El artículo 136 constitucional, interpretación y alcances. Las autoridades de hecho o gobiernos de *facto* (Segunda parte)

Elisur Arteaga Nava*

Resumen:

En el presente trabajo, se analizarán las causas que propician el surgimiento de las autoridades de hecho; la naturaleza y especies de autoridades de hecho; los casos en que las autoridades legítimas actúan como autoridades de hecho; los efectos que se han dado a los actos emanados de autoridades de hecho; la inexistencia y la anulabilidad de los actos que realizan las autoridades de hecho, así como las responsabilidades en que incurrir quienes actúan como autoridades de hecho.

Abstract:

In the present work, will be analyzed the causes that propitiate the emergence of de facto authorities; the nature and species of de facto authorities; the cases in which the legitimate authorities act as de facto authorities; the effects that have been given to the acts emanating from de facto authorities; the non-existence and nullity of the acts carried out by de facto authorities, as well as the responsibilities incurred by those who act as de facto authorities.

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

Sumario: I. Algunas características comunes de las autoridades de hecho / II. Causas que propician el surgimiento de las autoridades de hecho / III. Algunas formas en que se manifiestan las autoridades de hecho / IV. Razones que explican la existencia de una forma especial de autoridades de hecho / V. Diferentes formas en que se manifiestan las autoridades de hecho / VI. Elementos que determinan la naturaleza y alcance de las autoridades de hecho / VII. Responsabilidad en que incurren las autoridades de hecho / VIII. Inexistencia y anulabilidad de los actos emanados de las autoridades de hecho / IX. Autoridades competentes para conocer de la anulación de los actos de autoridades de hecho / X. Actos realizados por autoridades de hecho y su incidencia en la actuación de las autoridades legítimamente constituidas / XI. La forma en que las autoridades legalmente constituidas han tratado a quienes se comportan como autoridades de hecho y sus cómplices / XII. Actos realizados por una autoridad formalmente legítima que fueron declarados nulos / XIII. Casos en que las autoridades de hecho derivadas de una revolución, rebelión o golpe militar triunfaron, asumieron el poder formal, impusieron nueva normatividad, modificaron la existente o influyeron en el ejercicio de la autoridad / XIV. Casos específicos / Fuentes de consulta

I. Algunas características comunes de las autoridades de hecho

Con algunas variantes y grados, las autoridades de hecho tienen en común las siguientes características:

Se trata de un grupo numeroso de personas y nunca de alguien en lo individual; dados el crecido número de habitantes, lo dilatado del territorio nacional, la complejidad y fraccionamiento de la autoridad que deriva del sistema federal y municipal, es imposible que una persona o que un grupo reducido de personas, sean capaces de deponer a las autoridades en ejercicio y asumir parcial o totalmente sus funciones.

Surgen y actúan al margen de la ley o en contra de lo mandado por ella. El elemento ilegalidad se presenta desde su origen. El cuartelazo encabezado por Victoriano Huerta en 1913, ilegal en su origen, a pesar de los crímenes en que incurrió, entre otros de los que fueron víctimas el presidente y vicepresidente de la república, derivó en su ascenso formalmente legítimo a la presi-

dencia. Por los vicios de origen, Huerta fue desconocido por una autoridad de hecho: la revolución constitucionalista.

Cuando una autoridad legítimamente constituida, actúa en contra de lo dispuesto por las leyes, no puede ser calificada de autoridad de hecho; su actuación es ilegítima, por lo que su titular puede ser enjuiciado y sus actos son susceptibles de ser cuestionados o revisados por alguna vía o recurso.

El acceso al poder o a una porción de él de parte de una autoridad de hecho, no siempre se da a través de actos violentos. Se han presentado casos en que la clase gobernante se desgastó hasta el grado en que su desplazamiento fue casi espontáneo o natural; la caída o desaparición de los gobiernos centralistas y conservadores que sucedieron durante la vigencia de la constitución de 1836, más se debió a la inacción de sus integrantes, que a la de sus enemigos; éstos, en 1847, restablecieron el sistema federal sin recurrir a la violencia.

En el surgimiento y actuación de una autoridad de hecho se observa cierto grado de violencia que no está prevista en la ley o que estuvo prohibida por ella y que no deriva del ejercicio ordinario de la autoridad; el recurso más socorrido han sido los movimientos armados amparados en un plan y que se autocalificaron de revolucionarios.

Surgen y actúan sin contar con la anuencia o aprobación de la ciudadanía común y corriente, con lo cual, tentativamente, responden al sentir social. En no pocas ocasiones ha sido suficiente contar con el apoyo del ejército, alto clero católico, de los grandes detentadores de la riqueza o de individuos armados, sobre todo campesinos. En su consolidación no se observan las formas ordinarias previstas en la ley o en la costumbre.

Por lo general, quienes han encabezado los movimientos subversivos han manifestado que su actuación es temporal; únicamente por el tiempo que lleve deponer a los titulares del poder y anular o neutralizar sus actos de autoridad; sin embargo, a pesar de que alcancen sus objetivos, no renuncian al ejercicio del poder.

Tienden a legitimar su presencia en el poder con la promulgación de una Constitución, de reformar las leyes que regulan el ejercicio de la autoridad; procuran la organización de elecciones bajo reglas que ellos expiden y que les permiten salir victoriosos y neutralizar a sus posibles adversarios.

Con relación a los particulares, la regla general es que las autoridades de hecho actúan con relativo respeto a la persona y patrimonio de los particulares.

Procuran cierto reconocimiento de parte de la comunidad internacional; este se da en función de los intereses que los subversivos están dispuestos a reconocer o respetar a los estados extranjeros o a sus particulares.

Algunas de ellas, para subsistir requieren ser beligerantes frente a los instrumentos de represión con que cuenta la autoridad legalmente constituida, de tal manera que les permita estar a salvaguarda de su acción o en posibilidad de neutralizarla y responder a la violencia.

La regla general es que una autoridad de hecho no está dispuesta a rendir cuentas de su actuación a nadie; para evitarlo, recurre a sustituir o reformar el marco legal que regula la materia; no rinden cuentas y son objeto de persecución las autoridades derrotadas o los rebeldes que fracasaron.

Es frecuente observar divisiones entre los miembros que integran una autoridad de hecho, por que alguno o varios de ellos consideran que no le ha correspondido la cuota de poder o no les han sido concedidos los beneficios que esperaban; en esta materia, se presentan casos en que la disidencia surge a instancias de las autoridades constituidas o de terceros interesados.

Un elemento común a todas las autoridades de hecho es que en ciertos momentos actúan de manera simultánea con las autoridades legalmente constituidas. Es la actuación paralela la que determina que se trata de un caso del fenómeno aquí considerado.

La simultaneidad se presenta desde el inicio del movimiento que pretende deponer a las autoridades constituidas; cuando los rebeldes triunfan, ese principio coincide con el final de la depuesta.

En uno o en otro supuesto se debe legislar respecto de ciertas materias: la validez o invalidez de los actos realizados por las autoridades depuestas, la determinación del momento en que se inicia la vigencia de la normatividad que imponen las nuevas autoridades y el valor que deben tener los actos realizados por los rebeldes en la etapa en que actuaron en forma simultánea con los depuestos.

En el supuesto anterior, es la ciudadanía la que entra en conflicto respecto de a qué autoridad obedecer; bien o mal de su grado, ella termina por someterse a quien muestra capacidad de represión en el ámbito en que actúa.

II. Causas que propician el surgimiento de las autoridades de hecho

Existen causas generales que propician el surgimiento de las autoridades de hecho, determinan su grado de influencia y definen su alcance y duración. En el caso particular de México, se observan algunas que pudieran ser particulares. Se enuncian de manera general, no sin reconocer que cada una de ellas amerita un tratamiento monográfico.

Agotamiento de la clase gobernante. Esta causa, en el caso particular de México, está referida a los tres niveles: el federal, el local, cuando menos por lo que toca a los estados más importantes; y el municipal, con mayores recursos y número de habitantes.

Proyectos de gobierno inoperantes u obsoletos, e incapacidad para cambiar los existentes.

Corrupción generalizada de la clase gobernante observable en los tres niveles de gobierno.

Ineficacia e incompetencia de los elementos formales de la autoridad y, concretamente de parte de los responsables de prevenir y perseguir los delitos; lo anterior implica deficiencias de parte del ministerio público, la policía, los jueces y las leyes.

Inoperancia de las instituciones con las cuales se hacen realidad los principios democráticos: representativo, federal, de partidos políticos y los que limitan la acción de los factores reales de poder o los que conducen su acción.

Delincuencia generalizada que rebasa las fronteras de las entidades federativas y autoridades incompetentes para perseguirla o que operan en complicidad con los delincuentes.

Nulo o poco respeto a las leyes de parte de autoridades y particulares.

Mal reparto de la riqueza pública, con su variante de pobreza generalizada, carencia de fuentes de trabajo y mala remuneración; lo anterior permite la concentración de la riqueza en un reducido grupo de personas y éstas, por su poder económico, se convierten en autoridades de hecho, que actúan en forma permanente y paralela a las autoridades formalmente legítimas.

Injerencias de potencias extranjeras que patrocinan y financian focos de rebeldía o permiten el tráfico de armas.

Intervención de parte de los poderes y autoridades para distorsionar los procesos electorales e impedir el acceso al poder de alternativas diferentes a las comunes o prevalecientes, que derivan en desánimo de la ciudadanía; esto se logra a través del funcionamiento anómalo de los partidos políticos.

Existen otras causas que originan el surgimiento de autoridades de hecho, pero las anteriores pudieran ser, si no las principales, sí las determinantes en tiempos pasados y en los momentos actuales.

III. Algunas formas en que se manifiestan las autoridades de hecho

En México, las autoridades de hecho han tenido y tienen múltiples orígenes y presentaciones; sus características, duración, funciones y denominación dependen, de manera determinante, de la causa que les dan origen: revoluciones, pronunciamientos, asonadas, rebeliones, motines, cuartelazos, guerra de guerrilla, delincuencia organizada o concentraciones de capital, entre otras.

Cada una de las autoridades de hecho emite o realiza actos: órdenes, sugerencias, amenazas e intimidaciones, que por la forma en que se manifiestan terminan por ser acatables; son obligatorios en función de la fuerza que exhiben o del temor que son capaces de infundir en la población y en las autoridades legítimas. Cuando los actos derivan en agresiones físicas, la población olvida el respeto que debería merecerle la autoridad formal, prescinde de ella e, incluso, se muestra anuente en colaborar con quienes demuestran tener control sobre el estado de cosas existente.

El ascendiente de las autoridades de hecho se acrecienta y su autoridad es reconocida, en el grado en que para imponerse cuentan con la complicidad e, incluso, con la colaboración o apoyo de los agentes de las autoridades legalmente constituidas o de los factores reales de poder; la colaboración ocurre cuando se permite que se realicen actividades ilícitas, o cuando se facilite información de los contribuyentes o que no se persigan.

Frecuentemente, algunas autoridades de hecho tienden a establecer controles totalitarios, en el sentido de que pretenden regular e intervenir en todo tipo de actividades, tanto públicas como privadas. El constituyente de 1917, que derivó de la rebelión carrancista o constitucionalista, propuso, sin éxito, prohibir la producción y consumo de bebidas alcohólicas, las corridas de to-

ros, el consumo de drogas, los juegos de azar e, incluso, llegó a sugerir que los sacerdotes, para poder ejercer su ministerio, fueran casados, con el fin de impedir que establecieran relaciones con las mujeres de la feligresía.

Las autoridades de hecho, a base de represalias, cohechos o temor, sometían a la población, a las autoridades civiles e, incluso, a los sacerdotes o ministros de los cultos religiosos. Se hacen temer a fin de obtener colaboración y no ser delatados.

Tienden a eliminar, sustituir, neutralizar o desvirtuar los sistemas de consulta a la ciudadanía que establecen las leyes para la renovación de los poderes o autoridades y para determinar su orientación política y social con el fin de financiar partidos, candidatos y campañas políticas entre otras actividades.

IV. Razones que explican la existencia de una forma especial de autoridades de hecho

De manera genérica, una autoridad puede ser considerada formalmente como de hecho, por diferentes razones, entre ellas, cuando:

- En su advenimiento al poder o en su designación no se cubrieron los requisitos que exigen las leyes;
- Realizaron actos con anterioridad a la toma de posesión o con posterioridad a haber vencido el plazo para el desempeño de una función;
- El titular de la función no reunía los requisitos que establece la constitución;
- En un caso extremo, pero que fue frecuente, una autoridad legítima dejó de serlo a partir del momento en que fue desconocida por un movimiento sedicioso armado, siempre y cuando haya resultado triunfador; será ilegal tanto ella, como los actos públicos que realice en ejercicio de sus facultades o atribuciones anulables, a partir de la fecha que determinen o declaren los sediciosos; y
- En general, todo aquel particular que con el apoyo o complicidad de las autoridades constituidas asume en forma pública, e incluso, usurpa de hecho, temporal o permanentemente, las funciones que son propias de una autoridad legítima. Este tipo de autoridades actúa en forma paralela con las legalmente establecidas o en las faltas temporales de ellas. Las

compañías petroleras y mineras, los hacendados y terratenientes, con la anuencia y complicidad de las autoridades tuvieron a su disposición fuerzas armadas a las que se denominó guardias blancas. En 1906, para reprimir la huelga de los mineros de Cananea, los propietarios de la mina, con la complicidad del gobernador del estado de Sonora, utilizaron *rangers* de los Estados Unidos de América.

Casos en que una autoridad legítima actúa de manera irregular

No son autoridades de hecho cuando:

- Una autoridad legítima actúa en contra de lo dispuesto por la ley, sin contar con facultades o atribuciones para hacerlo o no sigue el procedimiento que marca la ley. En este caso, se trata de una actuación irregular y de actos irregulares susceptibles de ser declarados inaplicables o anulados;
- Existen actos que emanan de procesos electorales viciados y en cuyo proceso de elección o designación únicamente se observó formalmente la ley; dada la existencia de instituciones electorales y de tribunales especializados que, en teoría, resuelven de manera imparcial y definitiva, en la actualidad no tiene razón de ser la institución *incompetencia de origen*, que se planteó durante el siglo XIX; y
- En los supuestos en que sólo existe formalmente un estado de derecho, una división de poderes y un aparente respeto de los derechos humanos, como sucedió durante los años en que ejercieron el poder de manera monopólica los gobernantes miembros del Partido Revolucionario Institucional o partido oficial.

En otra parte se propuso una hipótesis: tratándose de actos irregulares que realizan directamente los titulares de los poderes, federales o locales en ejercicio de sus facultades, las leyes prevén como sanción su inaplicabilidad, pero no su anulación. En cambio, cuando se trata de actos de subalternos que emiten en acatamiento de instrucciones o en ejercicio de atribuciones, es admisible una declaración de nulidad; esa pudiera ser el principio general.

Las reglas anteriores no son aplicables en el caso de que el desconocimiento de un acto provenga de una autoridad de hecho, que ha accedido al poder por la vía de la violencia. En estos supuestos, como se mencionó, se ha decretado la nulidad de ciertos actos llevados a cabo por los titulares de las

autoridades depuestas en ejercicio de sus facultades o atribuciones. Pero por victoriosa que haya sido una facción, la anulación no opera *ipso facto*; se ha requerido la declaración de una autoridad, generalmente judicial, que determine si en el caso se está dentro del supuesto previsto y que haga la declaración respectiva.

En ciertas circunstancias, el sistema normativo fundamental positivo se ha alterado para dar acomodo o regular en las leyes a las autoridades de hecho.

Como se observa en los ejemplos expuestos, algunos movimientos revolucionarios, antes de triunfar, han declarado la nulidad, inaplicabilidad o ineficacia de normas, disposiciones o actuaciones de las autoridades formalmente constituidas. Ha sido el triunfo de su causa lo que ha determinado la validez de sus declaraciones.

V. *Diferentes formas en que se manifiestan las autoridades de hecho*

En los casi doscientos años de vida independiente, en México la violencia y el desconocimiento de las leyes, ha reconocido un sin fin de manifestaciones; enseguida se analizan alguna de ellas.

Formas atípicas de dominación y violencia no institucional

En forma paralela a la organización política que se desprende de la constitución política, de manera concomitante o complementaria, existen otras fuentes de poder y formas de organización política, no previstas en aquella o prohibidos por las leyes o por la costumbre: los revolucionarios, con estatus de beligerantes reconocidos; rebeldes a secas; bandolerismo generalizado; delincuencia organizada y un rubro genérico, grupos integrantes de guerra de guerrillas y que participan en una guerra asimétrica o periférica.¹

Esas formas de organización ejercen violencia sobre el Estado: población y autoridades; controlan partes del territorio; neutralizan la acción de los poderes y sus agentes; desvían la actuación de ellos y los fuerzan a adoptar políticas que en otras circunstancias rechazarían.

¹ En este estudio se analizan los gobiernos de facto o de hecho que se han presentado en México, la naturaleza de sus actos y del valor que se les ha dado.

Ese tipo de organizaciones siempre han existido, lo que varía es la intensidad, generalidad y grado de influencia que ejercen sobre el Estado.

El fenómeno de las autoridades de hecho se puede presentar en el nivel federal, estatal o municipal. En éste, la irregularidad puede estar referida a violaciones a los usos y costumbres, en los municipios en que las leyes prevén esa vía como forma ordinaria de ascender a la autoridad municipal.

VI. Elementos que determinan la naturaleza y alcance de las autoridades de hecho

Para Hermann Heller:

El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales ‘capacitados’ pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegado el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio del poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria.²

En el estado actual de hechos, en México en forma permanente, resulta que:

- Partes considerables del territorio nacional están fuera del control de las autoridades previstas en las leyes;
- Un número crecido de funciones que son propias de los órganos del estado, las desempeña la delincuencia organizada o autoridades de hecho;
- El estado se muestra incapaz de someter a los delincuentes y recuperar el control que ellos tienen de parte del territorio nacional;
- La delincuencia organizada, por sus recursos económicos, está en posibilidad de alterar la economía nacional;
- Las autoridades y particulares, al margen de las leyes y aun en contra de lo que ellas disponen, entran en negociaciones con la delincuencia organizada y se someten a ella.

² Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, p. 255.

De ahí que el mismo Heller concluya:

Cuando con los hechos se viene a negar a la unidad estatal de decisión y acción la pretensión a su autoafirmación soberana, sólo caben dos posibilidades: o bien esa unidad de poder que niega el del Estado es sometida por la coacción o se la convierte en órgano del poder estatal. Esto es lo que hace que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial.³

En el estado actual de cosas, se admita o no, la delincuencia organizada es parte de la clase gobernante; ejerce el dominio público en paralelo a los poderes y autoridades públicos; en algunos lugares lo hace en forma privativa, esto es así por cuanto a que excluye a aquellos.

Ante el fenómeno de la delincuencia organizada, la dificultad se halla en el hecho de que es inamisible incorporarla como parte del órgano del poder estatal; hacerlo sería actuar contra la ley y lo que dispone el derecho internacional.

Los espacios territoriales, materiales o de influencia, que son descuidados por las autoridades son cubiertos por los particulares; en algunos casos de acuerdo con la ley; en otros, al margen de ella e, incluso, en contra de lo que manda o prohíbe. Eso sucede por complicidad, influencia extranjera, temor o negligencia.

La delincuencia organizada, para tener el apoyo de las autoridades, recurre a asociarse con éstas.

Influencia extranjera no necesariamente implica la participación de una autoridad, están de por medio organizaciones criminales transnacionales.

Los crímenes selectivos que tienen por objeto a los titulares de la autoridad o a los candidatos a los puestos de elección popular producen temor, sometimiento y abandono de las funciones.

En los niveles bajos, dado los escasos emolumentos que se cubren a los servidores públicos, lleva a la convicción de que tiene objeto mostrarse diligente en el cumplimiento de las obligaciones.

Quienes asumen las funciones que ordinariamente corresponden a los poderes y autoridades que establecen las leyes, son denominadas autoridades de hecho.

³ *Idem.*

VII. Responsabilidad en que incurren las autoridades de hecho

El Estado, representado por sus poderes y autoridades, con el fin de prevenir rebeliones, traiciones y actos de insubordinación, a lo largo de la historia, ha previsto delitos y castigos a quienes incurren en esas acciones.

Sobre esta materia el *código penal federal* contiene un apartado titulado “De los delitos contra la seguridad de la nación”, en el que aparecen los delitos de sedición, motín, rebelión, terrorismo, financiamiento del terrorismo, sabotaje y conspiración.

Los actos realizados por autoridades de hecho y sus efectos legales

De la actuación de las autoridades de hecho derivan, sobre todo, hechos jurídicos. Tienen ese calificativo en razón de que aquellas, aunque de manera ilegal, gozan de imperio, cuentan con un aparato represivo para hacerse obedecer y someter a la población. También lo son en virtud de que las autoridades constituidas legalmente, de manera expresa o implícita, dan o niegan valor o reconocimiento a sus actos, o persiguen a sus autores.

Los conflictos armados, cuando son permanentes, alteran la forma de organización que prevé la constitución. Inciden en ella a través de las reformas que tienen que realizarse con vista a hacer frente al conflicto. Hay momentos en que, de hecho, existen constituciones diferentes para cada una de las regiones que están bajo el dominio de facciones armadas que rompen el monopolio represivo del Estado legalmente constituido. La rebelión zapatista derivó en un cambio al art. 2º constitucional. El tiempo y la inacción se encargaron de neutralizar los alcances de la reforma.

A pesar de lo dispuesto por el artículo 136 constitucional, con vista a pacificar el país y alcanzar el sometimiento, con frecuencia no ha juzgado a los responsables, ya sea por imposibilidad para hacerlo o bien por razones políticas.

Tratándose de actos emanados de esas formas de organización, las instituciones públicas, más que anularlos, por lo general, procuran vías para darles cierto reconocimiento, aun a despecho de lo que disponen las leyes. Se termina por reconocer el estado de necesidad en que se halla la población frente a una autoridad de hecho. Nadie, por gusto, está dispuesto a realizar un acto que pueda ser anulado. El común de la gente reconoce como autoridad a la que le da seguridad o está en posibilidad de imponer sus decisiones en forma coac-

tiva; lo que menos se cuestiona es si se trata o no de alguien que ha accedido legal o ilegalmente a un cargo público. *Necitas caret lege* (La necesidad no está sujeta a ley).

Para Constantineau:

[...] los principios abarcados por la doctrina de facto [...] necesariamente deben estar reconocidos en una u otra forma, ya sea expresa o tácitamente, por todas las naciones civilizadas del mundo [...] Si todos los actos realizados por usurpadores y por los funcionarios que bajo ellos gobernaron, mientras los negocios del estado estuvieron bajo su control, tuvieran que ser subsecuentemente declarados nulos y sin ningún valor, habría una confusión sin fin y la restauración del poder legítimo sería peor que la usurpación.⁴

Los efectos de los actos realizados por autoridades de hecho se regulan por principios propios; no son aplicables los que regulan los efectos de los actos civiles anulables e, incluso, inexistentes.

Mientras una autoridad competente no declare la inexistencia o nulidad de un acto emanado de una autoridad de hecho, es peligroso que alguien se resista a acatarlo e ingenuo el suponer que estará a salvo de consecuencias nocivas en su persona y derechos por resistirse.

Respecto de los actos de naturaleza pública realizados por autoridades de hecho en sí o en lo relativo a sus efectos y que sean calificados inexistentes o nulos por una autoridad competente, con vista al principio general de derecho invocado anteriormente, *multa fieri prohibentur quae tamen facta tenentur* (muchas cosas se prohíbe que se hagan, que hechas se sostienen), habrá que hacer algunas distinciones.

Los actos realizados por autoridades de hecho que afectan a particulares, frecuentemente se ha considerado necesaria una declaración de la autoridad para darles validez. Este reconocimiento, que debe ser expreso, se ha hecho por fines políticos, entre otros, con el fin de:

- Lograr la aceptación o el sometimiento de grupos de personas que han sido contrarios a la autoridad considerada legítima.
- Si se trata de una ley o un decreto, los negocios jurídicos realizados por

⁴ Citado por Andrés Fink, *ob cit.*, p. 11.

particulares al amparo de ellos, son considerados válidos, salvo que se demuestre que las partes conocían el vicio o que una de ellas actuó de mala fe.

- Si se trata de un acto con apariencia de público que otorga beneficios a un particular, no puede declararse inexistente; lo que procede es demandar su nulidad ante la autoridad competente, bajo el argumento de no haber existido fundamento para emitirlo; en el caso se deben respetar los derechos de audiencia y defensa.
- En los supuestos en que se considera estar frente a un acto inexistente, esa circunstancia puede ser demandada en cualquier momento; el vicio no se convalida por el transcurso del tiempo ni por la inactividad de autoridades y particulares.

Cuando, de una u otra forma, los particulares asumen de manera transitoria o permanente funciones públicas, ello pudiera significar una nueva forma de organización pública que no se refleja en los textos legales.

Frecuentemente, en esos supuestos, no se está frente a un Estado fracasado o que las instituciones públicas se hayan desvirtuado, simplemente existe una evolución que el legislador debe tomar en consideración para darles forma legal.

Mientras los órganos del Estado no asuman el total de sus funciones, su imperio no cubra la población y el territorio o las leyes no incorporen el nuevo estado de cosas políticas, por equidad, las autoridades deben dispensar a los habitantes de parte de las responsabilidades que tienen frente al Estado; lo debería hacer en la misma proporción en que son deficientes sus servicios o su dominio.

VIII. Inexistencia y anulabilidad de los actos emanados de las autoridades de hecho

Es de suponerse que si una persona física o moral realiza actos o hechos que son propios de una autoridad legalmente constituida, no tienen existencia para el mundo del derecho. En este supuesto es improcedente demandar por las vías legales su anulación.

No obstante lo anterior, las autoridades legalmente constituidas, frecuentemente, por seguridad jurídica y ante la imposibilidad de cambiar los hechos, han distinguido y establecido salvedades.

1. *Actos de naturaleza legislativa*

Las leyes emitidas por autoridades de hecho, han sido un fenómeno real en la historia de México.

En 1866, durante la guerra de intervención, se venció el periodo para el que fue electo el presidente Juárez, sin que se hubieran realizado elecciones. A partir del vencimiento del plazo legalmente no existía presidente de la república. González Ortega, presidente de la Suprema Corte y, por lo mismo, vicepresidente, también dejaba de serlo por el hecho de vencerse también su periodo para ejercer el cargo. En teoría, las leyes y decretos que emitió la administración Juárez fuera del plazo para el que fue electo y en uso de las amplias facultades de que se hallaba investido, por provenir de una autoridad de hecho, no tenían sustento constitucional.

Una vez restablecidas las instituciones, los tribunales no se pronunciaron respecto de la inexistencia, nulidad o inaplicabilidad de los actos realizados por la administración Juárez en este periodo. Se trataba de autoridades *de facto* que habían resultado triunfadoras sobre los imperialistas y los conservadores. Los tribunales en ejercicio habían sido designados por los victoriosos.

Las leyes emitidas por el presidente de la república en ejercicio de facultades extraordinarias en los casos en que no existe una previa suspensión de derechos y garantías, técnicamente deberían ser calificadas de inexistentes, por el hecho de que el poder legislativo no puede depositarse en una sola persona (art. 49), salvo el caso previsto en el art. 29. Pero el hecho de que se trate de una persona que concentra en sí una cuota preponderante de poder, ha llevado a suponer que, en el peor de los casos, se trata de leyes inaplicables y, eventualmente, anulables.

2. *Actos administrativos*

Los títulos profesionales expedidos por el gobierno de Maximiliano fueron declarados nulos en forma expresa, pero susceptibles de ser revalidados.⁵

Los actos emitidos, tanto por el gobierno emanado de la Convención, como por la administración de Carranza, durante el llamado periodo preconstitucio-

⁵ *Circular* de 19 de agosto de 1867, expedida por el ministerio de justicia. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*, tomo X, México, Imprenta del comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara, 1878, p. 59.

nal, por no emanar de autoridades electas en los términos dispuestos por la Constitución de 1857, formalmente no tuvieron existencia. El triunfo de esa facción ratificó su valor.

Los actos del estado civil de las personas realizados ante una autoridad de hecho, por seguridad jurídica, han sido reconocidos. Los matrimonios, los reconocimientos de hijos, o las defunción de las que tomó razón una autoridad de hecho, han sido convalidados.

Las leyes y decretos carecen de validez, pero los actos realizados por particulares al amparo de ellos son válidos, salvo que sean cuestionados fundamentadamente por alguna de las partes. No es dado a nadie pretender sacar provecho en perjuicio de un tercero bajo el supuesto de que no es válido el derecho bajo el cual se realizó; *pacta sunt servanda*.

La situación cambia cuando se trata de servidores públicos de la administración triunfante; en principio ellos no pueden fundar su actuación en las leyes emitidas por los desplazados; tampoco pueden, por sí, pretender dar validez o ejecutar actos que, en principio, son inexistentes. Cuando tiene conocimiento del vicio y por sí le da efectos, incurre en responsabilidad.

3. Actos públicos de naturaleza jurisdiccional

En lo relativo a las sentencias, resoluciones y actuaciones de los tribunales emanados de autoridades de hecho, se han establecido distinciones:

Respecto de los actos judiciales celebrados por las autoridades judiciales que actuaron durante el imperio, por Ley de 20 de agosto de 1867, se declaró: “Que aunque en rigor de derecho son nulos todos los procedimientos de los jueces y tribunales puestos por la intervención ó por el llamado imperio, ya que esos funcionarios carecían de jurisdicción [...]”.

No obstante lo anterior:

- Se revalidaron las actuaciones de los juicios civiles pendientes de resolución y se dispuso su continuación ante los tribunales establecidos por la administración del presidente Juárez (art. 1º).
- Se revalidaron los juicios civiles ya fenecidos seguidos por particulares, cuando los demandados no protestaron expresamente y desconocieron la autoridad de los jueces (art. 2º).
- Fue declarado nulo todo lo actuado en el caso de que hubiera habido protesta de parte de los demandados (art. 3º).

- Se declararon nulas las sentencias dictadas en contra lo dispuesto por las *Leyes de reforma* y personas ausentes por servicio a la república o por destierro (arts. 4º y 5º).
- Se revalidaron las actuaciones en las causas criminales por delitos comunes (arts. 9º y 10).
- Se invalidaron las causas seguidas contra personas que habían sido fieles al gobierno de la república (art. 12); las seguidas ante las cortes marciales francesas (art. 13).
- Se concedió acción a los particulares encausados o a sus herederos para proceder en contra de quienes los persiguieron durante el imperio (arts. 19 y 20).
- Se revalidaron los instrumentos públicos otorgados por notarios o escribanos que residieron en el territorio dominado por el imperio y las libranzas y demás documentos privados (arts. 22 y 23).⁶

Por decreto de 14 de noviembre de 1867, se revalidaron las dispensas de edad concedidas por autoridades del Imperio.⁷

Las cortes marciales y tribunales militares que juzgaron a los imperialistas en 1867 y los que funcionaron durante el periodo preconstitucional, fueron autoridades de hecho. El triunfo juarista y de la facción carrancista y lo irreparable de las penas que impusieron, convalidaron su actuación e hicieron que no fueran declaradas nulas o inexistentes sus resoluciones.

Las resoluciones que emiten los tribunales creados por las autoridades de hecho, son anulables, pero susceptibles de ser convalidadas por la inacción de las partes, el transcurso del tiempo, por anuencia expresa de las partes o por disponerlo así las autoridades triunfantes. A pesar del vicio, por seguridad jurídica, no puede hablarse de inexistencia ni suponer, de inicio, que son nulos. Habría que hacer algunas consideraciones.

Las autoridades de hecho, han emitido actos públicos. Son autoridades en razón de que han gozado de poder, de que éste es de naturaleza pública y de que, de una u otra manera, han sido obedecidas, cuentan con los elementos para hacerse obedecer y han castigado y castigan a quienes no muestran sumisión o acatamiento.

⁶ Dublán y Lozano, *ob. cit.*, p. 62 y siguientes.

⁷ *Ibidem*, p. 114.

Son actos públicos en razón de que son o fueron notorios, provinieron o provienen de alguien que goza del poder para imponer sus determinaciones de manera notoria y cuenta con agentes que ejecutan sus determinaciones. Éstos, por su denominación, pueden ser los mismos que están a disposición de las autoridades legalmente constituidas.

No puede hablarse de que las autoridades de hecho gocen de imperio; éste concepto, en un sentido técnico, denota la existencia de una autoridad legalmente constituida que emite actos de conformidad con la ley.

El que un acto sea público no implica que sea oficial; por éste debe entenderse un acto emitido por una autoridad dentro de la órbita de su competencia y que se hace saber por las vías que para el caso establece la ley.

Existen diferentes tipos de autoridades de hecho: en este rubro están comprendidas la mafia, camorra, organizaciones criminales, grupos de bandoleros y ahora lo que se denomina delincuencia organizada. Todas ellas cuentan con códigos de comportamiento, emiten disposiciones generales o particulares, imponibles a propios y extraños y con un aparato represivo.

La existencia de esas organizaciones tiene diferentes causas. Aquí se alude sólo a algunas relacionadas con el Estado mexicano: corrupción, negligencia y falta de legitimidad de las autoridades por vicios observados en el proceso de elección o designación de los titulares del poder formal. En el nivel nacional, todas ellas son atribuibles a los gobiernos vinculados con el Partido Revolucionario Institucional; la incompetencia es un vicio que se adiciona de los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional.

IX. Autoridades competentes para conocer de la anulación de los actos de autoridades de hecho

Las autoridades ejecutivas son quienes han declarado la anulación de los actos de autoridades de hecho. Esa pudiera ser la regla general, las excepciones se dan cuando al amparo de la normatividad emanada de autoridades de hecho se han realizado:

- Actos del registro civil, se han reconocido;
- Actos por virtud de los cuales se han contraído obligaciones entre particulares, los conflictos se deben resolver bajo del principio de *pacta sunt servanda* y de que nadie puede obtener un provecho indebido.

- En el caso de impuestos o derechos pagados por un particular, de buena fe o por un temor fundado, a agentes de una autoridad de hecho, por justicia fiscal debería dispensarse de su pago parcial o totalmente. Esto es así bajo el supuesto de que ha sido culpa del Estado, que un particular se haya visto en la necesidad de hacer un pago indebido.
- En los supuestos anteriores, son las autoridades judiciales las que deben reconocer la existencia del vicio, el alcance de las obligaciones y derechos contraídos y, en su caso, la nulidad o ineficacia.

X. Actos realizados por autoridades de hecho y su incidencia en la actuación de las autoridades legítimamente constituidas

Finalmente, sigue siendo la fuerza, legítima o ilegítima, la que en gran medida incide en el valor, anulabilidad o inaplicabilidad de actos de una autoridad, para el caso no importa que sea legítima o de hecho.

El movimiento zapatista, que en años recientes surgió en el estado de Chiapas, derivó en la incorporación formal de ciertos derechos a favor de las comunidades indígenas en la Constitución política y en ciertos apoyos en infraestructura.

Los zapatistas, por la violencia que ejercieron, alcanzaron objetivos formales que de otra manera no hubieran logrado.

XI. La forma en que las autoridades legalmente constituidas han tratado a quienes se comportan como autoridades de hecho y sus cómplices

Las leyes han puesto y ponen a disposición de las autoridades legalmente constituidas un cúmulo crecido de respuestas a la existencia y actuación de las autoridades de hecho; ellas van acorde con su naturaleza y gravedad.

Por lo que se refiere al desconocimiento de las autoridades debido a trastornos públicos, la Constitución política en su artículo 136 establece las bases generales para lograr su vigencia y castigar a los rebeldes.

En forma paralela, la propia Constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia penal (art. 73, frac. XXI).

El Código Penal Federal prevé la existencia de diferentes figuras delictivas con el fin de preservar la seguridad pública: espionaje, sedición, motín, terrorismo, nacional e internacional; sabotaje, conspiración, piratería, genocidio, evasión de presos y asociaciones delictuosas, entre otros.

La administración Juárez, una vez que venció al Imperio, abrió proceso a Maximiliano, sus generales y a quienes lo habían apoyado. A unos los fusiló, otros fueron condenados a purgar penas de prisión,⁸ otros desterrados y los más, destituidos. Para restablecer el orden, se dispuso la pena de muerte para los homicidas, incendiarios, autores de estupro con violencia y robo.⁹

El presidente Porfirio Díaz, para hacer frente a la revolución encabezada por Francisco I. Madero, con fecha 16 de marzo de 1911, suspendió garantías y derechos; entre otras disposiciones, estableció la pena de muerte para los salteadores de caminos y plagiaros. Al efecto se requería que únicamente se levantara un acta por el jefe de las fuerzas aprehensoras, en la que se asentara el cuerpo del delito, el hecho de la aprehensión *infraganti* y la identificación de las personas, de los culpables.¹⁰

Los rebeldes, por su parte, cuando han triunfado, han dado su respuesta:

El artículo 10º transitorio de la Constitución de 1917:

Los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, contra el legítimo de la República, o cooperando a aquélla, combatiendo después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las facciones que han atacado al gobierno Constitucionalista, serán juzgados por las leyes vigentes, siempre y que no hubieren sido indultados por éste.

⁸ Resolución de 6 de junio de 1867, del ministerio de guerra: penas impuestas a los prisioneros hechos en Querétaro. Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana*, tomo X, México, Imprenta del comercio, 1878. P. 18.

⁹ “2º Los ladrones o forzadores aprehendidos *infraganti*, será ejecutados inmediatamente por los jefes políticos de los distritos en que se hubiese cometido el crimen, levantándose acta en que conste la identificación de la persona y el delito por el que se le ejecutó. Decreto del general en jefe del ejército de oriente, de 27 de abril de 1867”. Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana*, tomo X, México, Imprenta del comercio, 1878. p. 11.

¹⁰ José Aguilar y Maya, *La suspensión de garantías*, México, 1960, pp. 81 a 83.

Ya se ha dicho que a quienes los revolucionarios victoriosos llaman rebeldes, a los integrantes de la administración de Victoriano Huerta, ellos, desde el punto de vista formal, eran autoridades legítimas.

XII. Actos realizados por una autoridad formalmente legítima que fueron declarados nulos

Los revolucionarios victoriosos: carrancistas y obregonistas, en la constitución original de 1917, anularon actos por virtud de los cuales la administración derrotada encabezada por Porfirio Díaz, había privado a los pueblos, rancherías y congregaciones de sus tierras, aguas y montes, lo que derivó en la concentración de la propiedad inmobiliaria y de recursos, con la consiguiente formación de latifundios y monopolios.¹¹

En esos supuesto, a pesar de que la declaración de nulidad aparece en la propia constitución, que es una norma jerárquicamente suprema, dado los principios que presumen la legalidad de los actos de autoridad y de que nadie puede ser privado de sus posesiones y derechos sin que exista una determinación de autoridad competente, se requiere un reconocimiento de que el caso específico es el previsto en la norma y una declaración de parte de una autoridad judicial de que el caso específico es el previsto en la norma.

Lo anterior corrobora el punto de vista de que la anulabilidad e inaplicabilidad no opera *ipso facto* respecto de la anulación o inaplicación de los actos públicos.

¹¹ Art. 27, fracción VIII. Se declaran nulas:

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o por cualquiera otra autoridad federal, desde el 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común, repartimiento y cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.
- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población”.

Esos mismos revolucionarios, a fin de castigar al clero católico por el apoyo que había brindado al dictador Díaz y al usurpador Victoriano Huerta y de debilitarlo como factor de poder, en el ámbito de las nulidades, dispusieron:

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto (art. 130 original de la Constitución de 1917).

XIII. Casos en que las autoridades de hecho derivadas de una revolución, rebelión o golpe militar triunfaron, asumieron el poder formal, impusieron nueva normatividad, modificaron la existente o influyeron en el ejercicio de la autoridad

Los fenómenos de movimientos armados que comprendieron gran parte del territorio nacional, fueron comunes durante el siglo XIX y principios del XX. De 1930 a 2015, si bien se presentaron fenómenos de violencia, como los de Saturnino Cedillo, Rubén Jaramillo, el estudiantil de 1968 y algunos focos guerrilleros en los estados de Guerrero y Chiapas, ellos fueron aislados y sin trascendencia en el nivel nacional.

Este tipo de organizaciones violentas persiguen alcanzar el poder, cambios en la estructura política y económica del Estado o influir en quienes ejercen la autoridad.

XIV. Casos específicos

Existen casos en que una autoridad fue desconocida, otros en que fue declarada ilegal y sus actos fueron desconocidos, abolidos o anulados.

Han recurrido a ella los revolucionarios, rebeldes, insurgentes o desconocedores de la legalidad: conservadores, liberales o revolucionarios. Lo han

hecho para eliminar instituciones con las que los desplazados intentaban conservar un estado de cosas determinado o que caracterizaban su forma de ser. Poca actividad pública ha estado exenta de ella.

Bando de don Miguel Hidalgo y Costilla

El insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, al margen de las autoridades coloniales españolas y actuando en contra de la normatividad positiva, expidió el siguiente bando:

1a.- Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo.

2a.- Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que á los indios se les exija.

3a.- Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, se haga uso de papel común quedando abolido el del sellado.

4a.- Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla, sin más obligación que la de preferir al Gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone.

Y para que llegue a noticia de todos y tenga su debido cumplimiento, mando se publique por bando en esta capital y demás Villas y lugares conquistados, remitiéndose el competente número de ejemplares a los tribunales, jueces y demás personas á quienes corresponda su cumplimiento y observancia.

Dado en la ciudad de Guadalajara, á 6 de diciembre de 1810.

Miguel Hidalgo, Generalísimo de América.¹²

Proyecto de reglamento provisional político del imperio mexicano

En el proyecto de reglamento provisional del imperio mexicano del 18 de diciembre de 1822, por lo que se refiere a la normatividad del imperio español, se dispuso:

¹² Fuente: *documentos de la guerra de independencia, Biblioteca enciclopédica popular*, 74, México, Secretaría de Educación Pública, 1945, pp. 17 a 18.

Art. 1. Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la constitución española en toda la extensión del imperio.

Art. 2. Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia.

El caso de Agustín de Iturbide

Agustín de Iturbide asumió el cargo de emperador por virtud de una asonada militar y en violación de lo dispuesto por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, que él había promovido y suscrito; fue depuesto como emperador, su persona declarada fuera de la ley y sus actos revisables.

El soberano primer constituyente mexicano, en funciones de constituyente, dispuso:

Mediante decreto de 31 de marzo de 1823, depuso a Agustín de Iturbide como emperador;¹³ Por decreto de fecha 8 de abril de 1823, declaró la nulidad del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, en lo relativo a la forma de gobierno a través de un imperio.¹⁴

Días después, ese mismo congreso dispuso:

[...] que D. Agustín de Iturbide no ha sido emperador de México, ha decretado lo siguiente.

Que se tenga por traidora quien proclame al expresado (sic) D. Agustín de Iturbide con vivas, o influya de cualquier otro modo a recomendarle como emperador.

¹³ “El soberano congreso constituyente mexicano en sesión de 29 del que expira, se ha servido expedir el decreto siguiente.

2° Que ha cesado el poder ejecutivo de México, existente hasta ahora desde el 19 de mayo del año anterior”.

¹⁴ “Jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana á ninguna ley o tratado, sino por sí misma ó por sus representantes nombrados, según el derecho público de las naciones libres. En consecuencia, no subsisten el plan de Iguala, tratados de Córdoba, ni el decreto del 24 de febrero de 1822, por lo respectivo a la forma de gobierno que establece, y llamamientos que hacen a la corona, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode”. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*, tomo 1, México, Imprenta del comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara, 1878, p. 634.

El 23 de abril de 1823 emitió un decreto por virtud del cual se declara nulo el nombramiento de ministros del supremo tribunal de justicia.

El caso de Antonio López de Santa Anna

Antonio López de Santa Anna encabezó varias asonadas militares en contra de las autoridades legalmente constituidas; algunas de ellas fueron exitosas. Estando en el poder desconoció lo actuado por los poderes legalmente electos.

En 1836, los conservadores, con el fin de no perder el poder, introdujeron la figura del supremo poder conservador; lo hicieron responsable de anular las leyes del Congreso, los actos del presidente de la república y de la Suprema Corte de Justicia. Sus declaraciones y disposiciones debían ser obedecidas al momento y sin réplica. La desobediencia formal implicaba la comisión de un crimen de alta traición (Ley segunda, arts. 12 y 15).

El caso del presidente provisional derivado de la Revolución de Ayutla

Los autores y firmantes del Plan de Ayutla desconocieron la autoridad de Antonio López de Santa Anna y dispusieron, una vez alcanzado el triunfo, la instauración de una nueva organización política dispuesto por una nueva Constitución que emitiría un Congreso Constituyente (artículo “5° del Plan).

Constituyente 1856-1857

El gobierno liberal, encabezado por Ignacio Comonfort y el constituyente de 1856/1857, declararon insubsistentes varias disposiciones de la administración de su alteza serenísima Antonio López de Santa Anna, entre otras, la que restablecía la Compañía de Jesús (decretos de 30 de mayo de 1856, de 7 de junio de 1856, 19 de junio de 1856, 26 de junio de 1856 y 16 de octubre de 1856). Fueron declarados revisables los ascensos de militares en el periodo del 19 de enero de 1853 al 13 de agosto de 1855 (reglamento 11 de 1856).

Las Leyes de Reforma

La Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, de 12 de julio de 1859, expedida por el presidente Juárez, dispuso:

Es nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta ley, ya sea que se verifique por algún individuo del clero, ó por cualquiera persona que no haya recibido expresa autorización del gobierno constitucional. El comprador, sea nacional ó extranjero, queda obligado á reintegrar la cosa ó su valor, y satisfará además una multa de cinco por ciento, regulada sobre el valor de aquella. El escribano que autorice el contrato, será depuesto é inhabilitado perpetuamente en su ejercicio público, y los testigos, tanto de asistencia como instrumentales, sufrirán la pena de uno á cuatro años de prisión.

En el decreto de 11 de agosto de 1859 por el que se *Declara qué días deben tenerse como festivo y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia*, el presidente Juárez mandó: “3. Se derogan todas las leyes, circulares, disposiciones, cualesquiera que sean, emanadas del legislador, de institución testamentaria ó de simple costumbre, por las cuales habría de concurrir en cuerpo oficial á las funciones públicas de las iglesias”.

En la Ley sobre libertad de cultos, de 4 de diciembre de 1860, el mismo presidente Juárez, bajo la fórmula: “[...] en uso de las amplias facultades de que me hallo investido,[...]” decreto:

Quedan abrogados los recursos de fuerza.

Si alguna iglesia ó sus directores ejecutaren un acto peculiar de la potestad pública, el autor ó autores de este atentado, sufrirán respectivamente las penas que las leyes imponen á los que separadamente ó en cuerpo lo cometieren.

Si bien el gobierno del presidente Juárez era una autoridad legalmente constituida, emitió esas leyes sin contar con facultades; lo hizo en ejercicio de un poder cuasi soberano que supuestamente le había sido delegado por el Congreso de la Unión, con el fin de hacer frente a los conservadores en la Guerra de Reforma o de Tres Años.

El caso del emperador Maximiliano de Habsburgo

Maximiliano de Habsburgo, que se desempeñó como emperador en buena parte del territorio nacional, fue declarado usurpador por sus enemigos de

la administración del presidente Juárez. Formalmente lo era por cuanto a que, aunque acosado y arrinconado en un extremo del territorio nacional, Juárez seguía siendo una autoridad legalmente electa. Los republicanos, para referirse al gobierno emanado de la invasión francesa, frecuentemente utilizaban la fórmula “[...] el llamado imperio”. Algunos actos realizados por los agentes del segundo imperio fueron declarados nulos; hubo algunas salvedades.

Programa del Partido Liberal

En el programa del Partido Liberal de 1º de julio de 1906, suscrito, entre otros, por los hermanos Flores Magón, se propugnaba porque el primer congreso nacional que se reuniera después de la caída de la dictadura, anulara las reformas hechas a la Constitución política por el gobierno de Porfirio Díaz (art. 51).

Plan de San Luis Potosí de 5 de octubre de 1910, de Francisco I Madero

Madero, en su Plan de San Luis, al invitar a la ciudadanía a levantarse en armas contra el gobierno del presidente Porfirio Díaz, declaró nulas las elecciones celebradas en 1910, desconoció al presidente en funciones y a sus autoridades, asumió la presidencia provisional de la república y dispuso fueran reducidos a prisión los titulares de las autoridades que se opusieran a la realización del plan. Entre otras cosas, también dispuso:

11º- Las nuevas autoridades dispondrán de todos los fondos que se encuentren en las oficinas públicas, para los gastos de guerra, llevando las cuentas con toda escrupulosidad. En caso de que estos fondos no sean suficientes para los gastos de guerra, contratarán empréstitos, ya sean voluntarios o forzosos [...].

En el artículo C transitorio de dicho Plan, se dispuso:

Si las fuerzas y autoridades que sostienen al General Díaz, fusilan a los prisioneros de guerra no por eso y como represalia se hará lo mismo con los de ellas, que caigan en poder nuestro; pero en cambio, serán fusiladas dentro de las 24 horas y después de un juicio sumario, las autoridades civiles y militares al servicio del General Díaz, que una

vez establecida la revolución, hayan ordenado, dispuesto en cualquier forma, transmitido la orden o fusilado a nuestros soldados.¹⁵

Un proceso electoral legitimó el ascenso de Madero al poder. Lo mismo hizo, en su momento Venustiano Carranza.

El caso de Victoriano Huerta

Victoriano Huerta mereció también el título de usurpador; así se le conoce en la historia. Ordenó el asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez; a pesar de ello, en su ascenso al poder se observaron formalmente los requisitos que establecía la Constitución. Los actos de su administración fueron desconocidos por los revolucionarios inconformes con su proceder.

Victoriano Huerta, aunque lo intentó, no pudo legitimarse en el poder mediante elecciones.

Actuación del primer jefe Venustiano Carranza

El primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, una autoridad de hecho, al inicio de su movimiento revolucionario, mediante decreto número 2, de fecha 20 de abril de 1913,¹⁶ desconoció los actos de las autoridades formalmente legítima de la unión y de los estados; al efecto acordó:

Único. Se desconoce a partir del día 19 de febrero del corriente año todas las disposiciones y actos emanados de los tres Poderes del llamado Gobierno del General Victoriano Huerta, así como de los Gobiernos de los Estados que lo hubieran reconocido o lo reconozcan.

Quienes conocieron la actuación de las autoridades de hecho durante la etapa revolucionaria y supieron de la violencia que eran capaces de ejercer, no pusieron en duda su existencia o rara vez volvieron a reiterar su desconocimiento; quienes cuestionaron su constitucionalidad no tardaron en recibir una respuesta adecuada.

¹⁵ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Editorial Porrúa, 1989, pp. 735 y 738.

¹⁶ El decreto fue publicado en Hermosillo, Sonora, en el número 2 del *El constitucionalista*, correspondiente al 2 de diciembre de 1913.

El mismo primer jefe Carranza, en 1913, ordenó la emisión de billetes de circulación forzosa, que desde luego, no tenía ningún respaldo. Para lograr la aceptación de los billetes dispuso:

Artículo 4º Desde el momento que esos billetes se pongan en circulación, serán de curso forzoso y por tanto todos los habitantes de la República están obligados a admitirlos como legal moneda y por el valor que representen en toda clase de operaciones civiles y militares.

Artículo 5º La persona que se negare a recibir o dar curso a cualquier billete de los que con motivo de este decreto se expidan, será castigada con un mes de arresto por la primera infracción y seis meses en caso de reincidencia.

Los revolucionarios victoriosos llamaban rebeldes a los integrantes de la administración de Victoriano Huerta, ésta, como se ha dicho, formalmente eran autoridades legítimas.

También se ha comentado que el constituyente que convocó el primer jefe Carranza, en la regulación transitoria, dispuso el encausamiento de las autoridades depuestas por virtud de la revolución conocida como constitucionalista.

Constitución de 1917 y los actos de las autoridades depuestas

Los autores de la Constitución de 1917, que derivaron de una rebelión, respecto de actos legítimamente celebrados, en la normatividad transitoria, dispusieron: “13º. Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores, hasta la fecha de esta Constitución con los patronos, sus familiares o intermediarios”.

La actuación y la administración de Álvaro Obregón

La fracción VII del art. 82 de la Constitución de 1917, en su texto original, disponía que para ser presidente de la república se requería: “No haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo”. En 1920, Álvaro Obregón se presentó como candidato a la presidencia a pesar de haber encabezado la rebelión que depuso y asesinó al presidente legítimo Venustia-

no Carranza. Formalmente, estaba impedido para ser candidato. Su ascenso fue ilegítimo y sus actos inválidos. No fue cuestionado ni sus actos impugnados debido al apoyo que le prestaba el ejército, al temor que sus antecedentes sanguinarios infundían y a la aceptación que hallaba en la ciudadanía.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Aguilar y Maya, José. *La suspensión de garantías*. México, 1960.
- Carrillo, Adolfo. *Memorias de Sebastián Lerdo de Tejada*. México, Suma Veracruzana, 1959.
- Dublán y Lozano. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas*. Tomo X, México, imprenta del comercio de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara, 1878.
- Fink, Andrés. en su obra: *Los gobiernos de facto ante el derecho y ante la circunstancia política*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1984.
- Gurr, Ted Robert. *El porqué de las rebeliones*. México, Editores Asociados, 1974.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Juárez, Benito. *Documentos, discursos y correspondencia*. México, Secretaría de patrimonio nacional, tomo 5, 1965.
- Kalivas Stathis, N. *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid, Ediciones Akal, 2010.
- Koh Yoo, Soo Jung. En su monografía inédita: *Autoridades de hecho*. México, Escuela Libre de Derecho, 2015.
- Maquiavelo, Nicolás. *De principatibus*. México, Editorial Trillas, 2010.
- Moliner, María. *Diccionario de uso del español*. Madrid, Gredos, 1984.
- Platón. *Diálogos, Gorgias*. 483b, Madrid, Gredos, 2008.
- Plutarco. *Vidas paralelas. Sólon*. Barcelona, Editorial Planeta, 1990.
- Reyes, Rodolfo. *De mi vida*. Biblioteca Nueva, Madrid, tomo II, 1930.
- Ruggiero, Vincenzo. *La violencia política*. Barcelona, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Salm Salm, Felix. *Mis memorias sobre Querétaro y Maximiliano, Memorias mexicanas*. México, 2016.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1989*. México, Editorial Porrúa, 1989.
- Tucídides. *Historia de la guerra del Peloponeso*. Madrid, Gredos, 1992.

- Urrutia Martínez, Cristina. *Aureliano Urrutia, del crimen político al exilio*. México, Tusquets Editores, 2008.
- Waldmann, Peter y Reinares, Fernando. *Sociedades en guerra civil*. Buenos Aires, Paidós, 1999.
- Walzer, Michael. *Guerras justas e injustas*. Buenos Aires, Paidós, 2001.
- Zarco, Francisco. *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*. México, El Colegio de México, 1956.

Fuentes varias

- “Documentos de la guerra de independencia”. *Biblioteca enciclopédica popular*, núm. 74, México, Secretaría de Educación Pública, 1945.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El constitucionalista*, correspondiente al 2 de diciembre de 1913.