

CAPÍTULO VIII

LA GARANTÍA FEDERAL.

AHORRA vamos a examinar lo que la doctrina ha denominado "garantía federal", estudio que nos permitirá comprender mejor el próximo capítulo, que implica uno de los más graves problemas de naturaleza política del régimen federal mexicano.

La garantía federal, o sea la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas, está consignada en el artículo 122, el que establece dos hipótesis:

- a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior; y
- b) la misma protección les otorgará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

El artículo 122 está inspirado en la sección IV del artículo 4º de la Constitución norteamericana: "Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica."

Notamos que las hipótesis que consagra el artículo norteamericano son tres: dos, que son las mismas que contiene el precepto mexicano, y una nueva hipótesis: se garantiza a las entidades federativas una forma republicana de gobierno.

Según la estructura del estado federal norteamericano, la garantía de la forma republicana es esencial al sistema; y lo mismo podría pensarse en el caso de México, ya que de acuerdo con los artículos 40 y 115 existe identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, y una de éstas es precisamente la forma republicana de gobierno. Sin embargo, no se encuentra en nuestra Constitución expresamente la mencionada garantía.

El artículo 34 del acta constitutiva de 1824 expresó que la Constitución y la propia acta garantizan a las entidades federativas la forma de gobierno del acta; y a su vez los estados quedan comprometidos a sostener el estado federal. Tesis que pasó a la Constitución de 1824, ya que el acta fue parte de la misma, y la tesis fue confirmada en el artículo 161-I de la primera Constitución del México independiente.

Sin embargo, la garantía de la forma republicana fue suprimida en la Constitución de 1857 y es imposible conocer la razón de tal omisión, ya que el artículo en cuestión fue aprobado sin discusión el 11 de noviembre de 1856. Tal precepto pasó a la Constitución actual sin haber causado discusión y habiéndose aprobado por unanimidad.

En Argentina, se considera que la garantía federal incluye cuatro hipótesis: las tres mencionadas en la Constitución norteamericana, amén de una más: en caso de ataque de una provincia a otra, los poderes federales no intervienen si no es a petición de una de las partes en conflicto.

La garantía de la forma republicana es una intervención reconstructiva —dice González Calderón— y las otras hipótesis son de tipo ejecutivo.⁴⁵

La garantía de gobierno republicano es reconstructiva porque va a edificar de nuevo lo que se ha destruido, va a cincelar y a reorganizar a la entidad federativa en la única forma admisible y permitida por la ley cúspide del orden jurídico: la Constitución.

Examinamos ahora, aunque dejamos pendiente para el próximo capítulo el problema del que nos hemos ocupado en los párrafos anteriores, las dos hipótesis que consagra el artículo 122 constitucional.

Respecto a la primera hipótesis: los poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. Opina Tena Ramírez, y con toda razón, que este enunciado resulta superfluo en una constitución federal porque las entidades federativas carecen de personalidad internacional, y por tanto ninguna de ellas puede ser objeto de un ataque aislado por alguna nación extranjera.⁴⁶ El ataque a una porción del territorio nacional, ya sea entidad federativa o territorio bajo jurisdicción federal, es un ataque al estado mexicano como tal, en su unidad, y no a una sola parte de él.

González Flores opina que todo el precepto 122 es innecesario, pues en los casos que prevé, se otorga, según la fracción VI del artículo 89, competencia al presidente de la república para que disponga de la fuerza armada para la seguridad interior y la defensa externa de México.⁴⁷ Criterio no del todo correcto.

Se ha precisado que respecto a la primera hipótesis del artículo 122, la intervención de los poderes federales es de oficio; tan pronto como tengan noticia de la invasión o ataque exterior, deben tomar las medidas conducentes; es decir, no es necesario que este auxilio sea solicitado por la entidad federativa, pues la agresión es contra todo el país y no en contra de una porción determinada del territorio.

⁴⁵ González Calderón, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino*, J. Lajouane, editores, tomo III, Buenos Aires, 1931, p. 571-572.

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 162.

⁴⁷ González Flores, Enrique, *Manual de Derecho Constitucional*. Textos Universitarios, S. A., México, 1965, p. 180.

La segunda hipótesis del 122: la federación protege a las entidades federativas en caso de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo, cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

La primera diferencia con la otra hipótesis del 122 salta a la vista: tratándose de conflicto doméstico, la federación no debe intervenir de oficio, sino que debe ser excitada por la legislatura local o en su caso por el ejecutivo.

Esta segunda hipótesis tuvo gran apogeo de 1869 a 1874 —o sea, desde el restablecimiento de la paz y del orden constitucional hasta las importantes reformas que restauraron el senado y le otorgaron una serie de facultades novedosas en nuestra historia constitucional—, pues en siete ocasiones las entidades federativas pidieron la intervención de los poderes federales; lo peculiar de esas peticiones fue que en esos casos se trataba de crisis, conflictos, problemas, entre el gobernador y la legislatura, y cada uno de ellos deseaba el apoyo federal en la contienda.⁴⁸

En 1874, entre los nuevos artículos constitucionales figuró el que hoy es la fracción VI del 76 que atribuye al senado la siguiente facultad: “Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado...”

En esta forma perdió importancia la segunda hipótesis del artículo 122 de acuerdo con la interpretación que se había hecho. Sin embargo, Rabasa pensó, y pensó bien, que se aplica esta hipótesis cuando los dos poderes mencionados están de acuerdo en solicitar a los federales ayuda para sofocar un conflicto doméstico, ya se trate de una sublevación o una rebelión interior.⁴⁹

Ahora bien, el artículo 122 se refiere a los poderes de la Unión, pero no precisa si todos tienen esta facultad, o sólo uno o dos de ellos.

La jurisprudencia norteamericana, con sano criterio, ha excluido al poder judicial federal del conocimiento de este tipo de problemas. En el caso de *Luther vs. Borden*, la Suprema Corte opinó que el congreso debe señalar: “los medios adecuados que deben adoptarse para cumplir con esta garantía”. Una ley de 1795 autorizó al Presidente para usar las fuerzas armadas “en el caso de insurrección en cualquier estado”. Esta ley atribuyó al presidente la facultad de decidir si se interviene en el conflicto interno o no.⁵⁰

Luego, la entidad federativa se debe dirigir al Presidente de la república solicitándole la intervención de la fuerza federal. Esta idea responde al hecho de que el poder ejecutivo es el jefe del ejército y armada, y quien puede disponer de los mismos; además, como dice González Flores, la Constitución le otorga esta facultad al Presidente: él debe disponer de esas fuerzas con miras a la seguridad interior y defensa exterior del estado federal.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 164.

⁵⁰ Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Poderes federales y estatales*, tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1966, pp. 94-95.

La segunda hipótesis del artículo 122 ha sido de escasa aplicación en México en los últimos años.

En Norteamérica, también esta cláusula de violencia interna ha perdido importancia, porque cuando el Presidente ha considerado oportuno intervenir en problemas internos, lo ha hecho sin que medie solicitud de los poderes del estado miembro, sino de *motu proprio*, basado principalmente en sus facultades para suprimir rebeliones, proteger la propiedad federal y el comercio interestatal contra interrupciones por problemas laborales.

El presidente Eisenhower ordenó la intervención de las tropas federales en el problema presentado en Little Rock, Arkansas, en 1957. Kennedy en 1962, en Oxford, Mississippi, también recurrió a tal medida para que se cumplieran las órdenes de los tribunales federales y se lograra la integración racial en las escuelas locales; ya que los gobernadores de esas entidades federativas habían utilizado a funcionarios estatales con el objeto de impedir la entrada a los estudiantes negros.

Tanto Eisenhower como Kennedy ordenaron la intervención de las tropas federales bajo su propia responsabilidad y sin que ninguna autoridad local lo hubiera solicitado.⁵¹

En México, uno de los últimos casos que conocemos de aplicación de la segunda hipótesis del artículo 122, se dio en el estado de Chihuahua, en los últimos meses del año de 1965, al solicitar las autoridades locales la ayuda federal, después que un grupo guerrillero atacó un cuartel en el poblado de Madera.

⁵¹ Schwartz, Bernard, *op. cit.*, p. 97.