia de garantías del auxilio federal, el Congreso estaba disperso y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia habían sido removidos. A partir de este momento, la facultad arbitral para dirimir la controversia política originalmente planteada, había derivado nuevamente en la facultad declarativa de desaparición de poderes.

En consideración de Cravioto, el dictamen estuvo fuera de cualquier interpretación constitucional, pues en su consideración, al ser previsto el caso de desaparición de poderes por la Constitución local, el Senado no debería intervenir ni siquiera para declarar esta situación. Esta posición fue respaldada por Ortiz, Rodríguez y Magallón.

El tiempo pasó sin que se llegara a un acuerdo, y en la sesión del 29 de noviembre del año mencionado se hace saber que el general Francisco J. Mújica era reconocido por el gobernador provisional Primo Serranía Mercado.¹⁴³

XIII. Campeche (1920, 11 de noviembre). El gobernador Salas Guerrero pretendió cesar al Presidente del Tribunal Superior de Justicia Ramón González Gamboa. El gobernador, por supuesto, se negó a someter el caso ante el Senado, por lo que este asunto constituye el primer conflicto entre los poderes Ejecutivo y Judicial en un Estado. El gobernador no aplicó en la pretendida remoción del presidente del Tribunal Superior el artículo 85 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia, que prohíbe la remoción de magistrados salvo por las causales previstas en la ley.

El Senado declinó competencia en este conflicto, puesto que en su consideración, no era de naturaleza política, sino que le correspondería a la Suprema Corte de Justicia resolverlo, según la controversia constitucional puesta en el artículo 105 constitucional.¹⁴⁴

XIV. Tabasco (1921, 23 de diciembre). Se verificaron elecciones para la renovación del Poder Legislativo del Estado y la Comisión Permanente de la anterior Legislatura dio posesión a los nuevos diputados, previo acreditamiento ante las juntas preparatorias del 5 de septiembre de 1921. El gobernador Tomás Garrido Canabal quiso favorecer a sus partidarios y provocó el establecimiento de una segunda Legislatura, Garrido violó los domicilios de los diputados opositores y los redujo a prisión. Dichos legisladores habían nombrado, por su parte, al gobernador interino Eleuterio Pérez.

El senador por este Estado, Aureliano Colorado, solicitó al Senado su intervención para solucionar este conflicto político, lo mismo hicieron la Comisión Permanente de la

¹⁴³ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 5 de julio, 12 de septiembre, 7, 11, 14, 19 y 20 de octubre, 15 y 29 de noviembre, 20 de diciembre de 1920 y 20 de abril de 1921.

¹⁴⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 11 de noviembre de 1920.

Legislatura, a través de su presidente Pedro Chapuz, y el subsecretario de gobernación, José I. Lugo. Por cierto, Lugo niega el 13 de septiembre de 1921 que se trata de un conflicto político entre poderes, ya que está por verse la legitimidad de algunos de los dos cuerpos que se arrojan esa categoría; es decir según el ex-diputado constituyente, para que el Senado ejerza esta función arbitral necesita que los poderes contendientes hayan sido reconocidos legítimos; pero cuando no se ha calificado su legitimidad, tan sólo se trata de un “conflicto electoral”.¹⁴⁵ Precisamente lo contrario sería decidido por la Suprema Corte de Justicia, según hemos visto con anterioridad.

No obstante, la segunda Comisión de gobernación del Senado dictaminó, el 23 de diciembre de 1921, que efectivamente había un conflicto político. Para la solución de este conflicto se indicó que deberían desarrollarse una serie de pasos similares a un procedimiento judicial, oír a las partes involucradas, recibir pruebas y, finalmente, resolver el fondo del problema.

Por su parte, Jiménez Mérito consideraba que como la participación del Senado no había sido solicitada por ningún poder constitucional de Tabasco, ya que la Comisión Permanente era de la anterior Legislatura y los senadores y la Secretaría de Gobernación son poderes federales, la Cámara no tenía jurisdicción para resolver el conflicto. De esta manera la última noticia que se tiene es el aplazamiento del asunto, feneciendo en consecuencia este caso y archivándose el asunto en la sesión del 3 de octubre de 1924”.¹⁴⁶

XV. Colima (1922, 23 de octubre). Otro caso que es contemplado simultáneamente como un conflicto de poderes pero a la vez como un conflicto político, sucede el 30 de junio de 1920, cuando el gobernador interino José Chavira se queja ante el Senado de que Miguel Álvarez García se había arrogado, con la autorización de la Legislatura, el cargo de gobernador constitucional. Asimismo, el 2 de septiembre de 1920 se da noticia de que la policía del Estado no había permitido la instalación de la XXII Legislatura y, por último, el 10 de septiembre de 1920, el ex-diputado Salvador Saucedo, en vista de los anteriores acontecimientos, solicita al Senado, a través de la Secretaría de Gobernación, la declaratoria de desaparición de poderes.

Sin embargo, en virtud de las investigaciones desarrolladas por el Senado, se encontró con que la Legislatura sí había sido instalada desde el 1° de septiembre de 1920 y de los informes recabados de todos los poderes del Estado, se desmentía lo aseverado por Chavira y Saucedo, por lo que el dictamen, rendido el 23 de octubre de 1922, consistía en no declarar la desaparición de poderes y, en consecuencia, la no existencia de conflictos políticos.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 24 de octubre de 1921, pp. 6-9.

¹⁴⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 11 y 24 de octubre, 23, 26 y 27 de diciembre de 1921 y 3 de octubre de 1924.

¹⁴⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 23 y 25 de octubre de 1922.

XVI. Puebla (1924, 12 de noviembre). Después de haberse declarado la desaparición de poderes en el Estado, el 24 de abril de 1924, y de haberse designado gobernador provisional a Alberto Guerrero, quien convocó a elecciones del Poder Legislativo al día siguiente, se instaló la Legislatura el 1° de junio de dicho año. Al principio, la Legislatura designó gobernador interino al propio Alberto Guerrero contraviniendo a la Constitución, con posterioridad surgieron problemas entre ambos poderes y la Legislatura desforó al gobernador Guerrero, imputándole la comisión de delitos del orden común.

Guerrero acudió al juez de distrito y obtuvo la suspensión del desafuero, por lo que continuó tácitamente en el cargo. Pero la Legislatura, además de promover recurso de revisión ante la Suprema Corte contra la suspensión, designó mientras tanto, el 22 de octubre de 1924, como gobernador interino al general José María Sánchez, quien había sido el gobernador afectado por la declaratoria senatorial de desaparición de poderes. Sánchez, ante las protestas e inquietudes manifestadas a los poderes federales, renunció al cargo. No se encontró posterior referencia a este conflicto”.¹⁴⁸

XVII. Zacatecas (1925, 15 de octubre). Desde el año de 1923, se había planteado en el Senado el conflicto político entre el entonces gobernador de Zacatecas, Donato Moreno y la Legislatura, integrada por los diputados independientes José Falcón, Miguel de la Torre, Pedro Belaunzarán, Matías Ramos, Tiburcio López, Sabás Herrera, J. Jesús Velázquez, Isidro Caloca, Fidel B. Serrano, Francisco O. García, Nicolás Martínez y Eulalio Robles, quienes habían sido forzados a instalarse fuera del Palacio Legislativo desde el 15 de septiembre de 1923. El Senado integró una comisión investigadora y constató que tales diputados eran legítimos y dictaminó el 16 de noviembre de 1923 que se le dieran todas las garantías a dicha Legislatura para instalarse a pesar del gobernador. Ante esta resolución, el Presidente hizo que suspendieran la aplicación inmediata del acuerdo, pero finalmente fue aprobado en las sesiones del 17 de diciembre de 1924 y del 15 de octubre de 1925.

XVIII. Coahuila (1925, 30 de noviembre). En esta fecha declaró el Senado la existencia de un conflicto político entre los poderes Ejecutivo y Judicial consistente en que cada uno de ellos reconoce como legítimas a distintas legislaturas. El Senado reconoce, y dirime así el conflicto, a la Legislatura reconocida por el gobernador Luis Gutiérrez. En contra, con la fuerza de los ayuntamientos, el contrincante del gobernador, el general Manuel Pérez Treviño apoyaba a otra Legislatura. Contra el reconocimiento del Senado, los partidarios de Pérez Treviño promovieron conflicto constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. La Corte designó al magistrado del Tribunal del Segundo Circuito,

¹⁴⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 4, 5 y 12 de noviembre de 1924.

Rosendo Heredia, el 23 de noviembre de 1925, para que practicase la investigación conducente sobre las elecciones, con fundamento en el artículo 97 constitucional.¹⁴⁹

XIX. Veracruz (1927, 5 de enero). La Legislatura del Estado había decretado desde el 22 de enero de 1926 el triunfo electoral de José Antonio Roque, por el Gran Partido Socialista Veracruzano de Obreros y Campesinos para la presidencia municipal de Veracruz. No obstante, el gobernador Heriberto Jara se había negado a publicar dicho decreto y, según diversas fuentes, había autorizado la realización de persecuciones políticas.

Este conflicto, que en el caso de Nayarit (1919) había propiciado el ejercicio de la facultad arbitral, fue detenido y finalmente decidido el 20 de octubre de 1927, como una desaparición de poderes.

XX. Zacatecas (1928, 16 de mayo). El senador Pedro Belaunzarán el 23 de marzo de 1928 sometió a consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión las violaciones que el gobernador Rodarte de Zacatecas venía cometiendo en contra de los derechos del campesinado del Estado. En tal virtud, sometido indebidamente como un conflicto político, el senador solicitó la designación de una comisión investigadora que fuera posteriormente aprobada e integrada por J. E. Bávara y Luis G. Márquez.

La comisión rindió informe el 16 de mayo del mismo año, después de percatarse de hechos, no precisamente relativos a las violaciones de campesinos, sino de una naturaleza completamente distinta. En principio, había otro gobernador, Francisco Bañuelos, quien refutó las acusaciones de Belaunzarán y después la comisión escribió un detallado reporte de la autorización del gobernador para permitir los juegos de azar que estaban prohibidos.

Resulta claro que este caso no debe considerarse como un conflicto político, puesto que no había tal entre los poderes del Estado, ni porque fuera debidamente planteado por quienes están legitimados para hacerlo.

XXI. Yucatán (1955, 29 de septiembre). El gobernador interino Víctor Mena Palomo sometió a consideración del Senado el conflicto político que había provocado la Legislatura del Estado con el Ejecutivo, por la actitud "inamistosa" del Legislativo y por su constante obstrucción a las labores del gobernador. El Senado acordó la designación de una comisión investigadora integrada por dos senadores y decidió prevenir a los poderes del Estado, para que se abstuvieran de efectuar cualquier acto que alterara o modificara el orden constitucional de la entidad federativa. La solicitud del gobernador Mena fue reafirmada por el senador Mediz Brito.

No hubo necesidad de intervenir por parte del Senado, pues mediante escritos del 23 de febrero y 6 de marzo de 1956, los dos poderes involucrados manifestaron a la Cámara que los puntos de discordia habían sido saldados, por lo que en la sesión del 28 de octubre de 1956 se resuelve archivar el caso.

¹⁴⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 24 y 30 de noviembre y 3, 7 y 10 de diciembre de 1925.

Como puede apreciarse de los ejemplos anteriormente citados, la solución de conflictos políticos es una función que no ha estado bien definida con relación a la otra facultad senatorial para declarar la desaparición de poderes. En el fondo, la experiencia ha demostrado que la situación más típica es la duplicidad de poderes, especialmente Legislativo y Ejecutivo, por lo que el Senado tiene forzosamente que dictaminar sobre la legitimidad de los mismos.

El procedimiento a seguir está sugerido en los proyectos de ley reglamentaria a los que hice alusión en el capítulo anterior y también en el proyecto sometido a consideración por el senador I. Díaz de León el 23 de octubre de 1929. A pesar de la importancia de esta facultad, todavía no ha sido reglamentada.

Cuadro 9

CUADRO SINÓPTICO de las perturbaciones del orden constitucional en los estados formado por el diputado José Fernández,* para combatir las ilimitadas facultades que la Comisión de Puntos Constitucionales propone sean concedidas al Senado, según se ve en su dictamen, que es como sigue:

B.

5ª. Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los estados en que hayan desaparecido sus poderes constitucionales. La ley reglamentará, el ejercicio de esta facultad. Las resoluciones del Senado serán ejecutadas por el Presidente de la República

6ª Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando ellos ocurran con ese fin al Senado, cuando con motivo de dichas cuestiones se haya alterado la paz pública, la ley reglamentará el uso de esta facultad.

De perturbación del orden constitucional en un Estado	Remedios Actuales según nuestro derecho constitucional	Medidas que sería conveniente adoptar	Redacción o dichas medidas ya formuladas	Observaciones
1º. Invasión o violencia procedente de fuera de la República	Primera parte del artículo 116 de la Constitución que impone a los poderes federales del deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior.	No parece que haya necesidad de dictar alguna.		La facultad de que habla el artículo 116 ha sido puesta continuamente en ejercicio en este caso. Ejemplo: la intervención francesa

* El 30 de octubre de 1873. 7º Congreso. Primer Periodo., p. 440.

LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

De perturbación del orden constitucional en un Estado	Remedios Actuales según nuestro derecho constitucional	Medidas que sería conveniente adoptar	Redacción o dichas medidas ya formuladas	Observaciones
	Lo es también la fracción 6ª del artículo 85 que declara obligación del Presidente de la República <i>disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación</i>			
2º. Invasión o violencias procedentes de otro Estado o Territorio pertenecientes a la República	Los mismo del caso anterior, puesto que siempre se trata de invasión o violencia que son exteriores respecto del Estado en el cual se ejercen	No hay tampoco necesidad, según parece, de nuevas providencias.		El Ejecutivo ha hecho constantemente uso de la parte que le corresponde de esta facultad, ó más bien de este deber impuesto a los poderes federales. Últimamente, no sólo fue a apaciguar el Estado de Jalisco, en el que surgió la revolución de Lozada, sino que protegió a los estados de Sinaloa y Zacatecas con toda oportunidad. Éstos eran los invadidos, procedentes la invasión del de Jalisco
Sublevación dentro del mismo Estado	En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección (los poderes federales a los estados) siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida. (Se-	Quizá sería muy conveniente para la mayor seguridad de la Federación que no sea indispensable requisito que los poderes del Estado pidan la protección, sino que ésta se las imparta, aun cuando no la	Adición al artículo 116 de la Constitución "Cuando la sublevación o trastorno sean tales que amenacen comunicarse a otro Estado, no es indispensable para el efecto de acordar la protec-	El Ejecutivo ha ejercido esta facultad en nuestro Estado sin esperar en muchos casos la petición de protección por parte de los poderes de los mismos. La gravedad de la circunstancias así lo exigía y esto parece probar la necesidad de que se modifique la segunda parte del artículo 116 de la Constitución en el sentido indicado.

LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POLÍTICOS

De perturbación del orden constitucional en un Estado	Remedios Actuales según nuestro derecho constitucional	Medidas que sería conveniente adoptar	Redacción o dichas medidas ya formuladas	Observaciones
	gunda parte del artículo 116 de la Constitución)	pidan siempre que la sublevación o trastorno puedan cundir a otro Estado	ción, el requisito de que la soliciten los poderes locales del Estado en que la sublevación o el trastorno tuvo origen	
Conflictos entre los poderes del Estado	No los hay	Como la Federación tiene que mantener relaciones con los estados, y al entablarlas con alguno de sus poderes en conflicto, lo reconoce de hecho, sería conveniente dar al Senado la facultad de reconocer a los legítimos y de acordar, en consecuencia, que se le da la protección debida contra los ilegítimos, los cuales son, hasta cierto punto, simples particulares sublevados	B Son Facultades del Senado: 5ª. Reconocer, en caso de conflicto entre lo poderes de un Estado, a los legítimos, y acordar que el Ejecutivo federal les dé la protección debida para que ejerzan libremente sus funciones	Se ha creído por algunos, y aun a veces se ha emitido tal opinión en el Congreso, que este caso está comprendido en el artículo 116; pero el Ejecutivo ha sostenido siempre la contraria, y parece que con razón sobrada. Pero la facultad de reconocer a los poderes legítimos, esté o no esté consignada en la Constitución, tiene forzosamente que ejercerse por un poder federal; ni se concibe en la práctica lo contrario. El simple modo de contestar una comunicación implica el reconocimiento o desconocimiento del poder que la dirigió, y esto se ha visto palpablemente muchas veces en las elaciones de los poderes de los estados Con el Congreso y el Ejecutivo.
Violencias Ejercidas por la Federación en el Estado	No los hay si no es en lo Judicial (Constitución, artículo 101); pero pueden ocurrir muchos casos en	Convendría dar al Senado la facultad de resolver las cuestiones que se susciten entre la	6ª. Resolver las cuestiones que se susciten entre la Federación y algún Estado por violencias	Estas violencias pueden cometerse a menudo, y no hay, legalmente hablando, quien resuelva las cuestiones que originan, como ya se ha dicho, a no ser el

LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

De perturbación del orden constitucional en un Estado	Remedios Actuales según nuestro derecho constitucional	Medidas que sería conveniente adoptar	Redacción o dichas medidas ya formuladas	Observaciones
	que el Poder Judicial sea completamente extraño a su resolución, o en que la acción de éste sólo sirva para amparar al individuo o exigir la responsabilidad al culpable, pero no para evitar o hacer que cese la violencia de una manera general	Federación, y el Estado, por violencias cometidas por ésta, quedando además a las personas agraviadas su derecho expedito para ocurrir individualmente a los tribunales federales, conforme a los artículos 101 y 102 de la Constitución	cometidas por la primera, o que se le atribuyan, quedando además expedito su derecho a las personas ofendidas para ocurrir individualmente a los tribunales federales, conforme a los artículos 101 y 102 de la Constitución	mismo Ejecutivo que es el que generalmente tiene más ocasiones de ser el autor de ellas. La comisión no ha tenido para nada en cuenta este caso, de una gravedad no menor que la de los otros.
Falta absoluta y simultánea de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, ya por haberse dado el Estado una forma de gobierno contraria a los preceptos de la Constitución, ya por sublevación de aquellos contra la Federación, ya por cualquier otra causa, como el tratarse de un Estado de	No hay ninguno	Sería, pues, conveniente que el Senado tuviera la facultad de acordar que el Ejecutivo nombre un gobernador interino cuando falten a la vez el legítimo y la Legislatura legítima, para que aquel expida las correspondencias convocatorias electorales y conserve orden administrativo, todo conforme a la Constitución y leyes del propio Estado, en cuanto fuere posible hasta que	7ª. Acordar, cuando falten absoluta y simultáneamente la Legislación y el gobernador legítimos de un Estado, que el Ejecutivo nombre un gobernador interino, con el fin de que expida las correspondientes convocatorias y administre dicho Estado, todo conforme a su propia Constitución y leyes, en cuanto sea posible, hasta que se instalen los nuevos	Es tan necesaria esta facultad, tan justificada por la naturaleza de las cosas, que el Ejecutivo la ha ejercido constantemente, sin que se la dé nuestra Constitución, ya a la caída del imperio en los estados acéfalos, ya, en la creación de estados nuevos, ya en aquellos cuyos poderes constitucionales se han sublevado contra los federales. Pero muy conveniente es que sólo se conceda para el caso de que falten absoluta y simultáneamente la Legislatura y el gobernador, porque si sólo faltara la primera, el gobernador convocaría a nuevas elecciones, y si sólo el segundo, la Legislatura dictaría las deposiciones conve-

LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POLÍTICOS

De perturbación del orden constitucional en un Estado	Remedios Actuales según nuestro derecho constitucional	Medidas que sería conveniente adoptar	Redacción o dichas medidas ya formuladas	Obervaciones
nueva creación, etc.		tomen posesión los nuevos poderes legítimos	poderes legítimos	nientes. El Poder Judicial, por regla general, de rarísimas excepciones, extraño a todo esto.

Documento 15

Proyecto de Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 Constitucional, presentado por el senador I. Díaz de León, el 23 de octubre de 1929

Honorable Asamblea:

No hace mucho que el senador por Chiapas José H. Ruiz, presentó a vuestra consideración un proyecto de ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, para evitar los hechos escandalosos que con tanta frecuencia se registran en los estados de la República, que consisten en que los gobernadores provisionales nombrados por el Senado o por la H. Comisión Permanente, cuando se han declarado desaparecidos los poderes locales, no se limitan a cumplir con su deber, esto es, que no se concretan a convocar elecciones para los nuevos poderes, sino que tratan de perpetuarse en el ejercicio de sus funciones, consagrándose exclusivamente en desarrollar una política personalista mediante la formación de un ambiente político en su favor y olvidándose de su situación provisional.

El proyecto a que me refiero, versa sobre la reglamentación de la fracción VI del artículo 76 de nuestra Constitución Política, cuya fracción prevé el caso de las dificultades de orden político que surjan entre los poderes de un Estado, el cual esta Cámara tiene la obligación de resolverlo, siempre que alguno de los poderes en conflicto ocurra a aquélla con ese fin, o, por último, cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Es indiscutible que el caso previsto por la fracción VI, cuya reglamentación propongo, es siempre previo al que consagra la fracción V del mismo artículo, pues los hechos han demostrado que antes de llegar a una situación caótica, como consecuencia de la cual se tenga que declarar desaparecidos los poderes locales de un Estado, surgen dificultades entre los poderes de las mismas entidades, por lo tanto, juzgo que con una reglamentación cuidadosa de la referida fracción VI del artículo constitucional, se respetarán más los poderes y se garantizará más la estabilidad de los funcionarios honrados que actúen con estricto apego a las leyes, o, en su caso, también la destitución de los que no lo son.

Como antecedentes encontramos en el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, que al discutirse la fracción VI del artículo 76 por los señores Paulino Machorro Narváez, actual ministro de la S.C.J., de la Nación y Doctor Arturo Méndez, por una parte, y por otra, por los ciudadanos Heriberto Jara e Hilario Medina, resultó del acalorado debate hacerse empatado la votación en el seno de la comisión.

Los 2 primeros sostuvieron el proyecto tal como se encontraba redactado alegando la conveniencia de que fuera la S.C.J., la que conociera del conflicto de poderes en un Estado, haciendo notar el alto papel de ese cuerpo y la responsabilidad del mismo, que daría sus decisiones sin valor seguramente acatado por las partes contendientes y, además, con el deseo de que fuese el Poder Judicial el único que resuelva esa clase de conflictos. Los

otros dos miembros de la comisión sostuvieron que siendo un conflicto entre poderes locales de un Estado de carácter político, el Senado, órgano político, era el más adecuado para dar una solución que además de ser pronta, pudiera tener en cuenta intereses especiales de un momento que por su naturaleza la Corte no podría tener en consideración para sus decisiones, además de que la resolución del más alto tribunal de la República debía recaer sobre un juicio en toda forma, y aquél sería más dilatado y no debía tener en cuenta, por su naturaleza, las circunstancias políticas que muchas veces son extralegales por el apasionamiento de las partes.

El resultado de esta pugna fue el que se lee en la actual fracción VI del artículo 76 de nuestra Constitución vigente, tal como está redactada.

Con esos antecedentes resultaría ocioso negar la enorme importancia de esta facultad del Senado, que evitaría la extraordinaria a que se refiere la fracción V del propio artículo 76.

Artículo Primero. Cuando por cuestiones políticas surjan dificultades entre los poderes de los estados, cualquiera que dichos poderes ocurriera al Senado de la República, para que éste resuelva la conducente en uso de la facultad que le concede la fracción VI del artículo 76 de la Constitución federal.

Artículo Segundo. La solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá presentarse directamente al Senado por cualquiera de dichos poderes o por conducto de alguno de los miembros que representan ante el Senado a la entidad federativa cuyos poderes se hallen en conflicto.

Artículo Tercero. El Senado, en vista de la solicitud, designará inmediatamente de su seno, una comisión integrada por tres de sus miembros para que con carácter urgente se trasladen al lugar de los hechos y practicar las averiguaciones del caso.

Artículo Cuarto. Con los informes de los comisionados, los cuales deberán rendir éstos dentro de los quince días siguientes a aquel en que hubiesen sido designados, el Senado, con la aprobación de las 2/3 partes [de los miembros] presentes resolverá el conflicto político sometido a su consideración teniendo en cuenta lo que dispongan las constituciones locales de las respectivas entidades federativas.

Transitorio. Esta ley empezará a regir desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Sala de Sesiones del Senado. -México D.F., a 23 de octubre de 1929 y -I. Díaz de León. Hacemos nuestra la presente iniciativa Francisco Anguiano, José María Aguilar.

Documento 16

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Presentada por el C. Senador César Camacho Quiroz,
del grupo parlamentario del PRI

- El C. Senador César Camacho Quiroz: Gracias, señor Presidente; compañeras y compañeros legisladores: "H. Asamblea:

El suscrito, César Camacho, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso general, someto a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Con la restauración del Senado en 1874, se le otorgó a esta Cámara la facultad exclusiva de dirimir los conflictos surgidos entre poderes de un Estado. Ya entonces se contemplaba reglamentar dicha atribución constitucional y, si bien el proyecto respectivo nunca se aprobó porque sobrevino la Revolución de Tuxtepec, tal fue el primer antecedente.

Años después, al momento de debatir el artículo 76 de la Carta Magna de 1917, el Constituyente sopesó si la función de conocer y resolver dichos conflictos debía mantenerse entre las prerrogativas del Senado o si convendría transferirla al ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como había sido la iniciativa de Carranza.

Un primer punto de vista sugería que fuera la Suprema Corte la que conociera y resolviese las diferencias surgidas entre los poderes en un Estado, atendiendo al destacado papel que cumple este cuerpo colegiado y su alta investidura, lo que le daría a sus fallos un peso tal que se estimó difícil que las partes en litigio llegasen a desacatarlos.

En el lado contrario, se sostenía que se debía mantener a la Cámara de Senadores, la facultad de resolver tales diferencias, pues al tratarse de asuntos usualmente políticos, ésta, que es un órgano político, les daría una solución pronta y consciente de circunstancias que, por su naturaleza, la Corte no podría tomar en cuenta para sus decisiones. El ilustre Heriberto Jara estaba entre quienes pugnaban por esta postura.

Se impuso finalmente la opinión en el sentido de que debía dejarse a la Cámara de Senadores, el conocimiento y la resolución de los conflictos que, surgidos entre uno o más poderes de un Estado, tengan una naturaleza política y no judicial.

También se asentó en el debate correspondiente, que la mayor parte de los conflictos entre los poderes de un Estado se suscitan por la ausencia de leyes expresas y por no contar con una reglamentación exhaustiva. De ahí la conveniencia, reconocida por los constituyentes, de crear a la brevedad la Ley Reglamentaria que definiera supuestos y consignara procedimientos para permitirle a la Cámara de Senadores erigirse en tribunal político.

Pese al mandato expreso contenido en la Ley Fundamental, fue hasta 1978 que finalmente se reglamentó la fracción V del artículo 76 constitucional referente a la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para determinar cuándo se configura la desaparición de los poderes en los estados; no fue así en el caso de la fracción VI del mismo precepto, que atañe a la solución de las cuestiones políticas, ya que ese tipo de conflictos por lo general los resolvía el Poder Ejecutivo federal.

En este momento, en el que destaca la redistribución del poder y, por ende, su ejercicio equilibrado, en particular el de la institución presidencial, la facultad constitucional de la Cámara de Senadores para conocer y resolver conflictos políticos que surjan entre poderes de un Estado, debe disponer de un marco legal que sea moderno y apropiado, para que pueda ser ejercida con eficacia.

II

La situación política del país, signada por la diversidad y la posibilidad de los disensos, hace evidente la necesidad de darle plena aplicación a las instituciones creadas por la Constitución, a fin de mantener el estado de derecho, la paz social y la gobernabilidad del país, tanto en el ámbito nacional como en el de los estados de la República.

La atribución a que hace referencia la fracción VI del artículo 76 constitucional, es, por supuesto, de índole acotada; no implica la injerencia arbitraria de una de las Cámaras del Legislativo federal en el ámbito local, sino que representa una acción excepcional, respetuosa de la soberanía de los estados y relacionada sólo con la materia a la que concierne la solución del conflicto de que se trate. En ese sentido, la Cámara de Senadores está facultada para intervenir únicamente en los conflictos políticos que se den entre los poderes de un mismo Estado.

Para determinar si una cuestión es política y si es de una magnitud tal que, de no resolverse, podría comprometer el buen clima en que debe transcurrir el trato entre poderes o impedirle a alguno de ellos el cabal cumplimiento de sus fines, la presente Ley consigna los supuestos en los que, por su gravedad o sus consecuencias sobre el buen gobier-

no o la tranquilidad de los ciudadanos, procedería solicitar la intervención de la Cámara de Senadores.

El primero de ellos versa sobre las diferencias políticas que, siendo naturales, y aun sanas, en el marco de nuestra pluralidad, no lo son si, en su manifestación, uno o más poderes pretenden imponerse para influir o condicionar el ejercicio de las respectivas competencias, sobrepasar las propias o intervenir en las de los otros.

El segundo hace alusión a la indispensable colaboración a que están impelidos los poderes —pues la división que los separa no ignora, sino confirma la unicidad del poder público en el Estado Mexicano—, pero que en determinadas circunstancias no se traduce en los hechos por una deficiente coordinación o la falta de complementariedad que, pese a los efectos negativos o las complicaciones que ellas acarrearán al normal desempeño de sus respectivas funciones, los involucrados acreditan no poder o no querer subsanar.

El tercero concierne a los dichos que, en la forma y en el fondo, minan la autoridad de personas o instituciones, independientemente de que, al externarlas, haya dolo o no, por lo que ameritan aclaración y, en su caso, enmienda, sin que ello cause demérito alguno a la libre expresión ni al disfrute del fuero constitucional.

El cuarto se refiere al enfrentamiento físico que pone en peligro la integridad de los individuos y atenta contra la dignidad del poder público, aunque no perturbe el orden ni conlleve amenazas al régimen constitucional local.

El quinto atañe a los riesgos de violencia que sí pudieran traer consigo la interrupción de la legalidad, sea porque uno de los poderes recurre indebidamente a la fuerza pública en agravio de otro o porque entre ellos se desarrolla un enfrentamiento que podría desembocar en hechos armados, con la consecuente degradación de la convivencia institucional y de la mínima civilidad.

Por último, se consigna la posibilidad de entender por cuestión política todo aquello que, de parte de un poder hacia otro —sea por comisión o por omisión—, le genere a este último un perjuicio.

En tales supuestos, se dará por descontado que, para la solución de los mismos, no hay recurso, vía o instancia jurisdiccional disponible.

III

En virtud de la acotada intervención de la Cámara de Senadores, toca entonces a la presente Ley Reglamentaria regular los supuestos no previstos en la correspondiente de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, de modo que no invada el ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha legislación señala los casos en los que la Cámara de Senadores se abstendrá de conocer de materias que son o fueron objeto de controversia constitucional.

Por otra parte, la intervención de la Cámara de Senadores debe darse a petición de parte, rescatando una previsión que data de la época en que se otorgó esta facultad al Senado restaurado, salvo los casos en que estén de por medio hechos violentos, la perturbación del orden público o un eventual quebrantamiento de la legalidad.

Al no ser una facultad discrecional ni absoluta, sino supeditada a la acción y solicitud de los poderes de los estados, se colige que, por sí, la Cámara de Senadores no puede en forma oficiosa intervenir, a menos que uno de ellos se lo requiera.

Esta Ley establece, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución particular del Estado de que se trate y las previsiones que ella misma contiene, que le son ajenas a la Cámara de Senadores las cuestiones jurídicas y las que, no obstante ser de naturaleza política, se susciten entre los poderes de estados distintos o entre uno de éstos y otros órganos de autoridad, como lo son los ayuntamientos y las autoridades, tanto centrales como delegacionales, del Distrito Federal.

Dicha intervención debe darse en todo momento; no conviene fijar un plazo para ocurrir ante la Cámara de Senadores, ni para que ella resuelva. No actuar inmediatamente para solicitar la intervención, en modo alguno implicará consentimiento tácito, por parte del Poder afectado por otro, respecto a los hechos que pudieran dar lugar a una cuestión política.

A fin de evitar que, por falta de atención, un conflicto local se agrave, la Cámara de Senadores debe dar curso a cualquier cuestión que le sea planteada. Para el caso en que alguna cuestión, aunque presente elementos políticos, sea de naturaleza jurídica, ésta deberá turnarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos de su trámite y resolución.

Si una de las partes ocurre indebidamente a la Cámara de Senadores, ello no causará la pérdida de su derecho a interponer una controversia constitucional, bajo el entendido de que feneció el plazo para hacerlo. Aunque ello suponga una excepción al plazo para acudir al Máximo Tribunal, deberá darse curso a la demanda presentada originalmente en forma de solicitud.

En tal caso, a pesar de que hubieran transcurrido los treinta días que menciona el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se podrá tramitar y resolver la cuestión planteada con vista a la solicitud e informes de las partes, que harán las veces de demanda y contestación a ella. Ya será la Suprema Corte, conforme al artículo 40 de dicha Ley Reglamentaria, la que supla las deficiencias.

IV

Cuando la Cámara de Senadores intervenga para resolver un conflicto entre poderes locales, lo hará en tanto expresión del Supremo Poder de la Federación y en su carácter

de autoridad; por lo mismo, quien a ella recurra y quien por ella sea emplazado, actuarán como partes que están obligadas a acatar su resolución final. Ello exige prever recursos y sanciones en caso de incumplimiento de los acuerdos y resoluciones que lleguen a tomarse.

También debe disponerse la posibilidad de que tal intervención implique suspender los actos que dan motivo al conflicto; por supuesto ello no le permitirá suspender la vigencia de las leyes, ni siquiera en la hipótesis de que éstas sean la causa del conflicto.

Esta Ley establece las vías para hacer expeditas y asequibles las instancias previstas en la Carta Magna, sin más formalidades que las necesarias para referir los hechos y acreditarlos. Al admitir toda solicitud que formulen los poderes de los estados para evitar que un conflicto devenga un problema grave e irresoluble, se entiende que lo sometido a la Cámara de Senadores, lo será en última instancia y siempre referente a uno de los supuestos previstos en esta Ley.

Respecto a la legitimidad de quien solicite la intervención de la Cámara de Senadores, salvo prueba en contrario, se presumirá que goza de personalidad y está facultado para hacerlo.

Conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para el desahogo de un proceso se requerirá integrar una Comisión; ésta debe ser permanente, tener atribuciones propias y gozar de la autoridad necesaria, para dictar las providencias suficientes con vista, primero, a hacer cesar provisoriamente un conflicto entre poderes y, luego, para hacer acatable la resolución, que, en su caso, emita la Cámara de Senadores.

Corresponderá a esta Comisión instruir el proceso y elaborar el proyecto de resolución que someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores. Ésta, con base en el proyecto y atendiendo a lo dispuesto en la Constitución federal, la particular del Estado y la presente Ley, resolverá lo que en derecho proceda. Su resolución será definitiva e inatacable.

Finalmente, esta Ley prevé que, en caso de inobservancia de las determinaciones de la Comisión o de incumplimiento de la resolución de la Cámara de Senadores, aquélla podrá, a instancia de parte o por sí, determinar si ha o no lugar a oír al o los presuntos poderes remisos y a requerirles toda información que se considere necesaria, a fin de concluir si, en efecto, hay motivo de aplicar sanciones.

En caso de ser así —sea porque la respuesta requerida no haya sido entregada en el plazo fijado o porque fue insatisfactoria—, la falta será considerada una violación grave a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dará motivo a que el asunto se turne a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, para los efectos de inicio del juicio de responsabilidad.

De igual modo, si se estimase que la actuación de la Comisión o la de alguno de sus integrantes, no estuvo total y en todo momento apegada a la normatividad que la rige, se podrá interponer el recurso de revisión, que será resuelto por la propia Comisión.

En el caso de que, en cualquiera de las etapas del proceso, alguna de las partes no hubiese cumplido con las determinaciones emitidas por la Comisión o, a su término, no cumpla con la resolución aprobada por la Cámara de Senadores, procederá el recurso de queja, al que la Comisión dará trámite y respecto al cual dictará las medidas que crea procedentes.

Por lo expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 1º.

Esta Ley establece los casos en los cuales la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asumirá el conocimiento de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, prevé las bases según las cuales conocerá de ellas y regula el proceso a través del cual las resolverá.

La Cámara de Senadores no ejercerá funciones jurisdiccionales.

Artículo 2º.

Se configura la cuestión política, si los actos o hechos que la motivan son de gravedad tal que dañen la relación entre dos o más poderes de un Estado o afecten su funcionamiento.

Artículo 3º.

Se estará ante una cuestión política, si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

I. Las diferencias políticas que surjan entre los poderes de un Estado y que alteren el legal y correcto ejercicio de las atribuciones de uno de ellos, extralimiten su competencia o invadan el ámbito de actuación de otro;

II. La falta de colaboración, coordinación o complementación a la que obligan los principios legales que regulan la división de poderes y que éstos se muestren incapaces de solucionar;

III. Las expresiones que, en forma pública y reiterada, formule un Poder respecto de otro, cuyo propósito o sus efectos tiendan a socavar su autoridad, sin que se dé la explicación pertinente y suficiente;

IV. El enfrentamiento físico entre los poderes de un Estado, aunque éste no interrumpa el orden constitucional;

V. Los hechos de violencia, del tipo que sea, de un Poder hacia otro, que pudieran alterar o interrumpir el orden constitucional local, y

VI. En general, todos los actos o hechos que un Poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros.

Procederá plantear la cuestión política siempre que, para resolverla, no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional.

Artículo 4º.

La Cámara de Senadores resolverá las cuestiones políticas que le sean sometidas, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado al que pertenezcan los poderes en conflicto y la presente Ley.

En lo no previsto en los cuerpos normativos anteriores, se aplicará como ley supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 5º.

La intervención de la Cámara de Senadores se dará:

I. A petición de parte, cuando, de plantearse una cuestión política, uno o más de los poderes en conflicto, se lo solicite, y

II. De oficio, cuando un Poder se valga de la fuerza pública en contra de otro, tengan lugar hechos de violencia o haya riesgos de que ello suceda.

En cualquiera de esos supuestos, bastará que un ciudadano lo haga del conocimiento de la Cámara de Senadores y no será necesario cubrir formalidad alguna. Lo anterior es con independencia de las acciones que tomen las partes en conflicto.

Artículo 6º.

La Cámara de Senadores no intervendrá si el conflicto se refiere a:

I. Controversias constitucionales;

II. Casos en que la cuestión política se dé entre poderes de un Estado y otro, o entre los poderes de un Estado y las autoridades del Distrito Federal;

III. Cuestiones políticas que surjan entre:

a) Autoridades del Distrito Federal;

b) Ayuntamientos y poderes de un Estado;

c) Ayuntamientos de un Estado;

- d) Ayuntamientos de un Estado y poderes o ayuntamientos de otro, y
- e) Autoridades del Distrito Federal y las de sus demarcaciones territoriales;

IV. Los conflictos previstos en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Las cuestiones que, por cualquier vía, se hayan planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que ella decline su conocimiento.

Artículo 7º.

Los poderes de los estados podrán plantear, en todo momento, las cuestiones políticas que surjan entre ellos. No habrá término para hacerlo ni perderán el derecho a solicitar la intervención de la Cámara de Senadores.

La falta de presentación de solicitud, no implicará un consentimiento tácito de parte del o de los poderes que se consideren afectados por la cuestión política que diere motivo a la intervención.

Bastará que uno de los poderes ocurra a la Cámara de Senadores para que ésta asuma el conocimiento de la cuestión política planteada. No se requerirá la anuencia de la otra parte para que tenga lugar dicha intervención.

El hecho de que uno o más poderes soliciten intervenir a la Cámara de Senadores, no dará lugar a juicio de responsabilidad.

Artículo 8º.

Cuando la intervención de la Cámara de Senadores sea a solicitud de parte, podrá promoverla cualquiera de los poderes en conflicto.

La solicitud será formulada por su titular o su representante legal.

Si el Poder que solicita la intervención es órgano colegiado, para que su representante legal esté en posibilidad de recurrir a la Cámara de Senadores, será necesario un acuerdo previo; éste se deberá adoptar conforme a las normas que regulan su integración y funcionamiento.

Se presumirá que todo aquél que solicita la intervención de la Cámara de Senadores, goza de personalidad y está facultado para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Artículo 9º.

La solicitud a que se refiere el artículo anterior, incluirá una relación de los hechos que la motivaron, los argumentos por los que se considera ésta una cuestión política, las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la Constitución local que funden la actuación o que se consideren violadas con los actos o los hechos ejecutados por quien es señalado como contraparte, y las cuestiones específicas respecto de las cuales deba pronunciarse la Cámara de Senadores.

Al escrito inicial deberán acompañarse:

- I. Los documentos que acrediten la personalidad del compareciente, y
- II. Las pruebas que sustenten los hechos referidos.

Cada una de las partes señalará, desde el principio, un domicilio en el Distrito Federal, en dónde oír notificaciones y recibir documentos.

Artículo 10.

La solicitud se presentará ante la Cámara de Senadores y, durante los periodos de receso, ante la Comisión Permanente.

Artículo 11.

La Cámara de Senadores dará trámite a toda solicitud de intervención, para lo cual deberá ceñirse a lo previsto en esta Ley.

Dicha solicitud se turnará a la Junta de Coordinación Política, la que decidirá sobre su procedencia. Para el efecto, la Junta determinará:

I. Si la solicitud y los anexos se apegan a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Ley, y

II. Si la cuestión planteada no es de índole constitucional, en cuyo caso deberá remitirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que ésta la conozca y resuelva.

Artículo 12.

Si la Junta, al valorar la situación motivo de la solicitud de intervención, infiere que se han dado o pueden darse hechos de violencia, lo hará en su caso del conocimiento de la Comisión Permanente, a fin de que convoque a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones, conforme a la fracción IV del artículo 78 constitucional.

Artículo 13.

Para la debida instrucción del proceso y la elaboración del proyecto de resolución que se someterá al Pleno de la Cámara de Senadores, se integrará una Comisión ordinaria.

Ésta tendrá todas las atribuciones que otorgan la Ley Orgánica y el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los acuerdos parlamentarios.

La Comisión estará integrada por siete senadores y funcionará en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General.

Conforme al artículo 82 de dicha Ley, éstos serán nombrados por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, a menos que se hallen en alguno de los supuestos consignados en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, en cuyo caso se excusarán de intervenir. Para el adecuado desempeño de su función, la Comisión se auxiliará de especialistas o del personal que estime necesarios.

Artículo 14.

La Comisión valorará si la solicitud de intervención reúne los requisitos y se halla en alguno de los supuestos contenidos en la presente Ley.

En caso de estimarlo necesario, podrá requerir a la parte solicitante, documentos o pruebas adicionales, para lo cual le otorgará un término de diez días hábiles a partir de la fecha de la notificación.

Artículo 15.

La Comisión requerirá un informe al o a los poderes señalados como contraparte, respecto de los actos o los hechos consignados por el o los promoventes de la intervención.

Dicho informe se rendirá en un plazo de quince días hábiles e incluirá, de ser necesario, las pruebas que acrediten los hechos en él referidos.

En el transcurso del proceso, la Comisión podrá requerirle a una o a ambas partes, la presentación de nuevos elementos de convicción que considere convenientes y proveer el desahogo de las diligencias que a su juicio sean indispensables.

También podrá, si lo juzga pertinente, oír a los interesados, entrevistar a autoridades y particulares, realizar investigaciones y recabar toda la información que requiera, para elaborar el proyecto de resolución.

Artículo 16.

La Comisión dictará las medidas precautorias que estime necesarias, a fin de que no se agrave la cuestión política surgida entre los poderes de un Estado o para suspender temporalmente los actos o hechos motivo del conflicto. La suspensión no podrá disponerse en los casos que impliquen la vigencia o aplicación de las leyes.

Para los efectos anteriores, la Comisión podrá solicitar a la Junta de Coordinación Política que recurra, de considerarlo ésta procedente, al auxilio del Ejecutivo Federal.

La observancia de las medidas que se dicten, será obligatoria para las partes en conflicto; deberán acatarlas, sin importar que se haya o no rendido el informe a que hace referencia el artículo anterior.

Artículo 17.

La Comisión, con base en la solicitud y los informes, los elementos de convicción que se allegue y las constancias que integren el expediente respectivo, elaborará el proyecto de resolución.

En la elaboración del proyecto, se observarán las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la Constitución particular del Estado al que pertenecen las partes.

En el proyecto se determinará:

- I. La materia o materias objeto del conflicto;
- II. Si, en efecto, se configuró la cuestión política y si ésta afectó a uno de los poderes;
- III. Las acciones u omisiones que las partes deben asumir para dar por concluido el conflicto, y
- IV. Las prevenciones que se adoptarán, en caso de incumplimiento de la resolución por alguna de las partes.

El proyecto se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores.

Artículo 18.

La Cámara de Senadores, con base en el proyecto al que se refiere el artículo anterior, resolverá lo que en derecho proceda. Su resolución será definitiva e inatacable.

Artículo 19.

Una vez aprobada la resolución, ésta se notificará a las partes en el domicilio que hayan señalado al ocurrir ante la Cámara de Senadores.

Artículo 20.

La Comisión, a instancia de parte o por sí, podrá determinar si los poderes en conflicto han dado cumplimiento a la resolución emitida por la Cámara de Senadores.

En caso de un posible incumplimiento, la Comisión oír al presunto poder remiso, para lo cual le deberá requerir rinda un informe dentro del plazo de tres días hábiles.

Si el poder remiso no rinde dicho informe o éste es insatisfactorio, ello será considerado una violación grave a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 110 constitucional y los artículos relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el supuesto anterior, la resolución de la Comisión por virtud de la cual se determine el incumplimiento, será turnada a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, para los efectos de inicio del juicio de responsabilidad.

Artículo 21.

En caso de que alguna de las partes considere que la actuación de la Comisión o la de alguno de sus integrantes, ha sido irregular, podrá interponer ante la misma Comisión el recurso de revisión.

LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

El recurso de revisión se presentará por escrito, en cualquier etapa del proceso, se tramitará con conocimiento de quienes intervengan en el conflicto y será resuelto por la propia Comisión.

El plazo para interponer este recurso, será de cinco días hábiles.

Artículo 22.

Cuando alguna de las partes no cumpla con las determinaciones que emita la Comisión en el curso de la instrucción, procederá el recurso de queja.

Procederá el mismo recurso en los casos en que una de las partes no cumpla la resolución de la Cámara de Senadores.

La Comisión dará trámite al recurso, emitirá la resolución que en derecho corresponda y en ella dictará las medidas que considere son procedentes, para hacer cumplir dicha resolución.

Artículos transitorios

Artículo primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. En el mes siguiente a la promulgación de la presente Ley, la Cámara de Senadores nombrará a los miembros que integrarán la Comisión que instruya y ponga en estado de resolución las solicitudes de intervención que se formulen.

Artículo tercero. Los miembros de la Comisión durarán en su encargo el tiempo que reste a la actual Legislatura.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los 12 días del mes de mayo de 2004.