

III.
DERECHO POLÍTICO
IBEROAMERICANO

**LA COERCIÓN FEDERAL EN MÉXICO
(A PROPÓSITO DE LA EXPERIENCIA
ESPAÑOLA)**

JOSÉ EDUARDO ROSTRO HERNÁNDEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESTADOUNIDENSE EN EL MEXICANO. III. UNA INSTITUCIÓN PROPIA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO: LA FACULTAD COERCITIVA SENATORIAL. IV. LA LEY REGLAMENTARIA-CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD COERCITIVA SENATORIAL. V. LA DESAPARICIÓN DE PODERES LOCALES COMO MEDIDA COERCITIVA SENATORIAL. VI. LAS VÍAS PROCESALES FRENTE A LA DECLARATORIA SENATORIAL. VII. UNA INSTITUCIÓN DE CARÁCTER COERCITIVO ESTATAL EN EL DERECHO COMPARADO. VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN: PARALELISMOS DE LA COERCIÓN EN MÉXICO Y ESPAÑA. IX. BIBLIOGRAFÍA.

LA COERCIÓN FEDERAL EN MÉXICO (A PROPÓSITO DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA)

JOSÉ EDUARDO ROSTRO HERNÁNDEZ¹

I. INTRODUCCIÓN

En el Estado federal mexicano pueden surgir conflictos extremos que se susciten entre la Federación y una Entidad Federativa. Estos conflictos pueden surgir cuando una Entidad Federativa quebranta gravemente el orden constitucional, lo que generará una respuesta coercitiva por parte de la Federación. Es decir, que, para hacer frente a estos conflictos extraordinarios, existe un mecanismo excepcional no jurisdiccional como el de la coerción federal. Este mecanismo coercitivo tiene su fundamento en la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal mexicana (CFM), misma que está regulada por Ley Reglamentaria.

Las Entidades Federativas que integran la Federación, son: los 31 Estados de la República y la Ciudad de México (art. 43 CFM)². Estas Entidades Federativas están unidas en una Federación (art. 40 CFM), por lo que en ningún caso podrán contravenir el pacto federal (art. 41.1 CFM). La Constitución federal mexicana representa la unidad del Estado federal, ordenamiento en el cual está inscrito el pacto federal. Existe, por tanto, un pacto previo que hace posible la exigencia de «lealtad federal»³.

¹ Abogado en ejercicio. Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra. Autor de la obra: *La acción abstracta de inconstitucionalidad. Estudio comparativo entre México y España*; editada por Tirant lo Blanch. Laboró, en la Ciudad de México, en el Instituto de la Judicatura Federal. También fue Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato. Asimismo, en la Procuraduría Federal del Consumidor, fue Director de las Oficinas de Defensa del Consumidor: Zona Metropolitana de Mérida; y Zona Gral. Ignacio Zaragoza (Puebla y Tlaxcala). Email: eduardo-rostro@outlook.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1188-3322>.

² La Ciudad de México es una Entidad Federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos (art. 44 CFM), la cual cuenta con sus propios poderes locales (art. 122.A.I CFM).

³ En España, este principio es equiparable al de «lealtad autonómica». Al respecto, véase la obra del constitucionalista argentino Carranza, G. G. (2022): *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 341-421.

La deslealtad de una Entidad Federativa al orden constitucional podrá motivar la activación de la coerción federal.

El constitucionalista español Germán Gómez Orfanel ha sido el primero en advertir que en México existe una forma de coerción federal semejante a la que prevén ciertos ordenamientos constitucionales en Europa⁴. En este sentido, los Estados federales que en sus Constituciones tienen cláusulas de coerción federal, son: la de Alemania, artículo 37; la de Austria, artículo 100; y la de Suiza, artículo 173.1.e. En cuanto a los Estados con autonomías regionales que han incorporado una institución de carácter coercitivo estatal en sus Constituciones nacionales, son: la de España, artículo 155; la de Italia, artículo 126; y la de Portugal, artículo 234⁵.

En la Constitución federal estadounidense (CFE), en cambio, no existe una cláusula equivalente a la de dichos ordenamientos, sino que prevé la «intervención federal» como auxilio a los Estados de la Unión (art. IV, sec. 4 CFE)⁶. Las Constituciones federales latinoamericanas que, bajo la influencia estadounidense, han incorporado cláusulas de intervención federal, son: la de México, artículo 119.1; la de Brasil, artículos 34, 36 y 84.X; y la de Argentina, artículos 6 y 75.31⁷. El profesor Germán Gómez Orfanel señala que, a diferencia de la coerción federal, la intervención federal «se caracteriza por la ayuda prestada a un Estado que no tiene capacidad para superar una amenaza o peligro, y supone la invasión por medios ejecutivos de su espacio competencial, aunque con un carácter subsidiario»⁸.

En el presente trabajo se estudia la facultad coercitiva de la Federación mexicana, en el que se analiza su fundamento constitucional, así como la Ley que reglamenta dicha facultad constitucional. Los puntos que particularmente se esbozan en el presente trabajo, son: las causas para la activación de la coerción; el procedimiento de la coerción; las medidas de coerción adoptadas por la Federación; y las vías procesales frente a la coerción. Asimismo, brevemente, se estudia el artículo 155 de la Constitución española y su aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña en el 2017.

⁴ Gómez Orfanel, G. (2009): «La coerción federal en México», en *Constitucionalismo mexicano*, Manuel Miguel Tenorio Adame (coord.), Porrúa, México, pp. 149-151.

⁵ La constitucionalista española Patricia Rodríguez-Patrón señala, como caso particular en Europa, el artículo 143 de la Constitución de Bélgica, disposición que prevé la solución de los conflictos entre la Federación y las Comunidades y las Regiones por la vía del acuerdo. Rodríguez-Patrón, P. (2020): «La garantía de la unidad y la estabilidad federal: algunos modelos europeos (Portugal, Italia, Austria, Suiza y Bélgica)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 134 y 135.

⁶ El constitucionalista español Fernando Simón Yarza señala que, además de esta disposición, sirve de base jurídica para la intervención federal el artículo I, sección 8, cláusula 15, de la Constitución estadounidense; el cual faculta al Congreso de la Unión para convocar a la milicia nacional para ejecutar las leyes federales. Simón Yarza, F. (2020): «La intervención federal en los Estados Unidos de América», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, p. 87.

⁷ Al respecto, véase el artículo del constitucionalista mexicano Corzo Sosa, E. (2020): «Consideraciones en torno al origen y evolución de la intervención federal en Argentina, Brasil y México», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 139-168.

⁸ Gómez Orfanel, G. (2005): «La coerción federal en el Derecho comparado», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, p. 46.

Por último, se realiza un breve estudio comparativo de la coerción entre México y España. Todo ello con el propósito de entender la utilidad jurídica de la coerción federal mexicana a la luz de la experiencia española.

II. LA INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESTADOUNIDENSE EN EL MEXICANO

El jurista francés Alexis de Tocqueville en su obra «De la democracia en la América del Norte» —cuya primera edición castellana se publicó en París, en 1837, dos años después de la primera edición francesa— trata el tema sobre la Constitución federal estadounidense de 1787 en su capítulo VIII, en la parte final del mismo, afirma que la Constitución de los Estados Unidos se parece a esas nobles creaciones de la acción del hombre que llenan de gloria y de provecho a quienes las inventan, pero que resultan estériles en otras manos. Tocqueville, en la misma parte del capítulo citado, señala que los habitantes del México independiente, deseando establecer el sistema federal, tomaron por modelo y copiaron casi por entero la Constitución federal de sus vecinos anglo-americanos, pero que no pudieron llevarse al mismo tiempo el espíritu que la vivifica, pues refiere que se les veía enredarse en los engranajes de su doble gobierno: la soberanía de los Estados y la de la Federación; las cuales, saltando los respectivos círculos que la Constitución federal de 1824 les había trazado, se invadían a cada instante la una el campo de la otra. Incluso el autor pone de manifiesto que, en esa época, México oscilaba continuamente entre la anarquía y el despotismo militar, yendo de la una al otro⁹.

La Constitución federal estadounidense de 1787 sin duda alguna ejerció una gran influencia en México en relación con el federalismo. En México, respecto del federalismo, pueden distinguirse tres periodos: el primero comprende el debate entre federalismo y centralismo que se da en 1822 a 1847; el segundo considerado por el constitucionalista mexicano Manuel González Oropeza como el de «consolidación del federalismo»¹⁰, que se da entre 1857 a 1874; y, por último, el tercer intervalo es el que comprende la promulgación de la Constitución federal de 1917.

En ambas Constituciones federales, tanto en la estadounidense de 1787 como en la mexicana de 1917, pueden encontrarse ciertos paralelismos, como la forma republicana de gobierno (arts. IV, sec. 4 CFE y 40 CFM); la división de poderes (arts. I, sec. 1, II, sec. 1, párr. 1 y III, sec. 1 CFE y 49 CFM); la titularidad del mando supremo de las Fuerzas Armadas depositada en el Presidente de la República para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (arts. II, sec. 2 CFE y 89.VI CFM); la facultad del Congreso de la Unión para declarar la guerra (arts. I, sec. 8,

⁹ De Tocqueville, A. (1837): «De la Constitución federal», *De la democracia en la América del Norte*, A. Sánchez de Bustamante (trad.), t. I, Imprenta de A. Everat y Ca., París, p. 315 y 316.

¹⁰ González Oropeza, M. (2013): *Constitución federal de los Estados Unidos de América*, UNAM, México, p. 15.

párr. 11 CFE y 73.XII CFM); la obligación de los ciudadanos en formar parte de los cuerpos de reserva para la defensa del orden constitucional y la integridad territorial de la Federación (arts. I, sec. 8, párr. 15 CFE y 31.III, 35.IV y 36.II CFM); el derecho de los habitantes de la Federación a poseer armas (enmienda II CFE y art. 10 CFM); así como la suspensión de derechos fundamentales en situaciones extraordinarias del país (arts. I, sec. 9, párr. 2 CFE y 29 CFM). Entre otras similitudes también pueden destacarse la cláusula residual de competencia a favor de las Entidades Federativas (enmienda X CFE y art. 124 CFM); las prohibiciones a los Estados de la Federación (arts. I, sec. 10 CFE y 117 y 118 CFM); la cláusula de rigidez constitucional (arts. V CFE y 135 CFM); y la cláusula de supremacía constitucional (arts. VI, párr. 2 CFE y 133 CFM).

Es importante destacar que en ambos ordenamientos constitucionales se prevé la intervención federal a petición del Poder Ejecutivo o del Legislativo de una Entidad Federativa en caso de sublevación o trastorno interior (arts. IV, sec. 4 CFE y 119.1 CFM). El profesor Germán Gómez Orfanel considera al respecto, que «en la Constitución de los Estados Unidos, no se incluye una regulación de la coerción federal en cuanto a tal». Y añade: «En realidad nos encontraríamos más bien ante un supuesto típico de intervención»¹¹. La Constitución federal mexicana incorporó esta regulación de intervención precisamente como auxilio a las Entidades Federativas. Sin embargo, la Constitución mexicana —a diferencia de la estadounidense— prevé una regulación sobre una institución un tanto singular como lo es la «declaratoria federal de desaparición de poderes locales» (art. 76.V CFM).

III. UNA INSTITUCIÓN PROPIA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO: LA FACULTAD COERCITIVA SENATORIAL

La Constitución mexicana, en su artículo 76, enumera las facultades del Senado como Cámara de representación territorial. Este precepto constitucional, en su fracción V, prevé la facultad declarativa de desaparición de poderes locales. Esta facultad no está expresamente prevista en la Constitución estadounidense, pues «constituye una facultad propia del constitucionalismo mexicano, sin antecedentes directos en ningún otro sistema»¹². La fracción aludida a la letra dice:

«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

¹¹ Gómez Orfanel, G. (2005): «La coerción federal en el Derecho comparado», *cit.*, p. 47.

¹² González Oropeza, M. (1987): «La desaparición de poderes en los Estados», en *El Senado mexicano. Por la razón de las leyes*, Francisco José Paoli Bolio (coord.), lib. III, Senado de la República, México, p. 47.

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».

El origen de esta facultad constitucional se remonta al restablecimiento del Senado en 1874. La Constitución federal de 1857 suprimió al Senado para establecer la unicameralidad en el Congreso de la Unión. En 1874, con motivo de las adiciones y reformas a la Constitución federal de 1857, fue restablecido el Senado, a quien se le otorgó su particular facultad declarativa¹³. En este sentido, el profesor Edgar Corzo Sosa refiere que, en 1874, «se introdujo la figura de la declaración de la desaparición de poderes como medida de coerción federal»¹⁴. El texto establecido en 1874, como artículo 72, apartado B, fracción V, hacía referencia a la desaparición de los órganos constitucionales superiores de naturaleza política; es decir, los de carácter ejecutivo y legislativo¹⁵. Dicha facultad pasó a la vigente Constitución de 1917 con algunas modificaciones como la de incluir que la desaparición afectara no solo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, sino también al Judicial. En palabras de uno de los más sobresalientes Diputados del Congreso Constituyente (1916-1917), el ilustre jurista Paulino Machorro y Narváez: «si falta el [Poder] Judicial, naturalmente que para que la Federación intervenga, y hasta cierto punto invada la soberanía, se necesita que falten los tres poderes; este es un caso enteramente anormal, pero posible, sobre todo en tiempo de convulsiones políticas»¹⁶.

El profesor Manuel González Oropeza ha documentado que, entre 1879 a 1975, se declaró la desaparición de poderes locales en 63 ocasiones, por las siguientes causas: vacío de poder; dualidad de poderes; violaciones electorales; prórroga de funciones; movimientos rebeldes y revolucionarios; sublevación de los poderes locales contra la Federación; entre otras¹⁷. En ese período se declaró la desaparición de poderes bajo interpretación constitucional, pues no se contaba con una ley al respecto. Fue en 1978 cuando se expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo

¹³ Cfr. Tena Ramírez, F. (2008): «Adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874», *Leyes fundamentales de México (1808-2005)*, Porrúa, México, pp. 698 y 703.

¹⁴ Corzo Sosa, E. (2020): «Consideraciones en torno al origen y evolución de la intervención federal en Argentina, Brasil y México», *cit.*, p. 154.

¹⁵ Un suceso que estuvo en la mira de los reformadores de 1874, fue que, en 1872, en el Estado de Yucatán, fueron expulsados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a quienes detentaban la titularidad de los mismos al considerárseles usurpadores por dar efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato. Al respecto, véase a Tena Ramírez, F. (1984): «Facultades exclusivas de cada Cámara», *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, p. 422; y a González Oropeza, M. (1987): *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, México, p. 77.

¹⁶ Machorro y Narváez, P. (1917/2016): «44ª sesión ordinaria», *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917)*, t. II, INEHRM, México, pp. 753 y 754.

¹⁷ González Oropeza, M. (1987): «La desaparición de poderes en los Estados», *op. cit.*, pp. 49 y 50.

76 de la Constitución Federal (LR), de la cual no se ha hecho uso. Sin embargo, no se puede descartar la posibilidad de que, en el futuro, se produzcan situaciones que hagan aconsejable su empleo como lo ha demostrado, en el contexto comparado, la propia experiencia española¹⁸.

IV. LA LEY REGLAMENTARIA-CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD COERCITIVA SENATORIAL

La vigente Constitución mexicana de 1917 establece, en la parte final de la fracción VI del artículo 76, que la ley reglamentará el ejercicio de la facultad prevista en la fracción V de dicho artículo constitucional. Asimismo, en la parte inicial de la fracción VI, faculta al Senado para que, como árbitro, resuelva las cuestiones políticas que surjan entre los poderes constitucionales de una Entidad Federativa. El constitucionalista Jorge Carpizo refiere que, en 1939, la Cámara de Senadores aprobó un proyecto de Ley Reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional, sin embargo, la Cámara de Diputados nunca lo aprobó; y que, en 1970, «en un lapso de diez minutos se resucitó dicho proyecto para dictaminarse el envío al archivo»¹⁹. No fue sino hasta 1978 cuando se expidió la Ley Reglamentaria respecto de la fracción V del artículo 76 constitucional.

La Ley Reglamentaria, en su artículo 1, se refiere a la primera hipótesis de la fracción V del artículo 76 constitucional, al señalar que corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes constitucionales de una Entidad Federativa y que le atañe hacer la declaratoria de que debe nombrarse un titular provisional del Poder Ejecutivo. Al respecto, se puede inferir que el Senado es quien determinará las causas de desaparición de poderes de una Entidad Federativa, por lo que declarará la desaparición de los mismos al momento de hacer la solicitud para nombrar un Gobernador provisional en el respectivo Estado o, en su caso, un Jefe de Gobierno provisional en la Ciudad de México. El constitucionalista Felipe Tena Ramírez señala que la razón principal por la cual es la Cámara de Senadores la que realiza esta declaratoria, es porque las autoridades subalternas de una Entidad Federativa no harían de forma imparcial dicha declaración²⁰.

La Ley Reglamentaria, en su artículo 2, establece los supuestos bajo los cuales se configura la desaparición de los poderes de una Entidad Federativa, lo que se genera cuando los titulares de los mismos: (i) quebranten los principios del régimen federal; (ii) abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor; (iii) estuviesen imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados

¹⁸ Al respecto, véase el epígrafe VII.

¹⁹ Carpizo, J. (1999): «Sistema federal mexicano», *Estudios constitucionales*, Porrúa, México, p. 118.

²⁰ Tena Ramírez, F. (1984): «Facultades exclusivas de cada Cámara», *op. cit.*, pp. 427 y 428.

por ellos mismos, que afecten la vida de la Entidad Federativa, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico; (iv) prorroguen su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubiesen celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares; o, en su caso, (v) promuevan o adopten forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en la Constitución federal.

Existe una acefalía de poderes cuando se den los supuestos de abandono de funciones e imposibilidad física. En cambio, por medio de una ficción, se consideran desaparecidos los poderes cuando se den los demás supuestos establecidos en dicho precepto legal. El profesor Jorge Carpizo refiere que, antes de 1978, la doctrina había manifestado que los poderes constitucionales de una Entidad Federativa podían desaparecer por causas fácticas o por causas jurídicas y que era indispensable precisar estas últimas²¹. Esto es precisamente lo que realiza el artículo 2 de la Ley Reglamentaria.

La Ley Reglamentaria, en su artículo 3, señala que, para que el Senado conozca de las causas de desaparición, la petición la pueden formular: los Senadores, Diputados federales o ciudadanos de la Entidad Federativa afectada. El artículo no hace mención del número, pero se entiende que debe ser más de uno. Esta disposición —de acuerdo con el profesor Manuel González Oropeza— responde a la situación de que en la mayoría de los casos fue el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, el que promovió la petición a la Cámara de Senadores²².

La Ley Reglamentaria, en sus artículos 3 y 4, establece el procedimiento interno de la Cámara de Senadores para determinar la desaparición de los poderes. El artículo 3 señala que el Senado, al estimar procedente la petición, la turnará a la Comisión correspondiente para dictamen. Y el artículo 4 señala que, en caso de que la Cámara se encuentre en receso, la Comisión Permanente convocará a sesión extraordinaria a fin de que el Senado conozca la petición. Estas disposiciones, sin embargo, nada dicen de los poderes afectados por la determinación de desaparición respecto de la oportunidad de rendir pruebas y alegatos como lo prevé para el caso de la «coerción estadual» la Constitución federal, en su artículo 115, fracción I, párrafo tercero:

«Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos [y] declarar que éstos han desaparecido [...], siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan».

La Ley Reglamentaria, en sus artículos 5 y 7, establece el procedimiento para el nombramiento del titular provisional del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa. El artículo 5 señala que, una vez que se ha recibido la petición en cuestión,

²¹ Carpizo, J. (1999): «Sistema federal mexicano», *op. cit.*, pp. 117 y 118.

²² González Oropeza, M. (1987): «La desaparición de poderes en los Estados», *op. cit.*, pp. 48 y 51.

el Senado determinará si han desaparecido los poderes constitucionales y, por consiguiente, procederá a formular la declaratoria de que está en el caso de nombrar al titular provisional del Poder Ejecutivo local, para cuyo efecto solicitará al Presidente de la República la presentación de la terna a fin de que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. Y el artículo 7 señala que, en caso de que la Cámara se encuentre en receso, la Comisión Permanente hará la designación del titular provisional del Poder Ejecutivo local cuando el Senado haya determinado que se ha configurado la desaparición de poderes, sin que se haya nombrado al titular del Ejecutivo local de la terna que proponga el Presidente de la República.

La fracción V del artículo 76 de la Constitución federal le confiere la facultad al Senado para nombrar al titular provisional del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa siempre y cuando la Constitución local no prevea ese supuesto. En cambio, si la Constitución local prevé cómo se nombra al titular provisional del Poder Ejecutivo cuando han desaparecido los poderes, esa designación se hará conforme lo marca la Ley Fundamental local. Las Constituciones locales que se ocupan de esta situación, son: la de Aguascalientes, artículo 91; la de Campeche, artículos 109, 110 y 111; la de Chihuahua, artículo 35; la de Coahuila, artículo 193; la de Guanajuato, artículo 135; la de Jalisco, artículo 113; la de Michoacán, artículo 160; la de Nayarit, artículo 138; la de Oaxaca, artículo 72.IV; la de Querétaro, artículo 15; la de Sonora, artículo 159; la de Tabasco, artículo 78; la de Tamaulipas, artículo 156; la de Veracruz, artículo 83; y la de Zacatecas, artículo 162. En caso de que estas disposiciones presenten algún problema en su aplicación por contravenir la Constitución federal, deberá resolverse aplicando la Ley Reglamentaria²³. En cambio, las Constituciones locales que —para evitarse cualquier problema de inconstitucionalidad— se refieren expresamente al caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal, son: la de Colima, artículo 55.4; y la de Morelos, artículo 69.1.

En relación con el nombramiento del titular provisional del Poder Ejecutivo, podrá ser aquel que reúna los siguientes requisitos: el no haber formado parte de los poderes desaparecidos (art. 8 LR); y cumplir con lo que establece el artículo 116, fracción I, inciso b, párrafo segundo de la Constitución federal. En el caso del Gobernador provisional de un Estado, conforme a esta disposición, podrá ser un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la presentación de la terna, y tener 30 años cumplidos al día de la designación, o menos, si así lo establece la Constitución local de que se trate. El artículo 32, apartado A, de la Constitución de la Ciudad de México es similar a lo previsto en dicha disposición constitucional federal, pero aplicable para el caso del Jefe de Gobierno. El titular nombrado provisionalmente, por consiguiente, protestará ante el Senado o la Comisión Permanente, en su caso (art. 10 LR).

²³ El artículo 133 de la Constitución federal señala que, también, las leyes federales —como la aludida Ley Reglamentaria— son «Ley Suprema de toda la Unión».

El nombramiento del titular provisional del Poder Ejecutivo tiene por objeto el de convocar a elecciones de Gobernador o Jefe de Gobierno y miembros del Congreso local (art. 11.I LR). Sin embargo, el titular provisional del Ejecutivo local no podrá presentarse como candidato a Gobernador o, en su caso, a Jefe de Gobierno (art. 12 LR). El titular provisional también posee otra atribución, la de designar provisionalmente a los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del Congreso local (art. 11.II LR). En este sentido, el profesor Germán Gómez Orfanel precisa atinadamente que, en el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal, el titular provisional del Poder Ejecutivo local «pone en marcha unos poderes provisionales de sustitución, actuando como un delegado de la Federación que concentra en sus manos los poderes *desaparecidos*»²⁴. Y añade como conclusión que dicho titular del Ejecutivo local es el «gestor provisional de la coerción federal»²⁵.

V. LA DESAPARICIÓN DE PODERES LOCALES COMO MEDIDA COERCITIVA SENATORIAL

La desaparición de los poderes locales tiene por objeto garantizar tanto el orden constitucional como la forma republicana y federal de gobierno. Esto se deduce de lo previsto en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria. Los poderes constitucionales de las Entidades Federativas, por tanto, deberán cumplir con las obligaciones que les imponen la Constitución federal y las demás leyes subordinadas a ésta, por lo que deberán actuar conforme a los principios relativos al federalismo y la forma de gobierno republicana, cuyo incumplimiento podrá motivar la actuación coercitiva del Senado como Cámara garante del orden constitucional y como representante de la Federación.

La Ley Reglamentaria, en su fracción I del artículo 2, considera el quebrantamiento de los principios del régimen federal como supuesto que justifica la desaparición de los poderes locales. El profesor Jorge Carpizo señala que el Estado federal mexicano posee los siguientes principios: (i) que existe una división de la soberanía entre la Federación y las Entidades Federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (art. 40 CFM); (ii) que entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (arts. 40 y 115 CFM); (iii) que las Entidades Federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del Gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (art. 41 CFM); y (iv) que existe una clara y diáfana división de competencias entre la

²⁴ Gómez Orfanel, G. (2009): «La coerción federal en México», *op. cit.*, p. 147.

²⁵ *Ibid.*, p. 151.

Federación y las Entidades Federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las Entidades Federativas (art. 124 CFM)²⁶. El profesor Manuel González Oropeza ha interpretado que el quebrantamiento de dichos principios se podría dar: por el incumplimiento de las prohibiciones impuestas a los Estados de la Federación (arts. 117 y 118 CFM); o, por el incumplimiento de las leyes federales que los titulares de los poderes ejecutivos de las Entidades Federativas están obligados a cumplir (art. 120 CFM)²⁷.

El incumplimiento de las obligaciones inherentes a los cargos de los titulares de los poderes, puede deberse por alguno de los supuestos previsto en las fracciones II y III del artículo 2 de la Ley Reglamentaria, como el abandono o imposibilidad física para ejercer sus funciones. También puede darse el supuesto de que los titulares de los poderes prorrogaren su permanencia en sus encargos como lo prevé la fracción IV del artículo 2 de la Ley Reglamentaria, quienes estarían incumpliendo con los períodos y los términos que les fijan los respectivos ordenamientos normativos.

La Ley Reglamentaria, en su fracción V del artículo 2, justifica la desaparición de poderes locales cuando los titulares de los mismos promuevan o adopten una forma de gobierno distinta de la establecida en los artículos 40 y 115 de la Constitución federal. Al respecto, podrían citarse como ejemplo: las rebeliones en contra de la Federación o los movimientos separatistas que acaudillen los titulares de los poderes locales. Ante estas situaciones extraordinarias existen dos medidas que podrá adoptar el Presidente de la República con la aprobación del Congreso de la Unión, como son: la suspensión temporal de ciertos derechos fundamentales (art. 29 CFM); y el uso de las Fuerzas Armadas (art. 89.VI CFM). La aplicación conjunta de la Ley Reglamentaria permitirá desaparecer a los poderes locales, sustituyendo a sus titulares por otros.

Una vez desaparecidos los poderes locales, los extitulares de los mismos, ante la probable comisión de delitos de orden federal, quedarán impedidos para participar en la nueva convocatoria de elecciones locales para Diputados y Gobernador o Jefe de Gobierno, así como tampoco podrán ser designados como nuevos Magistrados locales. Esto se debe a que, por haber ocupado la titularidad del cargo público, sus acciones u omisiones no estarán excluidas del control judicial-federal en materia penal, por lo que no estarán exentos de sanción penal alguna. El Código Penal Federal prevé tácitamente los delitos contra la Constitución federal. Sin embargo, los extitulares de los poderes que se encuentren en prisión preventiva podrán votar en las elecciones hasta que no hayan sido sentenciados, pues se encontrarán amparados por el principio de presunción de inocencia.

²⁶ Carpizo, J. (1999): «Sistema federal mexicano», *op. cit.*, pp. 88 y 89.

²⁷ González Oropeza, M. (1987): *La intervención federal en la desaparición de poderes*, *cit.*, p. 254.

VI. LAS VÍAS PROCESALES FRENTE A LA DECLARATORIA SENATORIAL

La disolución del Poder Legislativo y el cese del titular del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa implicaría que a los Diputados y al Gobernador o al Jefe de Gobierno se les suspenda su derecho a ejercer sus funciones en el cargo público y a permanecer en el mismo por el periodo establecido (*ius in officium*) como parte del derecho de participación política (art. 35.II CFM)²⁸. Existe para ello, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, un proceso paralelo al juicio de amparo: el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos. Mediante esta vía procesal, en teoría, podría impugnarse la declaratoria del Senado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La disolución del Tribunal Superior de Justicia y la destitución de los Jueces de Primera Instancia de una Entidad Federativa también implicaría que a los Magistrados y a dichos Jueces, como titulares del Poder Judicial local, se les suspenda su permanencia en sus cargos, viéndose afectada la independencia judicial en el ámbito local (arts. 17.7, 116.III, 122.A.IV y 123.A.XX CFM). Sin embargo, para tratar de solventar esa acefalía de poder, la aludida Ley Reglamentaria, en su artículo 15, le impone a los Secretarios de Juzgado, en tanto se designa a los nuevos titulares del Poder Judicial local, la obligación de resolver asuntos en los términos a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones I y III, de la Constitución federal; es decir, dichos funcionarios judiciales deberán resolver los asuntos con respecto a la libertad de los indiciados por la probable comisión de delitos.

El profesor Manuel González Oropeza señala que, en la primera mitad del siglo XX, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su «facultad de investigación» para indagar si había existido violaciones graves a los derechos fundamentales por los casos de desaparición de poderes acaecidos: en Tamaulipas, en 1918; en Coahuila, en 1925; y en Guanajuato, en 1946²⁹. Esta facultad estaba prevista en el artículo 97 de la Constitución federal, misma que fue derogada en el 2011.

Respecto de los procesos constitucionales. La Suprema Corte, en la primera mitad del siglo XX, consideró improcedente el juicio de amparo en contra de la declaración sobre la desaparición de poderes locales por tratarse de cuestiones de carácter político³⁰. Al respecto, destacan los siguientes criterios: primero, que los poderes locales no pueden interponer el amparo, pues no son sujetos de derechos fundamentales; segundo, que el amparo no es la vía procesal idónea para impugnar la violación de derechos político-electorales; y, tercero, que el amparo no procede contra los actos que emitan las autoridades ilegítimas que ocupen los poderes locales. Cabe decir que,

²⁸ En España, respecto al derecho a permanecer en el cargo público representativo como derecho de participación política, véase las Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC): 5/1983, del 4 de febrero; y 10/1983, del 21 de febrero.

²⁹ González Oropeza, M. (1987): *La intervención federal en la desaparición de poderes*, cit., p. 108.

³⁰ Tesis aisladas de 1925, 1935, 1936 y 1941.

en la segunda mitad del siglo xx, la Suprema Corte no volvió a pronunciarse sobre el tema.

Existe, sin embargo, la posibilidad de que mediante la acción de inconstitucionalidad pueda impugnarse la declaratoria del Senado por tener el «rango o valor de ley»³¹, o bien por ser un acto con fuerza de ley (art. 105.II CFM). La Suprema Corte, por consiguiente, podrá declararla inconstitucional o, en su caso, podrá confirmar su constitucionalidad. Existe, también, otra vía procesal más adecuada y, posiblemente, más efectiva para tratar los conflictos que se susciten entre la Federación y una Entidad Federativa como sería la de la controversia constitucional (art. 105.I.a) CFM). La Suprema Corte podrá conocer de estos conflictos con excepción de los que se refieran a la materia electoral. Por la vía de la controversia podrá hacerse valer violaciones a la Constitución federal, así como a los derechos humanos reconocidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. De esta forma, la Suprema Corte podrá controlar el «ejercicio del poder de coerción federal». Lo contrario supondría admitir un ámbito exento al control jurisdiccional-constitucional. Incluso, ante la acefalía de poderes de una Entidad Federativa, la Suprema Corte podrá pronunciarse sobre la constitucionalidad del nombramiento del Gobernador provisional del Estado de que se trate o, en su caso, del Jefe de Gobierno provisional de la Ciudad de México.

VII. UNA INSTITUCIÓN DE CARÁCTER COERCITIVO ESTATAL EN EL DERECHO COMPARADO

La fracción V del artículo 76 de la vigente Constitución federal mexicana de 1917, como ya se dijo anteriormente, prevé la facultad declarativa de desaparición de poderes locales. Esta fracción constitucional la desarrolla la aludida Ley Reglamentaria de 1978. En cambio, en España, la vigente Constitución de 1978, en su artículo 155, prevé la coerción estatal. Este artículo se inspiró en la figura alemana de la «coerción federal» (*Bundeszwang*), prevista en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949³². En la historia constitucional española constituye una novedad la coerción estatal; dado que —en la Iª y IIª República— el proyecto de Constitución federal de 1873 y la Constitución republicana de 1931, que configuraban a España como Estado territorialmente descentralizado, no contemplaron una institución

³¹ En España, el constitucionalista Francisco Rubio Llorente señala que rango y valor de ley, entendidos como sinónimos, significan solo una característica procesal: la de poder ser objeto de control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Rubio Llorente, F. (1983): «Rango de ley, Fuerza de ley, Valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)», *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, pp. 420 y 423.

³² Sobre esta disposición, véase a Arroyo Gil, A. y Carranza, G. G. (2020): «La coerción federal en Alemania y sus precedentes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 60-75. Sin embargo, hasta ahora dicha disposición no se ha aplicado nunca.

jurídica similar. Cabe recordar que España es un «Estado autonómico»; mientras que Alemania es un Estado federal como el Estado mexicano. También, cabe decir que España es un solo Estado y que las Comunidades Autónomas son fracciones de tal Estado dotadas de autonomía³³. Las Comunidades Autónomas, por tanto, no son Estados *per se* como ocurre tradicionalmente en los sistemas federales. El Estado español, si bien, no es federal, funciona como si lo fuera.

El aludido artículo 155 de la Constitución española, en su apartado primero, determina que procede su aplicación cuando una Comunidad Autónoma incumple con las obligaciones que le imponen la Constitución y las leyes, o actúe de forma que atente gravemente al interés general del Estado español. En el mismo apartado también figuran: el Gobierno del Estado y el Senado. El primero, tras constatar dicho incumplimiento o atentado grave, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de que el Presidente no atienda el requerimiento, propondrá ante el Senado las medidas a adoptar. En tanto que el Senado, por mayoría absoluta, aprobará las medidas que el Gobierno central pretenda adoptar, antes de que estas entren en vigor tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Es decir, el Gobierno propone, pero es el Senado quien dispone cuáles serán las medidas que efectivamente hayan de adoptarse. Asimismo, en el apartado segundo de dicho artículo constitucional, señala que, para la ejecución de las medidas, el Gobierno central podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma transgresora. En cuanto a las medidas, el artículo 155 de la Constitución española —al igual que la regulación alemana— hace referencia a las «medidas necesarias»; es decir, el artículo 155 de la Constitución, si bien es una «norma procedimental», no establece un elenco taxativo de medidas coercitivas³⁴.

La doctrina española, muy tempranamente, trató de determinar la naturaleza del artículo 155 constitucional. Al respecto, por citar un par de académicos, se pronunciaron: Pedro Cruz Villalón y José María Rodríguez Oliver. El primero, llegó a afirmar en su momento que el artículo 155 era una especie de «cláusula de plenos poderes» que con su aplicación podría dar lugar a una «dictadura constitucional»³⁵. Mientras que, para el segundo, el artículo 155: «pertenece al plano de los recursos finales que el Estado puede ejercitar para asegurar su propia permanencia, la de la Constitución y la de los supremos valores que ésta proclama»³⁶. Sin embargo, el constitucionalista Marc

³³ Al respecto, véase el artículo 137 del texto constitucional vigente.

³⁴ Este es, precisamente, uno de los asuntos que más ha dividido a la doctrina española, ya que el elenco de medidas posibles es extenso, pues dependerá de cada caso. Al respecto, puede consultarse el trabajo de Gómez Orfanel, G. (2020): «Las medidas y la aplicación del artículo 155 CE a Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 345-375. Así como la obra de Carranza, G. G. (2022): *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, *cit.*, pp. 318-324; en la que el autor toma como punto de comparación la doctrina alemana.

³⁵ Cruz Villalón, P. (1981): «La protección extraordinaria del Estado», en *La Constitución española de 1978*, Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.), Civitas, Madrid, p. 713.

³⁶ Rodríguez Oliver, J. M. (1981): «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, IEF, Madrid, p. 2320.

Carrillo pone de relieve que durante aproximadamente cuatro décadas se aseveró que dicho precepto constitucional estaba destinado a no ser aplicado nunca³⁷.

A finales de 2017, pese a esta aseveración, se aplicó por primera vez el artículo 155 de la Constitución, pues la *Generalitat* de Cataluña pretendía que dicha Comunidad Autónoma se independizara de España. El Pleno del Parlamento catalán, a principios de septiembre de ese mismo año, aprobó dos leyes al respecto: la Ley del Referéndum de Autodeterminación; y la Ley de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República. El Tribunal Constitucional español, posteriormente, admitió a trámite dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno central, por lo que el Tribunal suspendió cautelarmente ambas leyes³⁸. El 1 de octubre, pese a la suspensión de las mencionadas leyes, se llevó a cabo el referéndum de autodeterminación. El 10 de octubre, al amparo de los resultados de dicho referéndum, en el Parlamento catalán se firmó un documento que anunciaba la «declaración unilateral de independencia de Cataluña». La finalidad de la declaración era la de construir, mediante un proceso constituyente, una República catalana como Estado independiente y soberano.

El 11 de octubre de ese mismo año, el Gobierno del Estado, previo acuerdo del Consejo de Ministros, procedió a activar el artículo 155 de la Constitución, requiriendo al Presidente de la *Generalitat* de Cataluña. El 21 de octubre, posterior a la fase «epistolar» entre el Presidente de la *Generalitat* y el Presidente del Gobierno³⁹, el Consejo de Ministros acordó que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tenía por no atendido el requerimiento planteado al Presidente de la *Generalitat*, por lo que se le proponía al Senado una serie de medidas para su aprobación⁴⁰. Cabe decir que, respecto de la fase senatorial, la norma procedimental de desarrollo del artículo 155 de la Constitución es el artículo 189 del Reglamento del Senado. Este artículo en su párrafo tercero establece lo que el profesor Pedro Cruz Villalón denomina un «trámite de alegaciones»⁴¹. El 24 de octubre, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en dicho artículo reglamentario, el Presidente del Senado requirió al Presidente de la *Generalitat* para que interviniera en alguna de las dos sesiones del Senado los días 26 y 27 de ese mismo mes. El 25 de octubre, el Presidente de la *Generalitat* declinó comparecer ante el Senado. El 27 de octubre, finalmente, el Pleno del Senado, por mayoría absoluta, aprobó las medidas requeridas por el Gobierno central, al amparo del artículo 155 de la Constitución, justificándolas como

³⁷ Carrillo, M. (2020): «El procedimiento de la coerción estatal: del requerimiento del Gobierno a la aprobación por el Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, p. 316.

³⁸ El Tribunal Constitucional, con posterioridad, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de dichas leyes. Al respecto, véase las SSTC 114 y 124/2017.

³⁹ Nieto Jiménez, J. C. (2020): *Gobierno, Senado y Tribunal Constitucional ante la coerción estatal. El procedimiento del artículo 155 de la Constitución española*, CEPC, Madrid, pp. 124 y 125.

⁴⁰ Este acuerdo se remitió, el 27 de octubre, al Boletín Oficial del Estado como una orden para efectos de publicidad.

⁴¹ Cruz Villalón, P. (2020): «Experiencia y jurisprudencia de la coerción estatal (artículo 155 CE)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, p. 21.

«necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general por parte de la *Generalitat* de Cataluña»⁴².

Entre las medidas acordadas destacan: el cese del Presidente de la *Generalitat* de Cataluña y de los miembros de su Gobierno⁴³; y la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones⁴⁴. Estas medidas de cese y disolución se asemejan a las previstas en el artículo 126 de la vigente Constitución italiana de 1947: «la disolución del Consejo Regional, acompañada de la destitución del Presidente de la Junta». De ahí que la constitucionalista española Teresa Freixes Sanjuán se refiera a que el artículo 155 de la Constitución, que se inspiró en la regulación alemana, haya sido aplicado en España «a la italiana»⁴⁵. Estas medidas de cese y disolución permitieron sustituir a los titulares de los poderes de la Comunidad Autónoma. El 21 de diciembre de 2017, se celebraron las elecciones al Parlamento de Cataluña; el 17 de enero de 2018, los nuevos Diputados tomaron posesión de su escaño. El 2 de junio de este último año, se conformó el nuevo Gobierno de la *Generalitat*; por lo que finalmente se levantó la aplicación del artículo 155 de la Constitución. Cabe decir que, entre el 27 de octubre de 2017 y el 2 de junio de 2018, el Gobierno central asumió la responsabilidad ejecutiva de la Comunidad Autónoma.

Las impugnaciones ante la jurisdicción constitucional no se hicieron esperar. El Tribunal Constitucional conoció de dos recursos de inconstitucionalidad contra el acuerdo del Senado, del 27 de octubre, por el que se aprobaban las medidas requeridas por el Gobierno central al amparo del artículo 155 de la Constitución. El primer recurso fue interpuesto, el 4 de diciembre de 2017, por un grupo parlamentario del Congreso de los Diputados; y el segundo, el 9 de enero de 2018, por el Parlamento de Cataluña. Los dos recursos fueron admitidos a trámite: el primero de ellos, el 10 de enero de 2018; y el segundo, el 7 de febrero de 2018. En ambos procesos, durante el 2018, las partes formularon las alegaciones que estimaron pertinentes. El 2 de julio de 2019, finalmente, el Tribunal desestimó dichos recursos, confirmando la plena adecuación constitucional tanto del procedimiento seguido por el Gobierno central y el Senado como de las medidas acordadas. El Tribunal Constitucional decidió no acumular el segundo recurso con el primero, por lo que los fundamentos jurídicos de la segunda Sentencia (90/2019) reproducen los criterios de la primera (89/2019)⁴⁶.

⁴² Boletín Oficial del Estado 260/2017. En este sentido, el profesor Marc Carrillo señala que «resulta evidente que la vulneración de la Constitución y del resto de leyes afectará siempre, en mayor o menor grado, al interés general. Claro es que tendrá mayor alcance si la lesión opera directamente sobre la norma constitucional». Carrillo, M. (2020): «El procedimiento de la coerción estatal: del requerimiento del Gobierno a la aprobación por el Senado», *cit.*, p. 320.

⁴³ Reales Decretos 942 y 943/2017.

⁴⁴ Real Decreto 946/2017.

⁴⁵ Freixes Sanjuán, T. (2018): «La España de las autonomías y la reforma constitucional: estado de la cuestión», *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 18, p. 8.

⁴⁶ En la doctrina, por todos, véase a Requejo Pagés, J. L. (2020): «Consideraciones generales en torno a las sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 231-257.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN: PARALELISMOS DE LA COERCIÓN EN MÉXICO Y ESPAÑA

En España, como ya se dijo anteriormente, la cláusula de coerción estatal está prevista en el artículo 155 de la Constitución estatal de 1978. En México, en cambio, la cláusula de coerción federal está prevista en la fracción V del artículo 76 de la vigente Constitución federal de 1917. Un sector de la doctrina española afirma que, en el Derecho comparado, los Estados federales tienen en sus sistemas constitucionales cláusulas de coerción federal para cuando se incumple el principio de lealtad federal⁴⁷. En México, este principio garantiza la unión en el interior del Estado federal. En España, el principio de lealtad federal es equiparable al de lealtad autonómica⁴⁸. El artículo 155 de la Constitución española puede ser entendido como una «norma de lealtad autonómica»⁴⁹, pues la deslealtad de una Comunidad Autónoma al orden constitucional podrá dar lugar a la activación de la coerción estatal.

En México, la función de la coerción federal es nomofiláctica; es decir, que la defensa no jurisdiccional de la Constitución federal y las leyes —federales y locales— le corresponde a la Federación. En el caso de España, esta función de la coerción estatal le corresponde al Estado. En ambos países, la coerción es unidireccional; es decir, que va dirigida a la Entidad Federativa y Comunidad Autónoma que incumple con sus obligaciones constitucionales y/o legales, por lo que la Federación mexicana y el Estado español tienen la facultad constitucional para hacer cumplir forzosamente dichas obligaciones por su indubitable gravedad⁵⁰. En ambos países, también cabe la

⁴⁷ Freixes Sanjúan, T. (2018): «La España de las autonomías y la reforma constitucional: estado de la cuestión», *cit.*, pp. 7 y 8.

⁴⁸ El profesor Gonzalo G. Carranza señala que «el principio de lealtad autonómica no solo garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino también la indisoluble unidad de España. Lo hace velando especialmente por el interés general, siendo este un propósito constante que cobra envergadura cuando dicha unidad se encuentra en peligro y tal peligro proviene de actos de un ente territorial intermedio que pretende quebrantarla». Carranza, G. G. (2022): *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, *cit.*, p. 434.

⁴⁹ El constitucionalista Leonardo Álvarez Álvarez señala que el artículo 155 de la Constitución es una plasmación del principio de lealtad al Estado autonómico. Álvarez Álvarez, L. (2020): «El artículo 155 de la Constitución como garantía de cumplimiento por sustitución. Presupuestos conceptuales, teóricos y jurídicos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, p. 275.

⁵⁰ En España, al respecto, la Sentencia de Tribunal Constitucional (STC) 89/2019, del 2 de julio, en su Fundamento Jurídico (FJ) 4, señala que, de acuerdo con la jurisprudencia, el artículo 155 de la Constitución regula «una vía específica de coerción directa» del Estado sobre las Comunidades Autónomas (STC 185/2016, del 3 de noviembre, FJ 17.a), que responde al propósito de «afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados» (STC 41/2016, del 3 de marzo, FJ 16.c), o para afrontar situaciones de «incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas» a las Comunidades Autónomas (STC 215/2014, del 18 de octubre, FJ 8). Así lo reitera la STC 90/2019, del 2 de julio, en su FJ 4.a.

posibilidad de activar la coerción por el incumplimiento de obligaciones internacionales por parte de una Entidad Federativa o Comunidad Autónoma⁵¹.

En cuanto a los sujetos legitimados para iniciar la activación de la coerción, son: en México, los Senadores, Diputados federales o ciudadanos de la Entidad Federativa infractora; en España, en cambio, es el Gobierno central del Estado. En México, entre 1879 a 1975, fue el Presidente de la República quien más promovió peticiones a la Cámara de Senadores, puesto que para entonces no se había expedido la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal. En el caso de México, a diferencia de España, se evitó que el Ejecutivo federal diera inicio a la coerción, optándose por los Legisladores federales y ciudadanos de la Entidad Federativa.

En México, el Senado como Cámara de representación territorial podrá declarar la desaparición de los poderes constitucionales de la Entidad Federativa infractora como medida de coerción, lo que permitirá sustituir a los titulares de los mismos por otros. En España, el Senado como Cámara territorial podrá autorizar al Gobierno central para que adopte como medidas: la disolución del Poder Legislativo y el cese del titular del Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma transgresora. Estas medidas permitirán sustituir a los Diputados y al Presidente autonómico⁵². En España, a diferencia de México, no existen Poderes Judiciales autonómicos, sino solo existe un Poder Judicial estatal; por lo que la coerción estatal únicamente abarcará las dos ramas del poder político autonómico: el Legislativo y el Ejecutivo. En el caso de España, también, se podrán adoptar medidas de carácter financiero o económico para ejercer presión sobre la Comunidad Autónoma transgresora⁵³. La coerción es, por tanto, «un poder basado en medidas»⁵⁴.

En México, cuando los titulares de los poderes constitucionales de una Entidad Federativa incumplan con sus obligaciones constitucionales y/o legales, el Senado podrá aplicar, como último recurso, la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal, por lo que, antes de activar la coerción, podrá optar por promover una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de

⁵¹ Sobre la recepción de los Tratados Internacionales en el ordenamiento interno de cada uno de estos países, véase los artículos 133 de la Constitución federal mexicana y 96.1 de la Constitución española. Es decir, estos preceptos constitucionales prevén el mecanismo de recepción de los Tratados Internacionales en el sistema jurídico mexicano y español.

⁵² Las SSTC 89 y 90/2019, ambas del 2 de julio, declaran constitucionales dichas medidas. En el Derecho comparado, las Constituciones nacionales que prevén como medidas coercitivas la destitución, disolución y/o sustitución de los titulares de los Poderes de la Región Autónoma o Entidad Federativa transgresora, son: la de Italia, artículo 126; la de Portugal, artículo 234; y la de Austria, artículo 100.

⁵³ La STC 215/2014, del 18 de diciembre, en su FJ 8, señala que «el recurso a la vía prevista en el art. 155 CE supone una injerencia clara en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas».

⁵⁴ Gómez Orfanel, G. (2020): «Las medidas y la aplicación del artículo 155 CE a Cataluña», *cit.*, p. 347.

la Nación. En lo que respecta a España, el artículo 155 de la Constitución constituye una vía *in extremis*, por lo que, antes de su aplicación, deberán agotarse todas las vías posibles de carácter político y jurisdiccional. Ahora bien, si estas vías resultan insuficientes, queda entonces expedita la vía coercitiva que suministra dicho precepto constitucional. La coerción es, por tanto, «una vía de último recurso»⁵⁵.

En ambos países, la finalidad intrínseca de la coerción es restablecer el orden constitucional conculcado por los titulares de los poderes locales y autonómicos, lo que implica restablecer el normal funcionamiento de dichos poderes⁵⁶. Sin embargo, en ambos países, las medidas de coerción no están exentas del control jurisdiccional-constitucional; es decir, que a la Suprema Corte mexicana y al Tribunal Constitucional español, como intérpretes supremos de los respectivos ordenamientos constitucionales nacionales, les compete el control de constitucionalidad del ejercicio del poder de coerción⁵⁷. En definitiva, en ambos países, las jurisdicciones constitucionales están para racionalizar el ejercicio del poder público⁵⁸.

La fracción V del artículo 76 de la Constitución federal mexicana no ha quedado obsoleta debido a décadas de inaplicación; sino, por el contrario, la Ley que reglamenta dicha fracción constitucional despliega un cierto efecto de admonición o de disuasión para las Entidades Federativas. Esta Ley Reglamentaria puede decirse de forma metafórica que es como una especie de «espada de Damocles» que pende sobre las cabezas de las Entidades Federativas. A diferencia de México, España no cuenta con una Ley específica que reglamente el artículo 155 de la Constitución, salvo lo dispuesto en el artículo 189 del Reglamento del Senado; sin embargo, las Sentencias del Tribunal Constitucional 89 y 90/2019, ambas del 2 de julio, son un «manual de instrucciones» de este precepto constitucional⁵⁹.

⁵⁵ STC 89/2019, FJ 4.c; así lo reitera la STC 90/2019, en su FJ 4.f.

⁵⁶ En España, al respecto, véase las SSTC: 89/2019, FJ 4.b; y 90/2019, FJ 4.d. En México, el profesor Manuel González Oropeza concluye que, dicha facultad senatorial, tiene por objetivo principal el que se «reconstruya los poderes [locales] y el orden constitucional subvertido». González Oropeza, M. (1987): «La desaparición de poderes en los Estados», *op. cit.*, p. 53.

⁵⁷ En España, al respecto, véase las SSTC: 89/2029, FJ 2.c; y 90/2019, FJ 2.c.

⁵⁸ El constitucionalista y comparatista francés de origen ucraniano Boris Mirkine-Guetzévitch, en el periodo de entreguerras, advierte que en el proceso de racionalización del poder aparece también la jurisdicción constitucional. Mirkine-Guetzévitch, B. (1934). *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Sabino Álvarez-Gendín (trad.), Reus, Madrid, p. 31.

⁵⁹ Teruel Lozano, G. M. (2020): *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución*, Dykinson, Madrid, p. 103.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2020): «El artículo 155 de la Constitución como garantía de cumplimiento por sustitución. Presupuestos conceptuales, teóricos y jurídicos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 259-287. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.09>
- ARROYO GIL, A. y CARRANZA, G. G. (2020): «La coerción federal en Alemania y sus precedentes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 43-80. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.02>
- CARPIZO, J. (1999): *Estudios constitucionales*, Porrúa, México.
- CARRANZA, G. G. (2022): *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- CARRILLO, M. (2020): «El procedimiento de la coerción estatal: del requerimiento del Gobierno a la aprobación por el Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 313-343. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.11>
- CORZO SOSA, E. (2020): «Consideraciones en torno al origen y evolución de la intervención federal en Argentina, Brasil y México», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 139-168. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.05>
- CRUZ VILLALÓN, P. (2020): «Experiencia y jurisprudencia de la coerción estatal (artículo 155 CE)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 15-41. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.01>
- (1981): «La protección extraordinaria del Estado», en *La Constitución española de 1978*, Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.), Civitas, Madrid, pp. 712-717.
- DE TOCQUEVILLE, A. (1837): *De la democracia en la América del Norte*, t. I, A. Sánchez de Bustamante (trad.), Imprenta de A. Everat y Ca., París.
- FREIXES SANJÚAN, T. (2018): «La España de las autonomías y la reforma constitucional: estado de la cuestión», *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 18, pp. 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.17561/rej.n18.a10>
- GÓMEZ ORFANEL, G. (2020): «Las medidas y la aplicación del artículo 155 CE a Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 345-375. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.12>
- (2009): «La coerción federal en México», en *Constitucionalismo mexicano*, Manuel Miguel Tenorio Adame (coord.), Porrúa, México, pp. 139-151.
- (2005): «La coerción federal en el Derecho comparado», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, pp. 41-60.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M. (2013): *Constitución federal de los Estados Unidos de América*, UNAM, México.

- (1987): «La desaparición de poderes en los Estados», en *El Senado mexicano. Por la razón de las leyes*, Francisco José Paoli Bolio (coord.), lib. III, Senado de la República, México, pp. 47-76.
- (1987): *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, México.
- MACHORRO Y NARVÁEZ, P. (1917/2016): «44ª sesión ordinaria», *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917)*, t. II, INEHRM, México, pp. 749-775.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. (1934): *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Sabino Álvarez-Gendín (trad.), Reus, Madrid.
- NIETO JIMÉNEZ, J. C. (2020): *Gobierno, Senado y Tribunal Constitucional ante la coerción estatal. El procedimiento del artículo 155 de la Constitución española*, CEPC, Madrid.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (2020): «Consideraciones generales en torno a las sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 231-257. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.08>
- RODRÍGUEZ OLIVER, J. M. (1981): «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, IEF, Madrid, pp. 2269-2360.
- RODRÍGUEZ-PATRÓN, P. (2020): «La garantía de la unidad y la estabilidad federal: algunos modelos europeos (Portugal, Italia, Austria, Suiza y Bélgica)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 111-138. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.04>
- RUBIO LLORENTE, F. (1983): «Rango de ley, Fuerza de ley, Valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)», *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, pp. 417-432.
- SIMÓN YARZA, F. (2020): «La intervención federal en los Estados Unidos de América», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pp. 81-110. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.03>
- TENA RAMÍREZ, F. (2008): *Leyes fundamentales de México (1808-2005)*, Porrúa, México.
- (1984): *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.
- TERUEL LOZANO, G. M. (2020): *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución*, Dykinson, Madrid.

Title:

Federal Coercion in Mexico (Regarding the Spanish Experience)

Summary:

I. INTRODUCTION. II. THE INFLUENCE OF AMERICAN CONSTITUTIONALISM ON THE MEXICAN. III. AN ORIGINAL INSTITUTION OF MEXICAN CONSTITUTIONALISM: THE SENATORIAL COERCIVE POWER. IV. THE REGLAMENTARY-CONSTITUTIONAL LAW OF THE SENATORIAL COERCIVE POWER. V. THE DISAPPEARANCE OF LOCAL POWERS AS A SENATORIAL COERCIVE MEASURE. VI. THE PROCEDURAL ROUTES AGAINST THE SENATORIAL DECLARATION. VII. AN INSTITUTION OF A STATE COERCIVE NATURE IN COMPARATIVE LAW. VIII. BY WAY OF CONCLUSION: PARALLELS OF COERCION IN MEXICO AND SPAIN. IX. BIBLIOGRAPHY.

Resumen:

El propósito central de este trabajo es analizar la facultad declarativa de desaparición de poderes locales prevista en la vigente Constitución mexicana de 1917. Asimismo, en el Derecho comparado, resulta de especial interés estudiar la cláusula de coerción estatal prevista en la Constitución española de 1978 por su aplicación en el 2017. Todo ello tiene por objetivo entender la utilidad jurídica de la coerción federal mexicana a la luz de la experiencia española.

Abstract:

The central purpose of this paper is to analyze the declaratory power of disappearance of local powers provided for in the current Mexican Constitution of 1917. Likewise, in comparative law, it is relevant to study the state coercion clause provided for in the Spanish Constitution of 1978 for its application in 2017. All of this allows us to understand the legal use of Mexican federal coercion in light of the Spanish experience.

Palabras claves:

Coerción federal; coerción estatal; desaparición de poderes; Constitución mexicana; Constitución española.

Keywords:

coercion; state coercion; disappearance of powers; Mexican Constitution; Spanish Constitution.

