

José Luis Soberanes Fernández

FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN DEL EJÉRCITO EN EL CONFLICTO DE CHIAPAS

El primer día del mes de enero de 1994, el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, por sus siglas), inició un movimiento armado en cuatro municipios del estado de Chiapas –San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Margaritas y Altamirano– con el propósito de deponer al Presidente de la República, declarando la guerra al Ejército mexicano, según afirma en *Declaración de la Selva Lacandona* publicada en *El despertador mexicano* (órgano informativo del EZLN, núm. 1 de 1993).

En consecuencia, los miembros del EZLN quedaron comprendidos en el supuesto a que hace referencia el artículo 132 del Código Penal en materia de fuero federal, que al tipificar el delito de *rebelión* señala “a los que no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de las armas traten de: I. Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio; y III. Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación”. Ello es independiente de otros tipos penales que también pueden ser citados como motín, terrorismo, robo, daño en propiedad ajena, sabotaje, conspiración, portación y acopio de armas prohibidas, asociación delictuosa, ataques a las vías de comunicación, secuestro, etcétera. Muchos de los cuales, de acuer-

do con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, quedarían comprendidos como delitos federales.

En fin, estamos en presencia de una serie de actos delictivos que ponen en peligro la seguridad interior del país.

¿A quién correspondía enfrentar dicho levantamiento, de acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano?

En primer lugar, tenemos que señalar que estamos en presencia de delitos federales; por consecuencia corresponde al gobierno federal su persecución. Ahora bien, ¿a cuál dependencia del Ejecutivo Federal toca tal responsabilidad?

Estamos observando un levantamiento armado, en el que probablemente hayan participado varios cientos de personas, o sea, que se trata de acciones que ponen en peligro la seguridad interior de la nación, no se trata de actos delictivos esporádicos o ciertamente controlables con las fuerzas del orden público, como sería un cuerpo policiaco. Era, evidentemente, una situación que debía ser controlada por el Ejército.

¿En qué disposiciones del ordenamiento jurídico mexicano se regula el funcionamiento del Ejército? principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos.

En nuestra Constitución Política federal no hay un capítulo dedicado a las fuerzas armadas –Ejército, Marina y Fuerza Aérea– sino en diversos artículos a lo largo de dicha ley fundamental, principalmente los artículos 35, fracción IV, 73, fracciones XII y XIV, 89, fracciones IV, V, VI, VII y VIII, 119 y 129, que a la letra dicen:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano,

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo:

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes:

VI. 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;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

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 aquélla no estuviere reunida.

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los componentes, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea prescribe lo siguiente en sus artículos 1o. y 11:

Artículo 1o. El Ejército y Fuerza Aérea mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas;

IV. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Artículo 11. El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto; durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Armada de México dispone: “El Mando Supremo corresponde al Presidente de la República, en los términos en que lo establece la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

De todos los preceptos antes invocados podemos deducir los siguientes principios:

1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la existencia de unas fuerzas armadas integradas por el Ejército de tierra, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea.

2) Son objetivos prioritarios de las fuerzas armadas: la seguridad interior y la defensa interior del país.

3) Para intervenir en caso de sublevación o trastorno *interno* de un estado, los poderes de la Unión prestarán la correspondiente protección siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o su Ejecutivo si aquella no estuviere reunida.

- 4) Corresponde al Congreso de la Unión regular su organización y funcionamiento.
- 5) Las fuerzas armadas dependerán directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien ejercerá el mando con el título de *Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas*.
- 6) En tiempo de paz la autoridad militar sólo tendrá las funciones relacionadas con la disciplina militar.
- 7) Las fuerzas armadas mexicanas: Ejército de tierra, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, se integran con los ciudadanos mexicanos, quienes tienen el deber y el derecho de tomar las armas, *dentro del Ejército y Guardia Nacional para la defensa de la República y sus instituciones*.

Con base en los principios antes citados, podemos sacar las siguientes conclusiones:

PRIMERA: El Congreso de la Unión levanta, sostiene y reglamenta las fuerzas armadas de la nación: Ejército de tierra, Marina de Guerra y Fuerza Aérea.

SEGUNDA: Corresponde al Ejecutivo Federal su disposición y mando, solamente tendrá que contar con la autorización del Congreso de la Unión, en caso de guerra contra otra potencia extranjera, para lo cual se requiere que el Legislativo lo declare.

TERCERA: Requerirá la excitativa de los poderes locales –Legislativo o Ejecutivo– siempre que se trate de sublevación o trastorno *interior*, por lo tanto dicha excitativa no se requiere cuando se trate de una sublevación o trastorno que rebase los límites del estado.

CUARTA: En caso de poner en peligro la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, el Presidente de la República tiene no sólo la facultad sino la obligación de disponer de esas fuerzas armadas, con el fin de restablecer la seguridad interior y exterior del país.

Analicemos los sucesos de Chiapas y la respuesta del Gobierno Federal, los primeros días de 1994: Varios cientos de personas,

integrantes del EZLN, se levantaron en armas con el objetivo de deponer al titular del Ejecutivo Federal, declarando la guerra al Ejército nacional, actuando con violencia, tomando varias poblaciones, haciendo destrozos, secuestrando un ex gobernador, general de división en retiro, y sembrando el terror entre la población civil.

Ante esta situación, el Presidente de la República tenía que tomar dos acciones: una legal, correspondiente a la búsqueda de la seguridad interior, retirando a los alzados de las poblaciones tomadas y reduciéndolos a los cauces legales, pues además se habían cometido multitud de delitos tanto federales como locales; por otro lado, las medidas políticas, para buscar una solución negociada al conflicto, tratar de descubrir y resolver las causas efectivas del mismo, y establecer puentes hacia la paz y la reconciliación.

Respecto a la primera acción, de acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano ¿Qué tenía que hacer y con qué fundamento el titular del Poder Ejecutivo Federal?

En primer lugar tenía que actuar de inmediato para buscar restablecer el orden legal violentado, pues se trataba de un levantamiento armado en contra del Ejército nacional, cuyo propósito central era destituir a uno de los poderes de la Unión legalmente constituido.

Es importante destacar el hecho de que no se trataba de un conflicto interior del estado de Chiapas, pues no se habían levantado en contra de alguno o algunos de los poderes locales de esa entidad, fue un levantamiento en contra de uno de los poderes de la Unión, a través del ataque al Ejército nacional.

Por otro lado, no debemos olvidar que cuando el orden legal se ve violentado, en las dimensiones que estos hechos se dieron, el Ejecutivo tiene la gravísima obligación constitucional de restablecer, dentro de los cauces jurídicos, ese orden legal alterado, pues de lo contrario sería sujeto de una enorme responsabilidad política, social y jurídica, como lo establecen los artículos 87 y 89, fracción VI, de

la Constitución General de la República, así como el 7o., fracciones I, V, VII y VIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, ¿el Presidente de la República tenía facultades para disponer de las fuerzas armadas para restablecer el orden legal en esos cuatro municipios chiapanecos, como lo hizo en enero de 1994? La respuesta es afirmativa. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal, el Presidente tiene facultades para “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 la seguridad exterior de la Federación”. A mayor abundamiento, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su primer artículo señala que dichas instituciones armadas tienen como misiones generales, entre otras, garantizar la seguridad interior y que el mando supremo de las mismas, señala el artículo 11 de la misma Ley Orgánica, igual que en la Armada, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejerce en la forma que las leyes lo determinan.

De igual manera, no se requirió la *declaración de guerra* por parte del Congreso de la Unión, en virtud de que ésta se da contra una potencia extranjera y no para resolver un conflicto interior.

¿Se justificaba la intervención del Ejército nacional en el problema armado de Los Altos de Chiapas de enero de 1994? En primer lugar esa decisión corresponde al propio titular del Ejecutivo Federal en su papel de jefe supremo de las Fuerzas Armadas nacionales, pero, sobre todo, el sentido común nos indica que varios cientos de guerrilleros pertrechados con armamentos sofisticados no podían ser enfrentados por corporaciones policiacas ordinarias, aun federales. Entonces, se estaba en presencia de una agresión armada muy seria, realizada por elementos armados y entrenados; en ningún momento se trataba de gente improvisada para el combate o dotada con armas

accesibles al grueso de la población, que sumaban varios cientos y su finalidad era derrocar al gobierno constitucional, no simplemente llamar la atención; el EZLN pretendía alcanzar su objetivo combatiendo al Ejército nacional, según se desprende claramente de la *Declaración de la Selva Lacandona*, es decir, se levantaron en armas con el fin de derrocar al Gobierno atacando directamente a la Fuerza Armada del país; por todo ello pensamos que no sólo se justificaba la intervención del Ejército, sino que era obligatoria su presencia para retornar al orden legal violado.

Sobre este particular debemos señalar que hay personas que consideran que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 119 constitucional, antes de actuar la autoridad federal debió ser excitada por el Congreso del estado de Chiapas o al menos por el gobernador, cuando señala:

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 aquélla no estuviere reunida.

Al respecto, nosotros, modestamente, opinamos que ello no era preciso ni procedente ya que lo que sucedió no entra en la hipótesis prevista por dichos preceptos, por dos razones fundamentales: no estamos en presencia de un conflicto interno de esa entidad federativa, sino ante un levantamiento armado contra el Ejército nacional, con el propósito de derrocar al Presidente de la República, en consecuencia el conflicto trascendía los límites de ese estado para plantearse como cuestión netamente nacional; por lo tanto, tenían que actuar las autoridades federales. La segunda razón, estimamos, se refiere a que dicho precepto lo que hace es establecer una garantía en favor de los estados cuando éstos, mediante sus propias fuerzas, no puedan restablecer el orden legal en un conflicto interno, acudan a los poderes de la Unión. Finalmente, si el Ejército era agredido tenía que repeler la agresión.

El origen del artículo 119 antes del 3 de septiembre de 1993, correspondía al actual 122— fue el constituyente de 1856-57, ya que el artículo 116 de la Constitución de 1857 decía lo mismo, exactamente, que el primer párrafo del vigente 119; ahora bien, el Constituyente de 1856-57 se inspiró en el artículo 119 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, fechado el 15 de mayo de 1856, que decía: “a los gobernadores se ministrarán por la fuerza armada los auxilios que necesiten para la conservación del orden de esos estados”, de donde se colige lo que afirmábamos antes, o sea, que se trata de una garantía de auxilio de la Federación a los estados para cuidar el orden interno de los mismos.

Por lo tanto, podemos concluir que nuestro actual artículo 119 constitucional, en su primer párrafo, de ninguna manera establece la necesidad de una autorización previa al Presidente de la República por parte de los poderes locales para cumplir con su obligación de velar por la paz y tranquilidad del país, utilizando los medios que el propio sistema jurídico mexicano tiene previstos.