



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

NÚMERO DE ASUNTO
2750

INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO ANTE EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

A efecto de derogar la fracción V, del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de proscribir del sistema federal mexicano, la facultad indebidamente conferida al Senado de la República, para desaparecer los poderes de una entidad federativa, con ello preservamos lo previsto por el artículo 40 de nuestra Carta Magna, que establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos.

PRESENTADA POR: Diputado Omar Bazán Flores (PRI).

FECHA DE PRESENTACIÓN: 11 de junio de 2021, en Oficialía de Partes del H. Congreso del Estado.

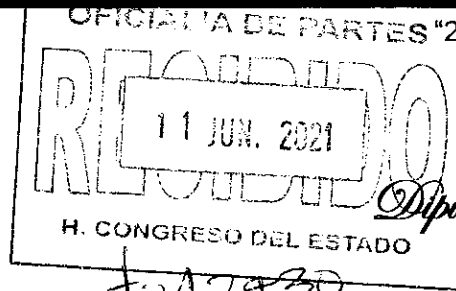
TRÁMITE: Se turna a la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales.

FECHA DE TURNO: 18 de junio de 2021.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

~~"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México"~~



MB
213

Diputado Omar Bazán Flores

1042930

**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
P R E S E N T E.-**

El suscrito **Omar Bazán Flores**, Diputado de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso del Estado, integrante al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 68 Fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua en relación con el artículo 71 Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 167 fracción I y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Chihuahua, comparezco ante esta Honorable Representación a presentar **Iniciativa con carácter de Decreto con el propósito de Derogar la fracción V del artículo 76 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de proscribir del sistema federal mexicano la facultad indebidamente conferida al Senado de la República para desaparecer los poderes de una entidad federativa, con ello preservamos lo previsto por el artículo 40 de nuestra Carta Magna, que establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, solicitando que en caso de ser aprobada se eleve ante el H. CONGRESO DE LA UNIÓN, como iniciativa de Ley propuesta por la Sexagésima Sexta Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, por lo que me permito someter ante Ustedes la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En base a estos antecedentes, someto a consideración de esta Representación Popular, el siguiente proyecto de decreto:



Diputado Omar Bazán Flores

La desaparición de poderes es un medio de control constitucional político confiado al Senado de la República, con el propósito de garantizar el sistema federal mexicano, al menos así se presenta en la doctrina y academia constitucional mexicana, pero al analizar los orígenes del sistema federal norteamericano adoptado por México se empieza a percibir la realidad mexicana.

En nuestro país existe un federalismo artificial, con el cual hemos aprendido a vivir y en su contexto hemos desarrollado todas nuestras actividades políticas, sociales y económicas, el cual alcanza todos los niveles, Federal, Estatal y Municipal, es un federalismo centralista, quiero aclarar que en este caso me refiero al centralismo como adjetivo de nuestro peculiar sistema federal y no como una forma de gobierno, ya que técnicamente el centralismo es la antítesis del federalismo.

Este "centralismo" en nuestro sistema de gobierno federal se da a todos los niveles y se utiliza como un mecanismo de control, el gobierno federal pretende controlar a los Estados, mediante la asunción de facultades excesivas, al igual que el Gobierno Estatal hace con los Municipios y éstos con las secciones municipales y comisarías de policía, en general, el ente mayor, quiere controlar al ente menor, por instinto, conservando o ampliando sus facultades en todos los ámbitos, a grado tal, de pretender desaparecer los poderes de un estado o Municipio a conveniencia política, a fin de acabar con un líder incómodo.

Constantemente el centralismo en México es criticado por nuestros propios gobernantes, por los estudiosos del derecho y en general por la ciudadanía, reiteradamente se menciona la necesidad de fortalecer el Municipio, de descentralizar las fuentes de ingresos, y se hacen propuestas de reformas legislativas, las cuales se llevan a cabo, inclusive a nivel constitucional, pero en la práctica no surten el efecto esperado, pues la causa del problema se origina en el



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

“2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México”

“2021, Año de las Culturas del Norte”

Diputado Omar Bazán Flores

sistema de reparto de facultades entre la federación y los estados adoptado por el artículo 124 de la Constitución Federal.

El sistema adoptado por nuestra federación en el artículo 124 Constitucional, conforme al modelo norteamericano, la Constitución hace el reparto de facultades concediéndolas expresamente a la federación y reservando las no concedidas en esta forma a los Estados, que por razón histórica en este tipo de sistema norteamericano buscaban salvaguardar lo más posible su soberanía, pues las trece colonias que conformaron los Estados Unidos de Norteamérica, eran Estados preexistentes con soberanía propia, esto ha provocado en la actualidad que en dicho país haya un exceso de federalismo, por decirlo de alguna manera, dificultando la coexistencia de los Estados miembros, por lo que en múltiples resoluciones judiciales de sus tribunales, se ha resuelto en favor de la federación cuando se ha excedido en facultades y se apoyan para ello en el ejercicio de facultades implícitas artificiosas, a fin de fortalecerle, sin embargo cabe aclarar que la situación histórica de nuestro país fue contraria, similar al modelo canadiense, en el que la Constitución otorga facultades expresas a los Estados incluyendo las implícitas, para luego reservar las demás a la federación, pues en dicho país no existían los Estados y fueron creados de un todo para formar la federación, en el mismo caso que en México, buscando la descentralización del poder.

En contra de nuestra historia, a la federación se le inviste de facultades implícitas, que son precisamente la puerta para otorgar artificialmente más facultades que las expresamente concedidas por el pacto federal, mismas que se regulan por artículo 73 Constitucional fracción XXX y que consisten en todas aquéllas otorgadas al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades expresamente conferidas.



Diputado Omar Bazán Flores

Para que exista una facultad implícita como presupuesto lógico, debe existir:

- A. Una facultad expresa;
- B. La imposibilidad de realizar esa facultad sin el ejercicio de otra que no está expresamente otorgada;
- C. Nexo causal entre la facultad expresa y la facultad implícita complementándose una a la otra.

En múltiples casos concretos en México, el Poder Judicial ha resuelto en favor de la federación, alegando ejercicio de facultades implícitas, forzando el surtimiento de los supuestos de la fracción XXX del artículo 73 Constitucional y adicionando mayores facultades a aquélla, como si estuviésemos en la situación norteamericana, provocando un mayor centralismo.

El momento actual de democracia y cambio, imponen al poder judicial la obligación de participar en ello, y al igual que en Estados Unidos de Norteamérica la importante labor del poder judicial mediante la interpretación del caso concreto a la luz de las necesidades sociales y económicas ha resuelto a favor de la federación para menguar la excesiva federalización y descentralización existente en aquel país, en México en caso de duda y como un principio general, se debe resolver en favor de los Estados, pues es evidente que en nuestro país existe una por demás exagerada centralización del poder y otorgar más facultades a una poderosa y ataviada federación, es tanto como ir en contra de la modernidad, de los avances democráticos y sociales que actualmente se viven en nuestro país, y en esa tesitura, a nivel estatal se debe resolver en favor del Municipio o en su caso en favor del ente menor.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

“2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México”

“2021, Año de las Culturas del Norte”

Diputado Omar Bazán Flores

El extremo de este federalismo mexicano “centralizado”, se hace patente como ya dijimos en la facultad conferida al Senado en la fracción V de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.

...

La desaparición de poderes como antecedente de nuestro sistema federal tiene su origen en el constitucionalismo americano, en donde la pretensión originaria es la defensa de la unión pactada por los estados en la Confederación Americana y es



Diputado Omar Bazán Flores

desarrollada con base en la interpretación del texto constitucional de las ideas contractuales de Rousseau y de Locke.

La Constitución es contrato político emanado de la voluntad popular y en donde esta voluntad popular hace una enajenación absoluta de todos sus derechos a favor del poder político que surge de esto, diría Rousseau; mientras que Locke estima que el contrato político se explica por la necesidad de que los derechos fundamentales del individuo subsistan después de la celebración del contrato. Estas dos consideraciones traspoladas al pacto de los estados (Trece colonias) son las que sirvieron como base para la jurisprudencia de los Estados de Norteamérica respecto a la garantía de la forma republicana, misma garantía que se encontraba estipulada en el texto constitucional de los Estados Unidos de América de 1787 en el art. IV, sección IV, que enunciaba: *"The United States shall guarantee to every state in this union a republican form of government, and shall protect each of them against invasion; and on application of the legislature, or of the executive (when the legislature cannot be convened) against domestic violence"*. "Estados Unidos garantizará a cada estado de esta unión una forma republicana de gobierno, y protegerá a cada uno de ellos contra la invasión; y sobre la aplicación de la legislatura, o del ejecutivo (cuando no se puede convocar a la legislatura) contra la violencia doméstica".

En Estados Unidos se está considerando a esta facultad como una garantía para el fortalecimiento del sistema federal a fin de resguardar la unión de los estados y pasó a nuestro ordenamiento constitucional en ese concepto, pero se usa como un facultad sancionadora y de control político para fortalecer el centralismo; en vez de utilizarlos para proteger y preservar a la unión federal, permitiendo con esto la



Diputado Omar Bazán Flores

garantía federal y, por ende, la unión de los estados miembros de manera voluntaria y no impuesta, pensando que tal unión es lo mejor para el desarrollo y el bienestar común para cada uno de sus integrantes, lo cual atenta contra el sistema federal mismo.

En México, la llamada garantía republicana norteamericana en la Constitución Federal de 1824 correspondía al Congreso de la Unión, facultad conferida por el artículo 49, fracción segunda, que decía:

Artículo 49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

...

II. Conservar la unión federal de los Estados y la paz y el orden público en lo interior de la Federación.

III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución.

...

Como se puede advertir era más acorde al modelo garantista del sistema federal adoptado de los Estados Unidos de América, que luego en la Constitución Federal de 1857 en el artículo 116 permanece con el mismo sentido, pero prácticamente copiada en los términos del modelo norteamericano.



Diputado Omar Bazán Flores

Artículo 116. Los Poderes de la Union tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión ó violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean escitados por la Legislatura del Estado ó por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Es hasta la reforma constitucional de 1874, tratando de fortalecer al Poder Legislativo, cuando se hace presente la garantía republicana, concediéndole esa garantía al Senado en el art. 72, apartado B, fracción V, que señalaba:

"son facultades exclusivas del Senado, declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que llegado el caso de nombrarlo Gobernador provisional quien convocará a elecciones conforme a las leyes del mismo Estado".

Manuel González Oropeza sostiene que la desaparición de poderes en México fue establecida por la Constitución como una forma de intervención para subsanar trastornos graves en las entidades federativas: "Ante los múltiples y variados supuestos que en la práctica se dan, el sistema federal adminicula constitucionalmente una gama de medidas de intervención... con el objeto de restablecer el orden". Ese gobernador sería nombrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado, facultad que desde luego se introduce ante la convulsión política de aquella época y convocaría a elecciones.

Desde la aparición de esa facultad conferida al Senado, una gran cantidad de hechos se sucedieron hasta gran parte del régimen de 1917. En estos sucesos, la actuación del Senado en ocasiones se convertía en arbitrario y en contra o en



Diputado Omar Bazán Flores

detrimento de las entidades federativas, por lo cual no se justificaba el objeto por el cual había sido creado, ya que en lugar de fortalecer la unión de las entidades en el sistema federal mexicano, resultaba evidentemente un mecanismo de control central, situación que se explica claramente de nuestro modelo de sistema federal que surge de una sola colonia y no de la conjunción de varias, es decir nuestro modelo debió perseguir la descentralización del poder y no al inversa.

Múltiples fueron los casos en los cuales bajo la supuesta petición ciudadana el Senado intervenía apoyado en esta facultad constitucional y se avistaba la intención de que más que salvaguardar la garantía republicana se procuraba colocar en los gobiernos estatales con personas afines al gobierno federal, como el caso denominado "la doble legislatura del estado de Jalisco", la cual deja en evidencia la manera indiscriminada del abuso de esta facultad de parte del Senado y que se convirtió en un arma política.

Lo que acaeció cuando se trataba de la elección del 6° Congreso Local, se generó por la complejidad política nacional de 1875, la debilidad del régimen local y la animadversión pública reinante. El uno de marzo de 1875 había tomado posesión el gobierno local encabezado por el Lic. Jesús L. Camarena; él apoyaba a la legislatura de Palacio, mientras que la 4/a. división federal, jefaturada por el Gral. José Ceballos, respaldaba a la que sesionó en el domicilio antedicho de la Merced o Hidalgo, que luego se trasladó al convento adjunto de Jesús María, para funcionar como Congreso; esto ocasionó la intervención del Senado de la República; tras todo ello estaba el presidente Lerdo de Tejada en su afán por sostenerse, pero el triunfo del porfirismo trajo como consecuencia su destitución y la consolidación de la Legislatura que volvía a encabezar Don J. Guadalupe Montenegro, y que el Lic.



Diputado Omar Bazán Flores

Camarena terminara su período al frente del gobierno del estado, el 28 de febrero de 1879, entregando el poder a su sucesor, el Lic. Fermín G. Riestra, quien protestó ya ante la VII Legislatura, siendo su presidente el Lic. Manuel M. Tortolero.

Todo lo anterior se gestó con once individuos que se reunieron en una casa de Guadalajara con la finalidad de constituir los poderes estatales de Jalisco; sin sustento legal ni constitucional que los respaldara expiden un decreto nombrando como presidente del Tribunal Superior de Justicia a alguien ajeno a ellos y desconociendo después al Ejecutivo local, por lo cual el presidente del Tribunal electo para ellos pasaba a ser el gobernador constitucional del Estado y así forman, según ellos, dualidad de los poderes constituidos de los poderes del Estado.

El Ejecutivo federal reconoció a los poderes constituidos del estado de Jalisco (Ejecutivo y Legislativo); sin embargo, en su reconocimiento da a los ciudadanos rebeldes la oportunidad de acudir al Senado para hacer valer sus derechos que como legislatura reclaman, es aquí donde la intervención del Senado cobra relevancia, ya que con un espíritu aparentemente conciliador en su resolución, manifiesta que es llegado el momento de nombrar a un gobernador provisional; para que este convoque a elecciones para el nombramiento de los titulares de los poderes constituidos del Estado.

Esto provocó el rechazo airado por parte del Poder Ejecutivo del estado y la legislatura local, por tal aberrante disposición, ya que no se encontraba este caso en el supuesto inmerso en el art. 72, apartado B, fracción V, que a la letra decía: "B.- Son facultades exclusivas del Senado", "Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarte gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme



Diputado Omar Bazán Flores

a las leyes del mismo Estado", de conformidad a lo publicado en El Monitor Republicano, números 166 y 167, el 11 y 12 de julio de 1876.

En México, estos abusos en los distintos regímenes constitucionales, desde 1857 hizo necesaria la reglamentación para el uso de este medio de control político, mediante la expedición de Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, durante el gobierno del Presidente José López Portillo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, que realmente institucionaliza la incrustación indebida de la garantía federal de lo estados, como control del gobierno federal sobre los estados:

En su artículo 2º señala lo siguientes supuestos:

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

I.- Quebrantaren los principios del régimen federal.

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

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

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



Diputado Omar Bazán Flores

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

Como se puede advertir de dichos supuestos no se trata de defender a los estados de amenazas externas o internas que atenten contra el sistema federal, sino de persecución en contra de los titulares de los poderes, es decir, lo que importa son los personajes y no el sistema, pues en esos casos la solución sería sujetarlos a proceso penal, pues en todas las fracciones mencionadas se darían los supuestos de la comisión de diversos delitos, como lo serían los delitos rebelión tipificado por el artículo 132 o el coalición de servidores públicos, previsto en el artículo 216 ambos del Código Penal Federal, el punto es que quien se ubique en cualquiera de los supuestos del artículo 2º de la Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, desde luego que estaría actuando al margen de la Ley y cometiendo diversos delitos, por lo que debe ser procesado y juzgado conforme lo establece la Constitución y no ser objeto de un procedimiento "político" para sus deposición sumaria propio del siglo XIX.

Código Penal Federal

Rebelión

Artículo 132.- Se aplicará la pena de dos a veinte años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos a los que, no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

- I.- Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;***



Diputado Omar Bazán Flores

- II.- Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio; y*

- III.- Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.*

CAPITULO IV

Coalición de servidores públicos

Artículo 216.- *Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.*

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la comisión del delito.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México"

"2021, Año de las Culturas del Norte"

Diputado Omar Bazán Flores

Es clara la intención social de contar con una verdadera división de poderes, a fin de lograr consolidar nuestro sistema democrático, no solamente en la urnas se gesta la democracia, se deben fortalecer todas las instituciones y los Poderes Estatales debe tomar y ejercer su papel adecuadamente, sin que uno se encuentre sobre los demás, lograr el equilibrio entre poderes es fundamental, incluyendo lo relativo al pacto federal, pues el Senado no puede estar investido de una facultad transgresora del debido proceso y por encima de los poderes de un Estado, bajo la velada intención de garantía del sistema federal, pues ello en vez de fortalecerle le debilita.

Desde la expedición de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, el 29 de agosto de 1789, quedaron trazadas las dos porciones fundamentales que integran los textos del constitucionalismo liberal: la parte dogmática, concerniente a los derechos fundamentales de la persona, y la porción orgánica, referente a la organización de los poderes del Estado, sobre la base del principio, convertido en dogma, de la "división de poderes".

El artículo 16 de dicha declaración señala:



Diputado Omar Bazán Flores

"Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada (parte dogmática) ni determinada la separación de poderes (parte orgánica), no tiene constitución. "

A partir de esta prescripción categórica, la teoría de Montesquieu penetró en el constitucionalismo moderno y se convirtió, en un dogma constitucional que, ha sido utilizado invariablemente para enjuiciar las normas supremas y las prácticas políticas de cualquier sistema y país, independientemente, también, de su propio desarrollo histórico.

De esta manera, González Pérez ha podido escribir que: *"Así como la tecnología acude a un dogma para explicar el misterio de Cristo, la ciencia política liberal acuñó su norma para explicar el misterio del Estado de Derecho. Dios es uno - nos diría la tecnología-, pero tres personas distintas. El Estado es uno - nos diría la ciencia política-, pero tres poderes distintos. El principio de la división de poderes ocupa en la ciencia política de liberalismo un papel análogo al que el dogma de la Santísima Trinidad desempeña en la Teología".*

En general, la teoría de la división de poderes de Montesquieu ha recibido severas críticas, la mayor parte de la cuales toman como punto de partida la interpretación tradicional o "jurídica", como la denomina Eisenmann, a la cual nos hemos referido líneas arriba. Así, entre otras cosas, se ha señalado que el poder del estado es, en realidad, indivisible, y que lo que se divide por tanto, no es el poder, sino las funciones; que las condiciones de vida política exigen más una colaboración de los órganos del Estado que una rígida separación; que el esquema de la separación tajante y rígida de funciones y poderes ha sido imposible de realizarse en la práctica;



Diputado Omar Bazán Flores

que el equilibrio de poderes siempre ha cedido, en el terreno de los hechos, ante el predominio de uno de ellos, etcétera.

Estas críticas parecen fundadas sobre todo si se acepta como válida la interpretación tradicional de la teoría de la separación de poderes. Pero si se penetra nuevamente en los textos del Espíritu de la Leyes, como en alguna medida, hemos intentado hacerlo, es posible advertir que la interpretación tradicional no parece coincidir enteramente con las ideas y las proposiciones de Montesquieu. La crítica a la interpretación "política", muy pocas veces intentada, tiene que formularse, necesariamente, desde posiciones políticas determinadas y considerando las circunstancias históricas bajo las cuales Carlos de Secondat formuló sus proposiciones.

Con todo, pese a las críticas formuladas y admitidas, la división de poderes sigue siendo considerada como un principio esencial de los ordenamientos constitucionales contemporáneos de los países occidentales. Así, Biscaretti di Ruffia señala como una característica principal de los estados de democracia clásica u occidental, la pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la teoría de la división de poderes, a diferencia de los estados otrora socialistas, en los que la pluralidad y división de poderes han sido "sustituídas por una serie de órganos colegiados de elección popular directa (los soviets), representantes de la colectividad en forma cada vez más amplia y con atribuciones proporcionalmente siempre más relevantes...", y a diferencia, también, de los estados autoritarios - el fascista italiano y el nazi alemán-, en los que "se adoptó el principio opuesto de la



Diputado Omar Bazán Flores

concentración de todas las funciones públicas, esenciales en el jefe, el cual terminó por presentarse, en la etapas más evolucionadas de esta 'forma de estado', simultáneamente como en el Jefe del Estado, del gobierno y del partido único..."

Pero es claro que la aceptación del principio de la división de poderes no ha implicado, como es lógico, la aplicación puntual de la teoría de Montesquieu en alguna de sus interpretaciones. Su teoría, acogida en principio por los revolucionarios franceses y por los constituyentes norteamericanos se transformó en fórmula para el constitucionalismo liberal y adquirió, como tal el carácter de un dogma. Pero la fórmula, convertida en dogma en cuanto a su aceptación formal en los textos constitucionales de los estados occidentales, ha tenido muy diversos desarrollos e interpretaciones, según las circunstancias concretas de cada país.

Hay, con todo, un cierto consenso para reconocer que lo importante del principio de la división de poderes, es la idea subyacente del control del poder por la distribución y coordinación de las funciones del mismo poder. Así, Mario de la Cueva ha escrito que: *"En los renglones de El Espíritu de las Leyes late un principio hermoso que se ha puesto de relieve muchas veces: La garantía mejor, si no la única, de que el poder no podrá cometer abusos, consiste en que el poder detenga al poder, función que corresponde exactamente a la idea de la separación de los poderes; o expresado con otra palabras, que ya son clásicas entre los expositores: La doctrina de Montesquieu conduce a un sistema de frenos y contrafrenos, de pesos y contrapesos en las actividades de cada uno de los poderes"*.



Diputado Omar Bazán Flores

En el mismo sentido, Tena Ramírez expresa: *"Más que la separación concreta de poderes que propuso Montesquieu, es el principio de su doctrina lo que importa salvar. Que por la naturaleza misma de las cosas el poder limite al poder, es la fórmula sencilla y genial que admite aplicarse por igual al mecanismo ideado por el pensador francés que a cualquier otro que invente el hombre, en su anhelo nunca cumplidamente satisfecho de impedir el abuso del poder. Pienso por eso que el principio de Montesquieu tiene que seguir señoreando cualquier constitución pública, que no se resuelva en dictadura."*

En similar posición, aunque menos enfático, De la Madrid Hurtado reconoce que: *"La idea matriz de la división de poderes, o sea la dispersión de la actividad del Estado en varios órganos corresponsables y coordinados como elemento de equilibrio y autocontrol del ejercicio del poder político que asegura un poder lo más alejado de la arbitrariedad y el abuso, en obsequio de la libertad de los hombres, sigue teniendo amplísimas perspectivas"*.

En fin, Fix-Zamudio, después de reconocer que el principio clásico de la separación de las funciones ya ha sido superado, apunta que su alcance actual *"debe buscarse no tanto en la separación de las atribuciones, sino en el equilibrio y la autonomía de los organismos que las realizan, de tal manera que se logre un equilibrio que impida un desbordamiento de uno de los departamentos, que anule a los otros, aunque teóricamente conserve su independencia"*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha orientado sus decisiones en torno a este principio precisamente bajo el argumento de equilibrio del poder:



Diputado Omar Bazán Flores

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de



Diputado Omar Bazán Flores

sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 78/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Registro digital: 166964. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 78/2009. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009, página 1540. Jurisprudencia



Diputado Omar Bazán Flores

En todo caso, conviene tener presente el carácter histórico y político de este principio, el sentido que tuvo cuando surgió como base del constitucionalismo moderno, sus adaptaciones y su significado actual. No es posible abstraer las ideas políticas y sociales del contexto histórico en que surgieron, ni desconocer que, en todo caso, aquéllas tienen una función histórica. Pretender convertirlas en dogmas jurídicos de inalterada vigencia y alcance, es ignorar su origen y su función.

En el análisis de este principio debe tenerse en cuenta, además, la presencia de otros factores y grupos sociales, que, al lado de los órganos del poder formal, también influyen y presionan sobre las orientaciones de éste.

Es claro, con todo, que el principio de la división de poderes tiene en la época actual un evidente significado democrático y antiautoritario: evitar la concentración del poder en un solo individuo, grupo o clase social o en solo órgano del Estado.

El principio de la división de poderes ha sido acogido formalmente por las constituciones mexicanas, desde la de Apatzingán de 1814 hasta la vigente de 1917, aunque ha sido diversa la posición de cada uno de los "poderes" en cada una de ellas. Desde el artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, quedaría trazado el contenido de la adopción del principio de la división de poderes: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una sola corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".

Similar fórmula reiteró el artículo 50 de la Constitución del 5 de febrero de 1857: "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo". En este último texto constitucional, el



Diputado Omar Bazán Flores

principio de la separación de poderes había llevado a los constituyentes a tratar de separar las funciones legislativa y ejecutiva, y de otorgar un cierto predominio a la primera, consagrando una fórmula intermedia entre el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo europeo.

Sin embargo, el desarrollo del sistema político mexicano impuso, primero, la reducción de la prevalencia del órgano legislativo, a través de las reformas constitucionales promulgadas el 13 de noviembre de 1874 por el presidente Lerdo de Tejada y, posteriormente, el predominio absoluto al margen incluso del texto constitucional, del ejecutivo, en época del porfiriato. Este predominio tuvo una de sus más frecuentes expresiones, entre otras, en el uso reiterado de "facultades extraordinarias" para legislar por parte del ejecutivo, aún fuera de los supuestos previstos en forma exclusiva por el artículo 29 constitucional para los casos de "suspensión de garantías". El Poder Judicial federal legitimó, invariablemente, este uso de "facultades extraordinarias" al margen de la Constitución de 1857, tal y como los explicamos al delimitar el fenómeno en estudio.

Por eso es explicable que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 se manifestara claramente el propósito de eliminar ese uso indebido de facultades legislativas "extraordinarias" por parte del Ejecutivo. La redacción original del artículo 49, proveniente de la del 50 de la Constitución de 1857, fue la siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo en la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.



Diputado Omar Bazán Flores

Sin embargo, a pesar del significado claro del texto del artículo 49, el Ejecutivo federal volvió a hacer uso de esas facultades fuera de los supuestos previstos en el artículo 29, contando con la autorización del Congreso e, incluso, con la legitimación de la Suprema Corte de Justicia, la cual, no obstante el texto constitucional, consideró que no era contrario a la Constitución el uso de tales facultades, aún fuera de los casos autorizados por el artículo 29.

Esta práctica, evidentemente contraria al significado del artículo 49 y al principio de la división de poderes adoptado por la Constitución, motivó al presidente Cárdenas a enviar una iniciativa de reforma constitucional al Congreso para indicar, en forma todavía más clara y categórica, que el Ejecutivo no debía hacer uso de las facultades legislativas extraordinarias sino exclusivamente en los casos previstos por el artículo 29. Una vez aprobada la reforma al artículo 49 constitucional y publicada el 12 de agosto de 1938, tal precepto quedó adicionado con la siguiente frase: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

Por último, a iniciativa del presidente Alemán, el citado artículo 49 fue reformado de nueva cuenta para establecer una excepción más a la regla de que el Poder Legislativo no debe depositarse en un solo individuo, añadiendo al supuesto de la suspensión de garantías, el concerniente a la modificación o supresión de las tarifas de exportación e importación y el control del comercio exterior, autorizados por el artículo 131, adicionado con motivo de la misma reforma constitucional, la cual fue promulgada el 30 de diciembre de 1950.



Diputado Omar Bazán Flores

De este modo, el segundo párrafo del artículo 49 vino a quedar, en virtud de esta última reforma, con la redacción siguiente:

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

La defectuosa redacción pudo ser salvada si las excepciones a la regla se hubiesen expresado en la misma frase, evitando repetir dos reglas generales, a las cuales se señalan excepciones distintas por separado.

Planteadas así las cosas, es de puntualizarse que el principio de división de poderes implica necesariamente la limitación del abuso del poder y como lo sostiene Fix-Zamudio lo que debe importarnos ahora es la autonomía de la función, independientemente del poder a que se atribuyan.

En estas condiciones es indudable que una forma de delimitar el poder y evitar su concentración, es buscar fórmulas que garanticen la no intervención de la federación en los Estados con fines políticos bajo el velo de garantía federal y por consiguiente para que de ahí se parta hacia todos los niveles de gobierno, sin que se "porfirice" el sistema federal, sino por el contrario, nuestro marco jurídico constitucional debe garantizar que los problemas entre la federación y las entidades de la república, así como los conflictos internos se transiten por las vías jurisdiccionales y con respeto a los principios rectores del debido proceso, sin contar con vías alternas de control político conferidas a distinto poder ajeno a la función jurisdiccional conferida en principio al poder judicial, como órgano de control de las



Diputado Omar Bazán Flores

relaciones entre los poderes y lo Estados con la Federación, por lo que se debe tomar en cuenta la real y verdadera expresión popular, para ir menguando el centralismo en México, pues si bien es cierto la división de poderes no implica necesariamente la distinción orgánica, lo cierto es que el centralismo ha dañado esa concepción y evita que el principio de división de poderes permeé a nuestro sistema democrático actuando como un "virus" que afecta todas las decisiones del país y que restringe la expresión popular, de ahí que sostenemos que la figura de desaparición de poderes debe abolirse en el sistema constitucional Mexicano, lo que desde luego abonaría para fortalecer el federalismo en México permitiendo el funcionamiento real del principio de división de poderes concebido en nuestra Constitución Federal, menguando el Presidencialismo exagerado, que nos ha llevado a la toma de decisiones por un pequeño grupo, alejadas de la real voluntad popular.

La solución es simple, como ya se explicó, se debe aplicar como principio general: "En las controversias suscitadas entre la Federación, Estado y Municipios o demás entes estatales, en caso se duda, se debe resolver a favor del ente más débil o desprotegido, a efecto de dotarlo de mayores facultades y no de restringirlas", si aplicamos este principio se irá fortaleciendo el federalismo, paulatinamente el presidencialismo irá menguando su poder, todo lo cual contribuye al anhelo popular de una real división de poderes, entendida dentro del contexto explicado, sin que ello implique una intromisión del poder judicial en aspectos políticos, sino simplemente el ejercicio del mandato popular en lo que a su función concierne.

Conforme al artículo 3º de la Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República la petición para que el Senado conozca de las



Diputado Omar Bazán Flores

causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad.

En el mismo precepto se establece que recibida la petición, si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

La referida Ley no cumple con la garantía de audiencia y es evidente que solo busca de manera política sustituir al Gobernador de un Estado para nombrar a uno provisional que sustituya a todos los poderes, por lo que a mi juicio resulta completamente anacrónica y desarticulada esta función, apartada totalmente del espíritu original de la garantía federal del federalismo norteamericano, como se advierte de los artículos 5º al 15 que a continuación se transcriben:

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

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



Diputado Omar Bazán Flores

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

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

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

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

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

ARTICULO 11.- El gobernador provisional deberá:

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



Diputado Omar Bazán Flores

II.- Hacer designación provisional de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del Congreso o legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior.

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

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

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

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

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



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México"

"2021, Año de las Culturas del Norte"

Diputado Omar Bazán Flores

La facultad de desaparecer los poderes de un Estado se alejó por completo de la intención de ser garantía del sistema federal desde que se incorpora en 1857 y es obvio que obedecía a la necesidad de mantener el control político del país, en momento de revueltas internas y externas de todo tipo, por lo que en nuestra época ya no se justifica y solo revela que todavía puede ser utilizada con ese indebido propósito antidemócrata, por lo que debe desaparecer.

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se deroga la fracción V del artículo 76 de la Constitución de los Estados Unidos, para quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a la IV. ...

V. DEROGADA.

VI. a la XIV. ...

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la Independencia de México"

"2021, Año de las Culturas del Norte"

Diputado Omar Bazán Flores

ARTICULO SEGUNDO.- Las reformas y adiciones a la Constitución de la República se aprobaran conforme al texto del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ECONÓMICO. - Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que se elabore la minuta en los términos correspondientes, así como remita copia del mismo a las autoridades competentes, para los efectos que haya lugar.

Dado en el Palacio Legislativo del Estado de Chihuahua, a los 07 días del mes de junio del año dos mil veintiuno.

ATENTAMENTE


DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES
VICEPRESIDENTE DEL H. CONGRESO DEL ESTADO