

EL CASO CHIAPAS: ASPECTO CONSTITUCIONAL

Emilio O. RABASA

I. INTRODUCCIÓN

No es fácil dar el nombre adecuado a lo ocurrido en el estado de Chiapas a partir del 1° de enero de este año. Para algunos, se trata de una verdadera revolución y así se le ha designado, sobre todo, en el exterior. Para otros, es un mero alzamiento de un reducido grupo que vienen a reclamar, con las armas en la mano, injusticias, agravios, inaplicación de la ley y, en fin, el establecimiento de nuevas y justas condiciones en el estado de Chiapas, muy especialmente, en la región denominada “De los Altos”.

Si parece exagerado atribuir al movimiento señalado el carácter de una revolución, ya que por el número de sus militantes, territorio comprometido (cuatro municipios) e ideología planteada, no alcanza semejante y severo calificativo. En todas formas, los insurrectos han solicitado su reconocimiento como “fuerzas beligerantes”, lo que, sobre todo, desde el punto de vista del derecho e instituciones internacionales representa un “estatus” muy especial, con consecuencias también muy especiales.

Tampoco puede, ni debe, minimizarse la situación originada en el estado sureño y denominándolo como simple “alzamiento”, ya que los términos empleados en los *medios de comunicación* (esencialmente en los exteriores) y las medidas adoptadas por el gobierno federal y el impacto social causado, rebasan ese sencillo concepto.

En lo que todos estamos de acuerdo —gobierno federal, ciudadanía mexicana, opinión pública nacional e internacional y, por supuesto, los insurrectos— es que se trata de hechos muy serios, de gran trascendencia para México y que no tienen equiparación en nuestro medio desde hace largo tiempo.

Como de previo y especial pronunciamiento, desearía dejar bien asentado que mi intervención no será de evaluación sociológica, apreciación histórica o de criterio valorativo que saldría, creo yo, de los límites y propósitos de este *simposium internacional*. En virtud de lo anterior y por la especialidad notoria

del homenajeado en este simposium, Jorge Carpizo, así como por la materia a que tiempo atrás siempre se ha dedicado el autor de este trabajo, exclusivamente me referiré al *aspecto constitucional* del caso Chiapas que, por otro lado, ha sido muy someramente tratado o cuestionado sin adecuada respuesta. Ello, no obstante que, conforme mi criterio, es de vital importancia para México por tratarse precisamente de un Estado de derecho.

Para quienes no conozcan la bella y bravía tierra de mis antepasados, debo señalar esquemáticamente que se trata de un estado con una extensión de 74,211 kilómetros cuadrados, donde residen 3'210,946 habitantes (la mayor parte rural) y cuya situación geográfica lo hace límite internacional, con extensa playa oceánica, clima variado y entidad dedicada esencialmente a la agricultura y a la ganadería.

Cabe señalar que es de especial y justificado orgullo de los chiapanecos el haber sido el único estado de la República Mexicana que, por decisión espontánea y propia, se agregó y forma parte del Estado Federal a partir del 12 de septiembre de 1824.

Despachados esos breves comentarios y antecedentes, paso a considerar el caso Chiapas, en su aspecto estrictamente constitucional.

Entre los estados, como entre los individuos, se encuentra, dentro de sus primeras prerrogativas, la de su conservación, esto es, su supervivencia misma. Nadie le niega al individuo —y desde las legislaciones más antiguas se registra—, el derecho a su autodefensa o defensa legítima. Igual ocurre con los estados, respecto a su derecho e instituciones. Es obligación primaria del Estado, proteger la vida y los derechos humanos de su pueblo, para lo cual, el Estado debe garantizar el orden y la ley, la paz y la seguridad sociales.

No obstante lo anterior, que me parece de elemental lógica, se ha cuestionado, por algunos sectores o ignorado, por otros, la facultad o la base constitucional del presidente de la República para actuar, en los términos en que lo hizo, ante los desafortunados y violentos hechos ocurridos en Chiapas a partir del 1° de enero del presente año. A continuación expongo, tanto desde la perspectiva de la *teoría política pura*, como la del *derecho constitucional positivo*, los distintos aspectos de esta trascendente y muy actual cuestión.

II. TEORÍA POLÍTICA

Como se sabe, cuatro son los elementos tradicionales que forman y conforman al Estado moderno: territorio, pueblo, gobierno y soberanía. Todas estas calidades están expresadas en nuestra Constitución de manera clara y determinante. Por lo que interesa a este trabajo, abordaré la soberanía y el pacto federal.

A. *La soberanía*

Elemento sustancial del Estado moderno y parte que mantiene su cohesión y su vida misma, es la soberanía.

Ya desde los tiempos del creador del concepto moderno de la soberanía, Juan Bodino (*Los seis libros de la República*), a ella se refería en los siguientes términos: “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República” (libro I, capítulo 8). Con variantes, esta caracterización sigue siendo, en lo básico, válida hasta nuestros días. En efecto, la soberanía es el poder que resume y, está por encima de todos los poderes.

Ahora bien, desde siempre se ha considerado que la soberanía tiene dos aspectos o proyecciones: la internacional y la interna.

La primera, significa el respeto que toda la comunidad internacional en general, y cada Estado en lo particular, debe tener en relación con el principio de la autodeterminación de los pueblos, esto es, el que cada pueblo puede darse la organización —constitución— que le convenga o le apetezca.

En otro plano, existe la soberanía interna que, otra vez, se basa en el principio de la autodeterminación de los pueblos, autodeterminación que en relación con el Estado significa no sólo darse la estructura jurídico-política que desee sino, también, garantizar el funcionamiento de las instituciones establecidas y la observancia de las leyes expedidas, fundamentalmente su Constitución. En otras palabras, entre las condiciones esenciales de la soberanía, se encuentra la relativa a la *seguridad interior* de un país. Sin seguridad no puede existir la soberanía; sin la soberanía no puede existir la seguridad.

En México, el titular de la soberanía lo es el pueblo (artículo 39), pero quienes tienen la obligación de preservarla son los Poderes de la Unión, cada uno dentro de su respectiva esfera, pero, fundamentalmente, el Legislativo y el Ejecutivo que son los representantes, electos mayoritariamente y dentro de ciertos plazos, para la salvaguarda de esa soberanía.

Son, pues, el Congreso de la Unión pero, más específicamente, el Ejecutivo federal, como poder unipersonal y el único electo por sufragio universal de *todos* los mexicanos, quien habrá de velar y cuidar de la seguridad nacional.

B. *El pacto federal*

A partir de los dos primeros documentos constitucionales del México independiente (Acta Constitutiva de la Federación y Constitución de 1824) se proclamó y aceptó el Estado federal como forma de gobierno, forma que ha perdurado a través de los siglos —con el sólo intervalo del régimen centralista de Santa Anna—, hasta nuestros días.

El Estado federal se funda en el Pacto Federal, es decir, la alianza de entidades soberanas y autónomas en su régimen interior, pero “unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental” (artículo 40 de la Constitución vigente). La Constitución, que por eso también recibe el nombre de pacto federal, une a esas entidades libres en un todo común: *la Federación*.

Resulta indiscutible que cada estado constituye una parte del pacto federal, pero todos unidos bajo las condiciones establecidas en ese pacto federal. Consecuencia obvia, es la de que son las autoridades federales las encargadas de mantener y defender al pacto federal; sobre todo, el Ejecutivo federal, que no solamente cuenta con facultades expresas (artículo 89) sino, también, con los medios materiales (erario público, ejército, etcétera) para cumplir con esa misión fundamental. Así, es deber incontestable del presidente de la República, no sólo defender el orden federal, sino también el local, al acudir a restaurar la paz pública que ha sido quebrantada dentro de un estado. Así como es obligación de las autoridades estatales acudir en auxilio de los municipios, es obligación inexorable de la federación acudir a los estados cuando se encuentre en peligro su vida institucional.

III. LA NORMA POSITIVA: LA CONSTITUCIÓN

Dentro de la Ley Fundamental del país se encuentra el artículo 89 donde están fijadas, con claridad y expresamente, las facultades y obligaciones del presidente de la República. Dentro de ellas se encuentra la fracción IV que le otorga el nombramiento, con aprobación del Senado, “de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales”. En estas condiciones, el presidente es el jefe nato de todas las fuerzas armadas.

Aparte de la citada fracción IV, existe, muy especialmente, la VI, que a la letra dice: “Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

En los términos transcritos, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el jefe o comandante supremo de todas las fuerzas armadas y, por ende, a él corresponde, en primer término, disponer de ellas, desde su nombramiento hasta su desplazamiento y actuación.

Como a continuación se reseña, lo consignado por la fracción VI vigente arriba transcrita —el manejo y disponibilidad de todas las fuerzas armadas— quedó plasmado a partir de la *primera* de nuestras constituciones, la federal de 1824 y, *sin interrupción* (incluyendo la etapa centralista) se ha mantenido viva como prerrogativa y como obligación presidenciales, hasta nuestros días.

a) Constitución de 1824

Artículo 110. Las atribuciones del Presidente son las que siguen:...

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de milicia activa para la *seguridad interior* y defensa exterior de la Federación.

b) Leyes Centralistas

Ley cuarta.

Artículo 17. Son atribuciones del Presidente de la República:...

XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la *seguridad interior* y defensa exterior.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

Artículo 85. El Presidente es jefe de la Administración general de la República y le están encomendadas especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la *seguridad en lo exterior*.

Artículo 86. Son obligaciones del Presidente:...

XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.

c) Acta de Reformas de 1847

En tanto que esta Acta de Reformas puso en vigor, nuevamente, el Acta y la Constitución de 1824, quedó viva la fracción X del artículo 110 de esta última, ya transcrita, o sea, la facultad esencial de disponer de las fuerzas armadas, por parte del presidente.

d) Constitución de 1857

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:...

VI. Disponer de la Fuerza Armada, permanente de mar y tierra para la *seguridad interior* y defensa exterior (*sic*) de la Federación.

d) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, actualmente en vigor.

En la sesión del Congreso Constituyente de Querétaro del jueves 18 de enero de 1917, fueron presentados y sujetos a votación diversos artículos constitucionales especialmente referidos al presidente de la República. Entre ellos, apareció el artículo 89 con diecisiete fracciones. La sexta decía: “Disponer de la Fuerza

Armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. El artículo y la fracción señalados, entre otros, “fueron aprobados por unanimidad de 142 votos” (*Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, texto oficial, p. 639).

Con muy ligeras variantes, ha perdurado la citada fracción VI del artículo 89 que actualmente dice: “Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea, del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Aparte y además del artículo 89 vigente, en sus fracciones IV y VI, existe una disposición expresa totalmente aplicable al caso Chiapas: el artículo 119 (antes 122) que a la letra dice:

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada 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.

En la cuestión de Chiapas, que ahora analizo, existe una confusión con respecto a que si, en cumplimiento del artículo 119 antes transcrito, la legislatura local o el gobernador solicitaron la protección federal. En el caso afirmativo se acató el 119 pero, si no hubo tal petición o fue insuficientemente realizada, ¿se actuó dentro de los linderos o supuestos constitucionales?

En *estricto rigor* o *idealmente* debió haber existido esa petición dirigida al presidente de la República y al Congreso de la Unión, como los “poderes” a que se refiere el artículo 119, puesto que el judicial no puede, por su naturaleza y funciones, tener participación alguna en casos de esta naturaleza. Ahora bien, ¿es indispensable cumplir con el 119 para que el presidente pueda y deba aplicar el 89, en su fracción VI?

No es fácil dar una respuesta contundente a esta cuestión, dado que en el artículo 119 subyace el espíritu de protección a la soberanía de los estados en tanto que la fracción VI del artículo 89 se refiere a la seguridad interior de la Federación. Para ponderar esta cuestión, es preciso no olvidar el sentido de inmediatez, de acción rápida, que la mayor parte de las veces, demandan esas situaciones de emergencia.

México es un Estado de derecho, lo que significa que es un Estado de facultades y obligaciones enumeradas expresamente. Para separar y diferenciar las órbitas federal y estatales, el artículo 124 constitucional establece: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.

La facultad de la fracción VI del artículo 89, *expresa y claramente*, otorga al presidente de la República la posibilidad de disponer de la totalidad de las fuerzas armadas. Consecuentemente, a ese funcionario federal (el de mayor jerarquía)

designado con el nombre de “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, le compete exclusivamente el mando de las fuerzas federales para la *seguridad interior* de la Federación. Cuándo y cómo habrá de hacer uso de esa facultad, cae ya dentro de la discrecionalidad —y responsabilidad— del presidente. Es él quien habrá de rendir la gravedad e inmediatez o no de la acción por desarrollar.

Finalmente, queda la cuestión, muy importante, relativa al *Comisionado Especial* para la Paz y Reconciliación, designado por el presidente Salinas de Gortari para atender, de inmediato, a los directivos o representantes del levantamiento ocurrido en Chiapas. ¿Cuál es la situación constitucional de ese comisionado?

El artículo 89 fracción II señala que entre las facultades y obligaciones del presidente, están las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

A juicio nuestro, la última parte de la disposición transcrita, fundamenta la designación del comisionado por parte del presidente de la República, ya que su carácter muy especialmente —nunca antes considerado— no está dispuesto ni en la Ley Mayor ni en leyes secundarias. Queda entendido, por supuesto, que el ejercicio de esa comisión está sujeto al ámbito señalado por el Ejecutivo Federal y que, siempre, el comisionado tendrá que acatar las decisiones definitivas del presidente en esta materia, quien es el origen y centro de imputación a los actos de su representante.

VI. CONCLUSIONES

I. Conforme a la teoría y tradición políticas, la soberanía es uno de los cuatro elementos fundamentales del Estado. Su titularidad corresponde al pueblo, pero sus representantes son el Congreso de la Unión y el presidente de la República. Muy especialmente este último, por disponer de los medios y fuerza materiales para garantizar la seguridad nacional que, a su vez y lógicamente, constituye uno de los elementos sustanciales de la soberanía.

II. El pacto federal mantiene unidas a las entidades soberanas y autónomas en su régimen interno pero sujetas, todas ellas, a un pacto federal, general y superior. Es obvio que, sobre todo, compete al presidente de la República sustentar y preservar ese pacto federal. Se atenta contra el mismo cuando se altera el orden público por medio de la fuerza, beligeramente masiva, y en contra de las instituciones federales y/o locales establecidas por la Constitución.

III. En caso de sublevación o trastorno interior debe proceder la legislatura local o el gobernador, si aquélla no estuviese reunida, a solicitar la protección federal en los términos del artículo 119 constitucional.

IV. En cualquier forma, no sólo es prerrogativa sino también *obligación constitucional* del presidente mantener, en los términos de la fracción VI del artículo 89, la seguridad interior del país mediante el uso, cuando se requiera, de las fuerzas armadas, cuyo jefe nato lo es él. La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas *bajo un solo mando* y éste, la Constitución lo otorga al jefe del Estado mexicano, o sea, al presidente de la República, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden, tanto dentro del territorio nacional, cuanto para organizar la defensa frente a cualquier agresión extranjera.

V. El Comisionado Especial para la Paz y la Reconciliación encuentra su fundamento constitucional en el artículo 89 fracción II. Está sujeto y es responsable ante el presidente de la República, el que, a su vez, es el origen constitucional y centro de imputación de la acción del representante.

Por último, no siempre es fácil determinar qué es el "orden constitucional" y cuándo ha sido quebrantado. El área que va del precepto normativo, genérico y objetivo, a su aplicación, ante un caso, concreto y subjetivo, cae ya, no dentro de la teoría constitucional, sino de la praxis política.

El que quiera cumplir con los fines, debe poner los medios. En el caso Chiapas el fin ha sido la seguridad y paz interiores; los medios, la fuerza militar pero, también, el deseo públicamente expresado por el Ejecutivo Federal, de acordar, convenir o concordar, esto es, la vía pacífica.

Reflexión final

Esta casa, este lugar, que es nuestro México, no puede desarrollarse, ni mucho menos progresar, dividido; enfrentado por el odio y la violencia, el rencor y la sinrazón pues, como ocurre en toda familia —y la mexicana es amplia y heterogénea— debe prevalecer la cordura y el respeto, el sabernos —todos—, no obstante diferencias ideológicas, pertenecientes a un tronco común. En una palabra, una familia fundada y evolucionada en la unión.

Y esa unión tiene un perenne sostén en la Constitución, que nos ata aún con el pasado y enlaza con el presente. Así pues, como lo fue ayer, lo deberá ser ahora y para siempre, sobre las diferencias personales y sociales, las internas divisiones, sobresale y se impone una sola cuestión: ¡el imperio de la Constitución!