

LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA

1. El viernes 29 de diciembre de 1978, apareció publicada en el *Diario Oficial* la *Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República*, como una de las leyes complementarias de la reforma política de 1977. Me da gusto la publicación de esta ley reglamentaria ya que ella se debió de haber expedido desde 1917 y no lo es sino hasta 61 años más tarde.
2. La fracción V del artículo 76 constitucional faculta al senado para “Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional. . .” Esta fracción se ha prestado a múltiples problemas de interpretación y por ello era indispensable la expedición de la ley reglamentaria. Además, este dispositivo constitucional se ha empleado por razones políticas: en contra de gobernadores indisciplinados que no han acatado las instrucciones del gobierno federal; para eliminar enemigos políticos o suprimir gobernadores no gratos designados por otro presidente.
3. Así, esta fracción V fue aplicada durante el periodo de Adolfo de la Huerta, 16 veces; durante el de Cárdenas, 8; durante Calles y Portes Gil, 7; durante Obregón, 6; durante Carranza, 4; durante Avila Camacho, 3; durante Echeverría, 2; Abelardo Rodríguez, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, la aplicaron sólo una vez. Las entidades federativas donde más se ha aplicado dicha fracción son: Morelos, 8 veces; Guerrero, 6; Tamaulipas y Jalisco, 5; Puebla, Guanajuato y Durango, 4; Veracruz, Nayarit, Sonora y Colima, 3; Campeche, Yucatán, Tabasco, Sinaloa, Chiapas y San Luis Potosí, 2; y una vez, en Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo.¹
4. Robert E. Scott señala que varias declaraciones de desaparición de

¹ López Moreno, Javier. *La Reforma Política en México*. Ediciones del Centro de Documentación Política, A. C. México, 1979, p. 27.

poderes se realizaron contra gobiernos locales en rebelión.

Así en 1920, de los trece listados, doce fueron declarados no existentes antes de que el Senado de Carranza fuese también removido por los Estados en rebelión. En 1924, tres de los cuatro listados estuvieron implicados en la revolución de De la Huerta; y en 1927, dos de los cuatro gobiernos removidos en ese año, tomaron parte en los disturbios anti reeleccionistas.

En 1929, dos de los tres gobiernos desaparecidos fueron responsables del levantamiento ocurrido en ese año.

El profesor Mecham, por su parte, escribió que:

un grave abuso de la facultad del Senado fue la remoción, en 1935, de los gobernadores callistas de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango. Después del rompimiento entre Cárdenas y Calles, el primero logró deshacerse de los gobernadores pro Calles, ordenando al Senado que declarara desaparecidos los poderes a causa de actividades sediciosas.²

5. Y que varias de esas declaraciones se hicieron por motivos políticos, fue reconocido por el propio congreso de la unión: el senado en 1939 había aprobado un proyecto de ley reglamentaria de esta fracción V y de la VI; sin embargo, la cámara de diputados nunca aprobó el proyecto. El 5 de noviembre de 1970, en un lapso de diez minutos, se resucitó el proyecto para dictaminarse su envío al archivo porque, según el dictamen, este problema “contiene más un fondo político que un problema esencialmente jurídico” y “resulta imprudente pretender circunscribir a un texto legal”, un asunto tan delicado como la desaparición de poderes, pues “no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes de un Estado”. Más claro no podía ser.

6. Se podría afirmar que todas las “desapariciones de poderes en una entidad federativa” fueron inconstitucionales, pues al no existir la ley que debía reglamentar la fracción, ésta no podía aplicarse. Esta interpretación es la que más se apega al sentido de nuestra ley fundamental.

7. Esta ley reglamentaria también debió de haber abordado el problema de la fracción VI tal y como lo ordena la constitución. No me explico la

²Martínez Báez, Antonio, “El federalismo mexicano y la desaparición de poderes de los estados”, en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*. Librería de Manuel Porrúa. México, 1961, pp. 48, 52-53.

omisión, ya que la fracción VI no implica toda la problemática político-jurídica de la V.

8. El artículo primero de la ley reglamentaria repite la primera hipótesis de la fracción V y dice que: “Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional”.

Empero, esta redacción es maquiavélica y no plasma correctamente lo ordenado en la constitución. Veamos por qué.

Se ha discutido si esta facultad del senado es de carácter constitutivo o sólo declarativo. La doctrina mexicana ha estado de acuerdo que es una facultad declarativa, es decir, que los poderes de una entidad federativa *desaparecen* y posteriormente el senado constata esa situación y declara que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional *porque* han desaparecido todos los poderes de ese estado, pero el senado *no* tiene la *facultad de hacer desaparecer* a los poderes. Que la constitución sólo le otorga al senado una facultad declarativa se constata del simple texto de la fracción V;³ además, si no fuera así, los poderes de las entidades federativas estarían subordinadas a la merced y buena voluntad del senado.

Ahora bien, el verbo que emplea el artículo 1o. de la ley reglamentaria es “determinar”, es decir se eludió el uso del verbo “declarar” y se quiso, a propósito, ser ambiguo, aunque realmente la ley reglamentaria se inclinó por la tesis de la facultad constitutiva y en este sentido en el artículo 3o. se habla de “resolución” y más clara aún es la redacción del precepto 5o.: “Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales. . .”

Además, el verbo *determinar* gramaticalmente significa: “fijar los términos de una cosa”, “tomar resolución”, “hacer tomar una resolución”.

9. El artículo 2 señala los casos en que se configura la “desaparición” y que es cuando los titulares de los poderes constitucionales de un estado: I) Quebrantaren los principios del régimen federal, II) Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor, III) Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las fun-

³ Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, en *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 509-510.

ciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico, IV) Prorrogaren la permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares, V) Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distinta de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la constitución.

Realmente las causales son amplias, y será el senado quien las interprete y de aquí la importancia del verbo “determinar” del artículo primero.

La doctrina había manifestado que los poderes estatales podían “desaparecer” por causas fácticas o por causas jurídicas y que era indispensable precisar estas últimas que es lo que realiza el artículo segundo.

Sólo he de señalar que la fracción IV plasma la causal por la cual la fracción V del 76, con otro numeral, se creó en 1874 como consecuencia de que el gobernador de Yucatán había prorrogado su periodo.

La fracción V de este artículo segundo realmente está consagrando la garantía de la forma republicana de gobierno, lo que nos parece muy bien: que en forma tan explícita se diga algo que está en la construcción de este dispositivo constitucional. En otra ocasión, cuando aún no existía ley reglamentaria, había ya opinado en este sentido.⁴ Así, en México contamos con tres hipótesis de garantía federal, las dos contenidas en el artículo 122 constitucional más la de la forma republicana de gobierno que se encuentra en la fracción V del artículo 76 constitucional, haciéndose la precisión en la fracción V del artículo segundo de su ley reglamentaria.

10. La petición para que el senado conozca de las causas de desaparición la pueden formular: senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad.

Esta disposición responde a la situación de que ha sido primordialmente la secretaría de gobernación la que ha hecho la petición. Ahora se le suprime al ejecutivo esa posibilidad.

Tal y como está redactado el artículo, bastará que lo soliciten dos senadores o diputados federales para que el senado conozca el caso.

Hay que esperar a ver como se aplica este artículo tercero, todos sabemos que con facilidad el ejecutivo federal le puede solicitar a dipu-

⁴Carpizo, Jorge, *obra citada*, p. 515.

ciar el referéndum respecto a los reglamentos.

El artículo 58 señala que el referéndum es obligatorio o facultativo para el presidente y las cámaras. Es obligatorio “cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general”.

Es facultativo cuando las leyes y reglamentos “no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior” y entonces queda a juicio del presidente o de las cámaras federales ordenar o no la práctica del referéndum.

La anterior clasificación no tiene ninguna importancia y realmente todo referéndum resulta potestativo, ya que el tercer párrafo del artículo 58 dispone que “. . . los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los Poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales”. Entiendo que si uno de esos poderes accede a la realización del referéndum, éste tiene que realizarse sin que el otro poder se pueda oponer.

13. El referéndum procede una vez aprobado el proyecto de ley por el congreso, y antes que se le remita al ejecutivo para su promulgación y publicación.

El objeto del referéndum es la aprobación o no, de la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

14. Para que se tramite una iniciativa popular, se deberá comprobar que ésta se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los cuales debe haber cuando menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que se divide el Distrito Federal.

Se asienta que la ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de esos requisitos, así como el trámite de la iniciativa popular.

Se precisa que la iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

15. Se excluye del referéndum obligatorio, las leyes y reglamentos referentes a la hacienda pública y a la materia fiscal del departamento. Esta disposición es lógica y está de acuerdo con el derecho comparado. Los ciudadanos no somos muy afectos ni vemos con simpatía a las normas fiscales.

16. El último artículo, el 59, se refiere a formas de información y difusión de la materia objeto del referéndum, así como formas para que el rechazo de una parte del proyecto no implique el rechazo de la totalidad del documento.

JORGE CARPIZO