

LECCIÓN 2. LA SUPREMACÍA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y SU DEFENSA

SUMARIO: I. *El orden constitucional de la República Federal y su defensa. La defensa ordinaria y extraordinaria de las Constituciones.* II. *La defensa extraordinaria de la Constitución Federal Mexicana.* III. *La defensa extraordinaria de la Constitución Estatal. La intervención reconstructiva del orden constitucional estatal por los poderes federales.*

I. EL ORDEN CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y SU DEFENSA. LA DEFENSA ORDINARIA Y EXTRAORDINARIA DE LAS CONSTITUCIONES

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el orden constitucional de la República Federal Mexicana se compone de una Constitución Federal y de 31 Constituciones Estatales. Dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La consecuencia necesaria de dicho precepto es que la violación a la Constitución Federal o a cualquier Constitución Estatal implica una violación al orden constitucional de la República Federal, que debe ser reparado para recuperar la regularidad constitucional. La Constitución Federal no sólo no niega el carácter supremo de la respectiva Constitución Estatal en el ámbito interno de un estado, sino que afirma expresamente el principio de supremacía de las Constituciones de los estados, como acabamos de leer en el artículo 41. En consecuencia con dicho precepto, la Constitución Federal asume que las Constituciones de los estados establecerán sus propios

mecanismos de defensa para su autoprotección contra el ejercicio anticonstitucional de los poderes reservados por las autoridades del estado y los municipios. De esta manera, mediante la operación simultánea de todos los mecanismos de control constitucional de los estados, allí, donde se requiera, se hace respetar el orden constitucional de la República Federal Mexicana al complementarse con el control constitucional sobre la Constitución Federal.

Por tanto, la Constitución Estatal debe ser entendida como una verdadera “Constitución”. Como recordamos de nuestro curso de Derecho constitucional I, en la teoría constitucional las Constituciones se asumen como normas jurídicas “supremas” por razón de que la Constitución es la expresión escrita de la “soberanía popular”. Constitución y soberanía popular han llegado a convertirse en las dos caras de una misma moneda: quien viola la Constitución viola la soberanía popular, y quien viola la soberanía popular viola la Constitución. Sin embargo, no basta una declaración solemne en uno de los artículos de la Constitución que diga que es norma suprema para que la Constitución sea respetada: para ser efectivamente normas supremas, las Constituciones –cualquier Constitución, sin excepción de las Constituciones Estatales de la República Federal Mexicana– deben contar necesariamente con mecanismos para su autoprotección *adecuados para los distintos peligros que las acechan*.

Las Constituciones, nuevamente, cualquier Constitución, siempre tiene ante sí dos tipos de peligro que penden sobre su carácter de norma suprema obligatoria para gobernantes y gobernados. Estos dos tipos de peligro difieren en cuanto a su grado de peligrosidad y los instrumentos que se utilizan para violentar el orden constitucional. Tales peligros se pueden identificar como “ordinarios” o “extraordinarios”, y para unos y otros la Constitución establece instrumentos de autoprotección diferentes.

Los peligros o acechanzas de naturaleza ordinaria se refieren al desconocimiento de los mandamientos de la Constitución que con algún acto de autoridad lleva a cabo incidentalmente uno de los poderes constituidos, por ejemplo, la aprobación por el Congreso de una ley inconstitucional, o la emisión de un reglamento presidencial como norma instrumental para la ejecución de una ley del Congreso que transgrede lo dispuesto por la ley. Tales agravios a la Constitución no se producen por medios violentos, pero no obstante ello son acciones que menguan la autoridad suprema de la Constitución. Al efecto de garantizar la supremacía de la Constitución sobre los actos de los poderes constituidos que pueden ser contrarios a la misma, la propia Constitución establece procedimientos jurisdiccionales para anular dichos actos que la contrarían, remedios ordinarios de protección a cargo

del Poder Judicial, que se suelen identificar bajo la expresión de control jurisdiccional de constitucionalidad o justicia constitucional. También dentro del elenco de procedimientos de protección ordinaria de la Constitución se encuentran remedios de tipo político, es decir, que operan no por el Poder Judicial sino por los poderes eminentemente políticos del Estado, como son el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que pueden entrar en conflicto uno con el otro precisamente para defender la Constitución de su violación desde otro Poder.

Pero además de este tipo de peligros ordinarios que atentan contra una Constitución, existe un tipo de peligro extremo que se califica como “extraordinario”, por el fin que persigue que es desconocer la Constitución e imponer un nuevo orden jurídico; por la contundencia del instrumento que se utiliza para violar la ley suprema —la fuerza armada—, y por el método que se usa: la guerra. Este tipo de ataque es sistemático y frontal; no se esconde para nada la intención de quienes violan el orden constitucional. Se expresa de dos maneras: o bien por la invasión del ejército de un país sobre otro, o bien por golpes de Estado perpetrados por fuerzas políticas internas del país.

En ambos casos se busca abrogar la Constitución vigente e imponer en su lugar un nuevo orden legal. Los dos tipos de ataques armados al orden constitucional tienen en común que se trata de agresiones abiertas al orden constitucional establecido, y que utilizan instrumentos extraordinarios para imponer su nueva legalidad por encima de la Constitución en vigor, como lo es el uso de las armas y en general de la fuerza militar. Ante este tipo de agresiones de carácter extraordinario, las Constituciones establecen para su defensa medios igualmente extraordinarios que igualen y aun superen la contundencia de los medios de los agresores del orden constitucional.

II. LA DEFENSA EXTRAORDINARIA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA

En concordancia con lo señalado en el apartado anterior, podemos observar que nuestra Constitución Federal configura dos tipos de protección o defensa constitucional: una defensa ordinaria de tipo jurisdiccional organizada a través de los procedimientos de juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional establecidos en los artículos 103 y 105 de la Constitución, así como en los preceptos concernientes con la división de poderes y el sistema de controles y equilibrios recíprocos entre los mismos, que ya hemos indicado que integran una defensa de la Consti-

tución de tipo político. Pero nuestra ley fundamental también configura una defensa extraordinaria de la Constitución prevista en los artículos 10; 35, IV; 36, II; 29; 73, XV, y 136, a la que se suman los preceptos complementarios contenidos en las Constituciones de los estados.

La Constitución Estatal incorpora sus propios mecanismos de defensa ordinarios de tipo jurisdiccional y político, que son similares a los establecidos para proteger la Constitución Federal; es en el esquema de la defensa extraordinaria de la Constitución en la que difieren la Constitución Federal y la Constitución Estatal, cuestión que estudiaremos en los siguientes apartados de esta Lección 2, dejando para la Lección 4 el estudio de los mecanismos de protección ordinarios de la Constitución Estatal.

1. *La defensa extraordinaria de la Constitución Federal.*
Poderes excepcionales al Presidente y suspensión
de derechos fundamentales

El instrumento extraordinario de defensa más ostensible establecido en la Constitución mexicana, es el de la atribución de los poderes excepcionales que el Congreso le confiere al Presidente por disposición del artículo 29 constitucional, para que haga frente a una agresión exterior o a una rebelión interior. Dice la Constitución Federal:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos

políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y de retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

El instrumento de defensa extraordinario establecido en el artículo 29 le otorga la potestad al Presidente —por autorización del Congreso— del uso del ejército y la suspensión de los derechos de conformidad con las prevenciones señaladas por la propia Constitución y el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Es decir, la Constitución mexicana prevé la posibilidad de que nuestro territorio sea invadido por un ejército extranjero, en cuyo caso el Congreso habilita al Presidente a defender nuestra soberanía e integridad territorial. La violencia contra el orden constitucional puede provenir de una rebelión interior, supuesto que debe combatirse igualmente por el Presidente con el uso del ejército y previa suspensión de los derechos según las condiciones establecidas en el artículo 29.

Es de advertir que el ejército mexicano puede ser insuficiente para defender el territorio nacional y el orden constitucional, razón por la cual la Constitución configura un mecanismo reforzado de defensa militar en el que participan directamente los ciudadanos al lado del ejército, organizados en la Guardia Nacional que encuentra su fundamento constitucional en los artículos 10; 35, IV; 36, II, y 73, XV. Este instrumento de defensa armada reposa en la idea heredada de la democracia griega de que los propios ciudadanos defenderán su patria y su orden político, su orden constitucional. Para ello es necesario reconocer en la Constitución, como lo hace la nues-

tra en el artículo 10, el derecho individual de los ciudadanos mexicanos de tener armas de fuego, que sirven para la defensa personal y familiar de los ciudadanos, pero también para la defensa de las instituciones, y de la madre de todas ellas, la Constitución. Esto último se encuentra señalado en el artículo 35, fracción IV, y en el 36, fracción II, que instituye la Guardia Nacional como una fuerza de defensa ciudadana del orden constitucional y de la integridad territorial del país.

Finalmente, la defensa extraordinaria de la Constitución Federal asume que, una vez pasado el conflicto armado, recuperado el orden constitucional, se debe enjuiciar a quienes hayan participado en la invasión externa o golpe de Estado. Este es el sentido del actual artículo 136 de la Constitución Federal, que conforma un conjunto sistémico con los artículos 108 a 114 de la Constitución. Si entre los golpistas se encontrasen funcionarios públicos, se les juzga con fundamento en el título cuarto de la Constitución que establece responsabilidades políticas y jurídicas (penales, civiles y administrativas).

El mecanismo descrito de protección extraordinaria de la Constitución Federal por invasión de un ejército extranjero, se activó en México con ocasión de la invasión del ejército francés en 1863, que tenía el propósito de imponer a Maximiliano de Habsburgo como Emperador de México e implantar un nuevo orden jurídico. Al concluir exitosamente en 1867 la defensa extraordinaria de la Constitución de 1857 liderada por Benito Juárez desde los estados, Maximiliano de Habsburgo fue juzgado y fusilado en el Cerro de las Campanas en Querétaro, con fundamento en el artículo 128 de la Constitución de 1857, correspondiente al actual artículo 136 constitucional de la Constitución de 1917.

Ahora bien, el esquema de defensa extraordinaria de la Constitución Federal no concluye con lo visto hasta ahora: el esquema de la defensa armada del orden constitucional de los mexicanos es todavía más complejo que el existente en un Estado políticamente centralizado, como el de Francia o Guatemala, pues considera el supuesto en el cual el Presidente de la República y los poderes federales Legislativo y Judicial violentan el orden constitucional, es decir, la Constitución considera el supuesto de que los golpistas sean los propios titulares de los poderes federales Ejecutivo, Legislativo y Judicial o una parte de los mismos. En este escenario, nuestra Constitución asume que los estados defenderán el orden constitucional de la República Federal en caso de que éste sea violado gravemente por los propios poderes federales constituidos, o que las autoridades nacionales hayan sido sometidas por fuerzas golpistas usurpadoras.

La Constitución Federal, de manera complementaria con las Constituciones de los estados provee la defensa militar del orden constitucional de la

República a través de las milicias civiles de los estados, para lo cual reconocen el derecho de los ciudadanos a tener armas para cumplir con su deber político a defender por medios violentos su orden político y social. Al activarse la defensa extraordinaria de la Constitución Federal, los gobernadores de los estados se convierten en comandantes de sus respectivos ejércitos de soldados no profesionales, ejércitos estatales de ciudadanos agrupados en una milicia civil que la Constitución Federal y las Constituciones Estatales identifican como Guardia Nacional. La Guardia Nacional fue concebida bajo el supuesto hipotético de que se pueda enfrentar al ejército nacional para defender el orden constitucional, cuando es el comandante en jefe del ejército –es decir, el presidente de la República– quien viola el orden constitucional utilizando al ejército.

La historia de México registra que la defensa extraordinaria del orden constitucional de la República desde los estados se ha activado exitosamente en varias ocasiones para responder a golpes de Estado perpetrado por conacionales. Se activó cuando Ignacio Comonfort, siendo Presidente de la República –y por tanto jefe del ejército nacional–, desconoció la Constitución de 1857 y pretendió abrogarla y sustituirla con una nueva Constitución, sin seguir los procedimientos establecidos para su reforma. Para el logro de su objetivo Comonfort pretendió perpetuarse en el poder con el apoyo de los conservadores, es decir, ejecutó un autogolpe de Estado. Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asume la Presidencia de la República con fundamento en el artículo 79 de la Constitución de 1857 –que Comonfort pretendía invalidar– y defiende y restablece el orden constitucional de la República con el apoyo de una gran coalición de estados y sus ejércitos de ciudadanos.

Décadas después se activó nuevamente la defensa extraordinaria de la Constitución Federal desde los estados con ocasión del golpe de Estado perpetrado por Victoriano Huerta. Este jefe militar exige la renuncia del presidente Francisco I. Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez al Congreso de la Unión bajo amenaza de muerte, y mediante asesinatos selectivos de representantes populares intimida a los integrantes de las Cámaras del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conducir formalmente la transmisión del Poder Ejecutivo para vestir de legalidad –sin éxito– su golpe de Estado. Las legislaturas de Sonora y Coahuila desconocen la constitucionalidad de la forma en que Victoriano Huerta llega al poder. No lo reconocen como Presidente constitucional de México. Complementariamente la Legislatura de Coahuila ordena al gobernador del estado, Venustiano Carranza, defender el orden constitucional de la República, lo que da origen al Plan de Guadalupe y a la or-

ganización del “Ejército Constitucionalista” para enfrentar al usurpador Victoriano Huerta.

La interpretación de estos dos pasajes de la historia política de México con fundamento en la teoría del federalismo merece un comentario más amplio en el siguiente apartado, que nos servirá para explicar el diseño completo de defensa del orden constitucional de la República Federal Mexicana.

2. *La garantía militar del orden constitucional de la República Federal desde los estados. La Guardia Nacional*

En su origen, en el siglo XVIII, el modelo constitucional norteamericano de los primeros Estados que se formaron en 1776, entre los cuales destacaron prominentemente Massachusetts y Pennsylvania, vino influido por las enseñanzas de las pequeñas repúblicas democráticas griegas –las ciudades Estado– que desconfiaban profundamente de los ejércitos permanentes. Hemos estudiado este tema en la Lección 1, pero es menester emprender ahora una exposición mayor para la mejor comprensión del esquema federal mexicano de defensa del orden constitucional.

Sostenían los demócratas griegos del siglo V a. C., estudiados a conciencia por los norteamericanos, que un ejército permanente era un peligro para la democracia porque el comandante en jefe se veía tentado a utilizarlo como instrumento para vencer a sus enemigos en disputas políticas internas del Estado. Por ello en Atenas y en los demás Estados democráticos de la Grecia de la Antigüedad, los ejércitos permanentes estaban prohibidos. Sin embargo, para defender a sus respectivas patrias de acechanzas extranjeras, se enseñaba en las artes de la guerra a los jóvenes de los diferentes Estados griegos para que, llegado el caso, ellos se convirtieran en soldados y defendieran con las armas su territorio y modo de vida: la democracia. Dicho en otras palabras, la defensa militar del Estado democrático era considerado un ineludible deber político de los miembros del Estado.

Sin embargo, este tipo de defensa militar, pensada para inhibir la formación de una autocracia, tenía un serio problema: se manifestaba muy débil para proteger al Estado de las amenazas externas, constituidas en ese momento por el gran imperio persa y su poderoso ejército. Para superar esta debilidad militar hacia el exterior, pero conservar las condiciones que hacían posible la democracia en los pequeños Estados, los griegos inventan el federalismo. En la antigüedad el federalismo fue entendido como una unión de Estados para promover intereses comunes a través de un gobierno

compartido, pero sin competencia para inmiscuirse en asuntos internos de cada Estado asociado, modelo al que el profesor Martin Diamond llama *polis federalism*. El gobierno compartido tenía competencias únicamente para proveer la defensa exterior y garantizar el comercio interestatal.

Como bien apuntan Martín Diamond y otros profesores de la historia de las ideas políticas de la república norteamericana, Montesquieu fue el autor que tendió el puente entre las enseñanzas de la democracia griega y los constituyentes de los estados de Norteamérica, que deciden asociarse para fines de su defensa exterior y de garantía de su comercio interestatal a fines del siglo XVIII. Por el peligro constante sobre las ex colonias por parte de españoles, ingleses, franceses y de los pueblos indios, los colonos decidieron unir esfuerzos y comprometerse a aportar soldados, municiones y pertrechos militares en caso de que en un estado lo requiriese y hubiese necesidad de movilizar ciudadanos soldados de otros estados en su auxilio. Ello quedó formalizado en los artículos de la Confederación de los Estados Unidos, que expresamente establecía la obligación de defensa de un estado con el resto de estados asociados.

Pero en los hechos esta obligación militar no se honraba satisfactoriamente, y no había forma de obligar al estado remiso a cumplir su compromiso de solidaridad militar, lo que fue uno de los motivos para reformar dichos artículos de la Confederación en la Constitución de Filadelfia y abordar el tema de la defensa militar en forma diferente. Es de señalar que el miedo a establecer un ejército permanente aún persistía al momento en que se celebra la Convención de Filadelfia.

En los debates que se celebraron en dicha Convención quedó de manifiesto que por un lado se consideró al ejército permanente como un mal necesario para garantizar la seguridad de los Estados Unidos, pero, por otro lado –en manos del Presidente unipersonal– se le tuvo como un peligro potencial para la democracia pues el Presidente podía convertirse en dictador con un ejército bajo sus órdenes. Finalmente, y a pesar de las inquietudes que ello despertaba, los constituyentes decidieron organizar y mantener un ejército permanente que defendiera la integridad territorial y el orden político de los estadounidenses. Ello se hizo con importantes medidas de seguridad integradas en un control interorgánico de naturaleza política, para evitar que el comandante en jefe del ejército, el Presidente de la República, cediera a tentaciones autoritarias y se convirtiera en un dictador con el apoyo del ejército aplastando el sistema político democrático de los estados.

A este propósito se identificaron y segmentaron en la Constitución norteamericana las potestades que tienen que ver con las fuerzas armadas, y a partir de este ejercicio la Constitución de Filadelfia distribuyó la responsa-

bilidad sobre el control del ejército entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y nuevamente dentro de este último Poder, se volvió a hacer una división de las competencias referidas al ejército para otorgarle ciertas potestades al Senado y otras diferentes a la Cámara de Diputados. Este conjunto de garantías –se pensaba– inhibiría la formación de una autocracia desde la Presidencia de la República.

Empero, ninguna seguridad parecía suficiente para el temor de los norteamericanos de que el gobierno nacional se transformara en autocrático y ahogara la democracia y autogobierno de los estados. No satisfechos con el conjunto descrito de seguridades horizontales que brinda la división de poderes en torno al control del ejército, se integra un candado de seguridad adicional contra el potencial abuso del poder del comandante en jefe de las fuerzas armadas, y el poder de las armas se vuelve una vez más a dividir, pero esta vez en forma vertical, entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Los poderes federales tendrían bajo su mando y control un ejército profesional, permanente, pero los estados conservarían la competencia de organizar y mantener sus propias milicias de ciudadanos emulando la Atenas de la Antigüedad para, llegado el caso, defender el orden constitucional cuando fuese violentado por el Presidente con el apoyo del ejército. El propósito de todo ello fue preservar el sistema democrático.

Este es el modelo constitucional de precauciones sobre las fuerzas armadas en Norteamérica, seguido en México en la Constitución de 1857, cuya similitud se acentuó aún más al restablecerse el Senado mexicano en 1874. Dicho esquema militar del orden constitucional permaneció intacto al reformarse en 1917 la Constitución de 1857, lo que nos permite identificarlo a partir de los artículos constitucionales vigentes, pero sin olvidar que todos ellos tienen un homólogo en la Constitución de 1857.

Es así que en primer lugar la organización del ejército mexicano se encomienda al Poder Legislativo mediante Ley del Congreso (artículo 73, XIV, CF). En dicha ley –que toma el nombre de Ley del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos–, los legisladores, en acato a la Constitución, delegan en el Presidente el mando de las fuerzas armadas, pero igualmente, por disposición expresa de la Constitución, deben introducir una serie de medidas preventivas para evitar su desviación hacia fines distintos.

El Poder Ejecutivo tiene asignado el mando del ejército (artículo 89, VI, CF), pero el mantenimiento económico del ejército se encomienda a las Cámaras del Congreso de la Unión, que proveen los recursos fiscales para su sostenimiento, considerando la propuesta de egresos del Presidente, pero éste no tiene la palabra final (artículo 74, IV, CF). Al tener las Cámaras del Congreso de la Unión el control sobre el presupuesto, se evita que los sala-

rios de los soldados los pueda fijar el Presidente, y comprar por esta vía las lealtades de los mandos superiores del ejército, a quienes por dinero podría persuadir a dar un golpe de Estado (artículo 73, XI, CF).

El Presidente tampoco puede nombrar a incondicionales amigos suyos como jefes militares; el nombramiento de los altos mandos de las fuerzas armadas de México es competencia del Senado, a propuesta del Presidente (artículo 89, IV y V, CF), pero la última palabra la tiene el Senado (artículo 76, II, CF). Tampoco puede arbitrariamente decretar ascensos de rango dentro del ejército. El Presidente está sujeto en esta materia al escalafón militar que viene establecido por mandato de ley del Congreso de la Unión.

El Presidente no puede formar cuerpos militares diferentes o paralelos con cargo al erario público, porque todos los cargos públicos son determinados por ley del Congreso (artículo 73, XI, CF).

El Presidente tampoco puede declarar la guerra a una potencia extranjera como un acto administrativo unipersonal (artículo 89, VIII, CF). La declaración de guerra habilita el uso del ejército, pero dicha declaración formal es competencia del Congreso de la Unión (artículo 73, XII, CF).

En adición a este conjunto de medidas de control interorgánico u horizontal, la Constitución cuenta con un control vertical del poder que provee el federalismo (artículos 35, IV; 36, III; 73, XV; 10, y 136, CF), que incluso configura una defensa militar del sistema democrático nacional desde los estados.

La defensa militar del sistema democrático federal consiste en la organización de una guardia civil en cada estado siguiendo el modelo de la democracia de la Antigüedad, compuesta de ciudadanos que se deben levantar en armas cuando se interrumpa el orden constitucional nacional por un golpe de Estado o en el caso de una invasión exterior.¹ Esta organización armada de ciudadanos se encuentra reconocida en el artículo 73, fracción XV, de la Constitución Federal, que se complementa con disposiciones sobre esta materia en las Constituciones de los estados.

Para que este sistema de defensa del orden político opere, es necesario establecer, como derecho constitucional de los ciudadanos, el derecho a tener armas de fuego, no sólo para su legítima defensa individual y familiar sino también para la defensa de la República y sus instituciones, que es un derecho y una obligación de los ciudadanos.

¹ Explica el profesor Amar, de la Universidad de Yale: “En el caso que se formara una tiranía central, los gobiernos de los estados podrían responder precisamente como lo habían hecho los gobiernos coloniales en Lexington, Concord y Bunker Hill: organizar y movilizar a sus ciudadanos para conformar una fuerza armada efectiva, capaz incluso de vencer un ejército profesional permanente” (1998, p. 50).

Un elemento más completa el esquema de la defensa extraordinaria de la Constitución: las sanciones por violar gravemente el orden constitucional de la República. Los rebeldes deben ser enjuiciados al restablecerse el orden constitucional según dispone el artículo 136, que textualmente dice:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recupere su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la Rebelión, como los que hubieren cooperado con ésta.

Los individuos que hayan participado haciendo armas contra la Constitución deben ser sujetos de juicio penal (artículo 136, CF), y sus derechos políticos y obligaciones suspendidos en caso de ser ciudadanos mexicanos (artículo 38, II, III, V y VI, CF). En atención a los intereses superiores de la nación, para restablecer la paz, el Presidente puede decretar el indulto de los golpistas individualmente considerados, que es un remedio excepcional de naturaleza política reconocido en la ley fundamental (artículo 89, XIV, CF) que deja sin efecto el régimen de responsabilidades penales decretadas por los jueces del Poder Judicial.

Si en el quebranto del orden constitucional participó el Presidente de la República, como sucedió en el caso de Ignacio Comonfort que siendo Presidente ejecuta un autogolpe de Estado, el jefe del Poder Ejecutivo puede ser acusado de “traición a la patria” y ser sometido a juicio político ante el Congreso de la Unión y juicio penal ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Además del Presidente, todos aquellos altos funcionarios aforados de los órganos del Estado –diputados y senadores, o ministros de la Corte, etcétera– que hayan participado contra el orden constitucional de la República deberán ser igualmente sujetos a juicio político y juicio penal, así como a juicio de responsabilidad civil para determinar sus responsabilidades económicas por daños causados a la nación o a individuos particulares.

3. La garantía política del orden constitucional nacional por la comunidad internacional

El esquema descrito en el apartado anterior fue concebido a fines del siglo XVIII y principios del XIX, cuando no existían la Organización de las

Naciones Unidas (1945) y la Organización de Estados Americanos (1948), que se crean a mediados del siglo XX.

La evolución del derecho internacional permite sugerir que en el improbable caso de que en México se pretendiera instaurar nuevamente una dictadura en la Presidencia de la República, como la que intentaron instaurar Ignacio Comonfort, Maximiliano de Habsburgo, o Victoriano Huerta, la defensa del orden constitucional ya no provendría única o principalmente desde los estados mexicanos, sino sobre todo de la comunidad de naciones de la que México es parte: la Organización de las Naciones Unidas, así como de la hermandad de naciones de nuestro continente institucionalizado en la Organización de los Estados Americanos.

Este tipo de defensa extraordinaria de la Constitución mexicana es producto de la evolución de la humanidad y de su tecnología política. No estaba contemplado en el diseño de los constituyentes federalistas mexicanos de 1824, 1857 o 1917. El surgimiento de la organización internacional de naciones y del derecho supranacional se va a desarrollar como respuesta a la barbarie de la Segunda Guerra Mundial que no pudo ser contenida por los instrumentos internos de derecho constitucional en tiempos de crisis.

En este orden de ideas no se puede pasar por alto el establecimiento de la Corte Penal Internacional, organizada por la comunidad de naciones en el Estatuto de Roma. Este tribunal, a partir de 2002, tiene competencia para el enjuiciamiento de delitos que usualmente son perpetrados mediante el uso de las fuerzas armadas.

III. LA DEFENSA EXTRAORDINARIA DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. LA INTERVENCIÓN RECONSTRUCTIVA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL ESTATAL POR LOS PODERES FEDERALES

La defensa extraordinaria de las Constituciones de los estados es diferente a la que se estableció para la Constitución Federal, y hasta el día de hoy es aquella que los teóricos del federalismo estadounidense modelaron en el siglo XVIII y que fue trasplantada a México en el siglo XIX.

La defensa extraordinaria de las Constituciones de los estados no se encuentra prevista en las Constituciones locales sino en la Constitución Federal. La defensa extraordinaria de la Constitución Estatal se activa por la pretensión de suplantar por medios violentos el orden constitucional por otro orden legal.

La interrupción violenta del orden constitucional de un estado habilita –y obliga– a los poderes federales a actuar para reconstruir el orden constitucional. Dicha habilitación se encuentra establecida en los artículos 119, en su primer párrafo, y en las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución Federal vigente que a continuación se citan:

Artículo 119 (1er. párrafo). Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

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

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

En el siglo XIX y principios del XX tales pretensiones autoritarias se manifestaban abiertamente en luchas armadas, sin embargo, a fines del siglo XX y principios del siglo XXI la amenaza del orden constitucional de los estados proviene del crimen organizado que pretende suplantar a las autoridades representativas por un orden fincado en el miedo a la sociedad civil y la corrupción y acecho armado sobre las autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los estados y los municipios. A diferencia del pasado, éstos son golpes de Estado que pueden ser silenciosos, pero que son igualmente eficaces para trastornar el orden constitucional.

Por lo que respecta a la defensa ordinaria de las Constituciones de los estados, se remite al lector a las lecciones 4, 7, 8 y 9 de este libro. Baste por el momento con señalar que la Constitución Federal asume, como derivación lógica del concepto de autonomía de los estados, la defensa local de la

Constitución del estado y sólo subsidiariamente su protección por los poderes federales. La defensa ordinaria de las Constituciones de los estados se compone por un control político y uno jurisdiccional de constitucionalidad que ellas mismas establecen.

1. *Excurso. La intervención constructiva*

El federalismo mexicano es tributario, como el estadounidense, de las ideas del federalismo de la Antigüedad. En este último se decía que no debía expandirse el territorio de un Estado democrático porque se perdía la escala óptima de la democracia, que consistía en aquella en la cual los ciudadanos podían acudir a pie a su asamblea, para dirigir y controlar los asuntos públicos. En el federalismo de la Antigüedad el aumento de población en un Estado democrático, en exceso a su capacidad para producir satisfactores para todos, se resolvía —no por la vía del imperialismo, que estaba prohibida—, sino por la vía de la fundación de “colonias” donde se construía un nuevo Estado democrático con una escala territorial apropiada para proveer a sus satisfactores de manutención, pero también para la subsistencia de la democracia directa.

La concepción de la democracia representativa en los estados norteamericanos, con la cual se sustituiría a la democracia directa de origen griego, tornó obsoleto tal entendimiento de la escala territorial óptima de la democracia. Sin embargo, por razones de equilibrios políticos se recurrió al concepto de “territorios federales”, que en el federalismo moderno equivalía a la formación de “colonias” en el federalismo de la Antigüedad. Los “territorios federales” podían convertirse en estados de la República si lograban reunir los requisitos de población y autosubsistencia económica requeridos para formarse como tales.

En el federalismo estadounidense, cuando se forma un nuevo estado a partir del territorio federal, o por la fundación del Distrito Federal, los poderes federales tienen el deber de intervenir para conducir la construcción de la democracia constitucional en el nuevo estado y en el Distrito Federal, de ahí que llamemos a esta competencia “intervención constructiva”, para distinguirla de la “intervención reconstructiva”, que es a la que se recurre para reconstruir el orden constitucional de un estado que sufre un colapso.

La intervención constructiva de los poderes federales se extiende también a los supuestos de la formación de un nuevo Estado a partir del territorio de un Estado existente para evitar una guerra entre estados que puedan abrigar ambiciones territoriales.

La Constitución norteamericana dispone en su artículo IV, sección 3:

El Congreso podrá admitir nuevos Estados a la Unión, pero ningún nuevo Estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro Estado, ni un Estado constituirse mediante la reunión de dos o más Estados o partes de Estados, sin el consentimiento de las Legislaturas de los estados en cuestión, así como del Congreso.

El Congreso tendrá facultad para efectuar actos de disposición y para formular todos los reglamentos y reglas que sean precisos con respecto a las tierras y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos, y nada de lo que esta Constitución contiene se interpretará en un sentido que cause perjuicio a los derechos aducidos por los Estados Unidos o por cualquier Estado individual.

El citado precepto estadounidense se corresponde con el artículo 73, fracciones III y V de la Constitución mexicana, que en nuestro caso vino fuertemente influido no únicamente por el modelo estadounidense sino por toda la experiencia de la formación de las provincias durante el proceso constituyente de Cádiz.

Complementariamente, y por razones de concordia política, la Constitución norteamericana, en su artículo I, sección 10, prohíbe la formación de federaciones o alianzas de estados dentro de la Unión Americana –lección al federalismo moderno legada por el federalismo de la Antigüedad–. Tucídides en *La Guerra del Peloponeso* advierte que el ocaso de la democracia en Grecia, y en general del esplendor de la cultura griega, se debió a que los pueblos griegos pelearon entre sí. Sucedió que *dentro* de la Confederación de los pueblos helenos formada para repeler las acechanzas del imperialismo persa, se formaron dos confederaciones de Estados –una liderada por Atenas, y otra por Esparta– que guerrearon entre sí hasta que se destruyeron.

Por ello, la Constitución norteamericana, en el precepto citado, señala: “Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos”, correspondiente con el artículo 117, fracción I, de la Constitución Federal mexicana, que dice: “Los estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras”.

El profesor Donald Lutz señala que la Constitución Federal es un “texto incompleto” y añade a renglón seguido que la completitud del orden constitucional de la República Federal se integra con la suma articulada de la Constitución Federal y las Constituciones estatales. En la defensa extraordinaria del orden constitucional de la República Federal Mexicana hemos podido constatar lo acertado de su observación.