

EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Miguel Carbonell (*)

1. INTRODUCCIÓN

Para analizar el papel y el lugar que las fuerzas armadas tienen en la Constitución mexicana no pueden dejarse de hacer algunas consideraciones de carácter histórico y político. Son la historia y la política las que nos proporcionan algunas claves para realizar una correcta lectura del texto constitucional. Por sí mismo, dicho texto no nos podría proporcionar el cuadro completo para comprender lo que han sido y son las fuerzas armadas en México.

En consecuencia con lo anterior, haré en primer lugar un breve esbozo histórico y político del tema que nos ocupa, para luego entrar al análisis particular de la regulación constitucional vigente y de la interpretación que de ella han hecho los tribunales federales. Para finalizar, haré referencia a algunos de los problemas actuales que se advierten, tanto en el campo político como en el jurídico, en torno a las fuerzas armadas.

Hay que señalar, antes de entrar al desarrollo de los temas que se acaban de mencionar, que los estudios acerca del papel de las fuerzas armadas en la historia reciente de México no son muy abundantes, como tampoco lo son los análisis que partan de una óptica jurídica o constitucional. Prácticamente hasta el levantamiento armado de Chiapas, los analistas no habían reparado en la influencia de los militares sobre el proceso de cambio político, quizá con la excepción del trágico episodio de

(*) Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.

octubre de 1968 cuando se produjo la matanza de Tlatelolco¹.

2. LAS FUERZAS ARMADAS ENTRE LA HISTORIA Y LA POLÍTICA

La historia reciente de las fuerzas armadas en México pasa por un periodo determinante para la vida del país y para lo que, posteriormente, sería el diseño de la Constitución mexicana: el porfiriato². Porfirio Díaz ocupa la presidencia de la República entre 1876 y 1911 (con una breve interrupción entre 1880 y 1884). Díaz era militar y llegó al poder gracias al apoyo del ejército, pero curiosamente, una vez que se instaló en el poder, el papel político de las fuerzas armadas fue minimizado, con el objetivo de que “ningún otro caudillo pudiera volver a emplearlo como instrumento de su ambición política”³.

Contra el régimen de Díaz se subleva el 20 de noviembre de 1910 Francisco I. Madero, que consigue llegar a la Presidencia; parecía en ese momento que la dictadura de Díaz había sido derrotada sin mayores aspavientos y sin un masivo derramamiento de sangre. En realidad, sin embargo, apenas daba comienzo la revolución mexicana que convulsionó al país durante varios años y cuya violencia no comenzó a ceder sino hacia finales de 1916, cuando bajo el mando militar de Venustiano Carranza se expide la convocatoria al congreso constituyente que habría de redactar la Constitución de 5 de febrero de 1917.

Luego de los años de lucha revolucionaria es obvio que los militares tienen una completa preponderancia en el congreso constituyente. Muchos de los diputados constituyentes son ellos mismos militares en ejercicio. Otros más, desde afuera de las sesiones celebradas en el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro, vigilan y “tutelan” los trabajos y discusiones de los convencionistas constituyentes. De hecho, el primer presidente de la República que gobierna bajo la nueva Constitución es el

¹ Mónica Serrano apunta que “...el papel de Fuerzas Armadas se ha tratado escasamente. No fue sino con el levantamiento insurgente en Chiapas y el creciente protagonismo del ejército, que el papel de las Fuerzas Armadas en el proceso de cambio político pasó al primer plano del debate público. Hasta entonces, tanto la discusión y el análisis del cambio político y de la continuidad o quiebre institucional del régimen, como las diferentes propuestas de reforma política habían, prácticamente, ignorado el tema. Ello fue en parte consecuencia de un patrón de relaciones cívico-militares cuya estabilidad y grado de institucionalización, a lo largo de cerca de cinco décadas, contrasta con la experiencia de buena parte de los países latinoamericanos”, “Estado y fuerzas armadas en México” en Cavarozzi, Marcelo (coordinador), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, Juan Pablos Editor, FLACSO, México, 1997, p. 117.

² Para la historia militar mexicana durante el periodo de la independencia y hasta el siglo XIX ver Cruz Barney, Oscar, “Notas para una historia del derecho militar mexicano”, *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, IJ-UNAM, México, 2000, pp. 151 y ss.

³ Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1992, p. 25.

propio Venustiano Carranza, quien a los pocos años sería asesinado por alguno de sus opositores. Luego de un breve interinato de Adolfo de la Huerta, llega a la presidencia de la República otro general: Alvaro Obregón, que también sería asesinado unos años después⁴.

En esa época, la posibilidad de gobernar eficazmente sobre todo el territorio mexicano era prácticamente nula, lo que propició el surgimiento de diversos cacicazgos locales que se mantenían en el poder por la fuerza de las armas. Fueron varios los militares que, durante la segunda y tercera décadas del siglo XX, se aliaron con los poderes económicos regionales para satisfacer sus intereses personales y crear lo que sería una oligarquía gobernante que permanecería en el poder por muchos años. Octavio Paz ha descrito con las siguientes palabras la situación imperante en ese entonces:

“Aunque la recién adoptada Constitución (1917) preveía la transmisión pacífica del poder por medio de elecciones democráticas, la realidad era muy distinta: los partidos políticos no existían y el país estaba regido por la dictadura revolucionaria, es decir, por la dictadura de los caudillos militares de la Revolución. La lucha entre las facciones nunca fue democrática: no era el número de votos sino el de soldados y fusiles lo que daba la supremacía política”⁵.

La posición preponderante del ejército en esos años se demuestra con dos datos muy relevantes: a) entre 1920 y 1933 el 32% del total del gasto público se destina a las fuerzas armadas⁶; y b) durante el gobierno de Carranza el 28% de los puestos del gabinete es ocupado por militares; esa misma cifra asciende al 48% en el gobierno de De la Huerta y al 59% con Obregón; luego comienza a bajar progresivamente.

El reto que tuvieron enfrente los diversos gobiernos posrevolucionarios era bastante complejo: comprendía la necesaria reducción de las oligarquías locales, el combate a los militares insurrectos o poco leales a las autoridades electas y la institucionalización de las condiciones políticas básicas para gobernar el país. La estrategia para lograr lo anterior comienza a tomar forma en 1929, cuando el presidente Plutarco Elías Calles integra una institución política que tenía que ser el centro sobre el que convergieran todas las fuerzas sociales relevantes del país: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que al paso del tiempo cambiaría su nombre por el de Partido

⁴ *Idem*, pp. 46 y ss. Ver también Serrano, “Estado y fuerzas armadas en México”, *Op. cit.*, pp. 124 y ss.

⁵ **Obras completas**, tomo 8, 3ª reimpresión, FCE, México, 1998, p. 281.

⁶ Carbonell, José, **El fin de las certezas autoritarias**, IJ-UNAM, México, 2002, p. 26.

Revolucionario Institucional (PRI). Todavía en 1938 el militar era uno de los cuatro sectores en que estaba organizado el partido. Es de nuevo Octavio Paz quien encuentra las mejores palabras para describir lo que en sus inicios fue el PNR: “Agente, brazo civil del poder revolucionario, el partido no poseía fuerza por sí mismo; su poder era el reflejo del poder del caudillo y de los militares y caciques que regían las provincias”⁷.

Los pasos definitivos para sujetar el poder militar por parte del poder civil se dan en la década de los años 40: El sector militar desaparece dentro del PRI y un civil llega a la Presidencia de la República, la cual ya no volverá a ser ocupada, hasta nuestros días, por elementos militares. A partir de entonces la presencia y la influencia de los militares en la vida pública va decreciendo⁸; la jerarquía militar se refugia en sus tareas de rutina y disciplina internas y se dedica a vivir una especie de “retiro dorado”, pues se les dota de los fondos económicos suficientes para disfrutar de un estilo de vida muy superior al del resto de la población.

El periodo que va de 1940 a 1968 está marcado por una importante tranquilidad social y, en lo fundamental, por una continuidad política⁹. Los militares son separados definitivamente del poder político y el régimen consolida su independencia funcional respecto a las instituciones armadas.

En 1968, sin embargo, la tranquilidad de las décadas precedentes comienza a cambiar como resultado de una intensa movilización social encabezada por un sector del sindicalismo disidente y por los estudiantes de las universidades públicas. Las movilizaciones son contestadas desde el poder con actos de represión llevados a cabo en franca violación del derecho nacional e internacional. La matanza de estudiantes realizada en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco marca un punto de quiebre en las relaciones entre el régimen priísta y la sociedad mexicana. A partir de ese entonces, se generan al menos un par de consecuencias: A) el gobierno debe apoyarse cada vez más en la fuerza de las armas para mantener el orden público, y B) una parte de la juventud disidente explora la vía de la guerrilla armada para intentar detonar al régimen. Ambas cosas dan como resultado un aumento en espiral de la violencia y la represión, y una vuelta del poder militar a la escena política. Dicha vuelta se ve

⁷ **Obras completas**, tomo 8, Op. cit., p. 282.

⁸ Serrano, “Estado y fuerzas armadas en México”, Op. cit., pp. 126-127.

⁹ No deja de ser sorprendente la estabilidad social de esos años, a pesar de que la situación social mostraba un importante deterioro; la explicación de las causas de dicha tranquilidad puede verse en Aguilar Camín, Héctor, **Después del milagro**, Cal y Arena, México, 1998, pp. 218 y ss.

recompensada desde el poder civil con una serie de promociones en la graduación militar, así como en el incremento del gasto de defensa y el aumento del número de efectivos, que entre 1973 y 1977 pasa de 60 mil a 90 mil, para 1992 dicho número era de 175 mil¹⁰.

Es en 1994 cuando se produce un nuevo salto en la historia nacional y, en particular, en el papel del ejército. El 1 de enero de ese año se produce el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual es contestado, en los primeros días, con una fuerte ofensiva armada por parte del ejército mexicano. A partir de entonces la presencia militar en zonas con cierta inestabilidad social (en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas) aumenta vertiginosamente y el mismo incremento se produce en el correspondiente gasto militar. La presencia de la guerrilla se multiplica en varios puntos de la República y el gobierno le encarga a las fuerzas armadas las tareas represivas y persecutorias.

Las fuerzas armadas comienzan, desde principios de la década de los 90, a asumir tareas de seguridad pública; se instalan puntos de revisión en carreteras y estaciones de transportes; la lucha contra el narcotráfico es emprendida coordinadamente por las autoridades civiles y las militares (lo que supone la asunción de tareas de seguridad pública por parte de personal militar).

El involucramiento de las fuerzas armadas en las tareas de persecución y lucha contra el narcotráfico ha tenido influencias muy negativas, pues las ha sometido al riesgo -nada teórico en México, como se sabe- de la corrupción¹¹.

Lo que se tiene entonces en los primeros años del siglo XXI en cuanto a las fuerzas armadas en México es lo siguiente: a) una subordinación clara del poder militar al poder civil; b) un aumento importante del gasto militar en comparación con el de décadas anteriores; c) la asunción de tareas de seguridad pública por parte de las instituciones armadas; d) como consecuencia en parte del punto anterior, la colonización de los militares sobre los cargos civiles en materia de procuración de justicia y seguridad pública¹².

¹⁰ Serrano, "Estado y fuerzas armadas en México", Op. cit., p. 138, nota 51 y p. 140.

¹¹ Serrano, "Estado y fuerzas armadas en México", Op. cit., p. 139.

¹² En el gobierno del Presidente Fox (2000-2006) la Procuraduría General de la República está encabezada por un militar con licencia.

Una vez analizado de forma muy somera el contexto histórico que han tenido las fuerzas armadas en México, en el siguiente apartado se hará un repaso de las disposiciones que, en la Constitución mexicana de 1917, hacen referencia al mismo tema.

3. CONSTITUCIÓN Y FUERZAS ARMADAS

Hay cinco partes dentro del texto constitucional que son relevantes para comprender el marco jurídico que rige a las fuerzas armadas. Son las siguientes:

A) En el artículo 13 constitucional se establece el fuero militar y se determinan los alcances de la jurisdicción castrense. Su texto, en la parte que ahora interesa, es el siguiente:

“...Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

De este precepto vale la pena comentar varios aspectos.

En primer término, el artículo 13 constitucional contiene la garantía institucional del fuero de guerra. Durante los trabajos del congreso constituyente de Querétaro no todos los diputados estuvieron de acuerdo con dicho fuero; algunos sugirieron que debía funcionar solamente cuando el país estuviera en estado de guerra¹³. Con todo, el artículo que se comenta fue aprobado por el voto a favor de 122 diputados y tuvo 61 votos en contra.

La doctrina suele reconocer pacíficamente que la jurisdicción militar no es de tipo especial o de excepción (y en ese sentido no se le podría asimilar correctamente a un “fuero”, pese a la terminología que utiliza el propio artículo 13), sino de carácter especializado por razón de materia¹⁴.

¹³ Ver al respecto, Ovalle Favela, José, “Artículo 13”, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada**, 15ª edición, IIJ-UNAM, Porrúa, México, 2000, tomo I, p. 159; para los antecedentes históricos, Schoeder Cordero, Francisco A., “Fuero militar”, **Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano**, IIJ-UNAM, Porrúa, México, 2000, pp. 1758-1761.

¹⁴ Ovalle, “artículo 13”, Op. cit., p. 160; en el mismo sentido, Soberanes, José Luis, “Fuero”, **Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano**, Op. cit., p. 1756.

Un segundo aspecto que cabe destacar del artículo 13 es el relativo al criterio para delimitar los alcances de la jurisdicción militar. Se trata de un criterio mixto, en tanto combina los elementos personales con los materiales; es decir, por una parte, el artículo 13 establece, por razón de persona, que ningún civil puede ser juzgado por un tribunal militar, y por otra determina, desde el punto de vista material, que este tipo de tribunales podrán conocer solamente “de los delitos y faltas contra la disciplina militar”¹⁵.

Entre los pronunciamientos jurisprudenciales que han interpretado el artículo destacan al menos los dos siguientes:

Fuero de guerra. Para interpretar debidamente el artículo 13 de la Constitución General, debe atenderse tanto a su redacción como a sus antecedentes históricos y a las condiciones sociales reinantes cuando dicho precepto se expidió. Atendiendo a los antecedentes históricos, se ve que el fuero militar, hasta antes de la independencia de nuestro país, no se limitaba a la jurisdicción concedida a tribunales especiales para juzgar a miembros del ejército, sino que comprendía un conjunto de preceptos que establecían privilegios y exenciones, tanto en materia criminal como en materia civil, en favor de los militares y aun de los miembros de sus familias. Consumada la independencia, como cada uno de los miembros políticos que le sucedieron y que tendieron a la organización del país, estuvo apoyado por medio de las armas, de ahí se originó el que la situación del ejército continuara siendo preponderante, lo cual tuvo por resultado que la Constitución de 1824 dejara subsistentes los fueros de la militancia, hasta que los Constituyentes de 1857, teniendo en cuenta, entre otras cosas, que uno de los principales responsables de las perturbaciones del país, había sido el ejército pusieron fin a sus privilegios, estableciendo en el artículo 13 de la Constitución, que subsistía el fuero de guerra sólo para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar, dejando a las leyes secundarias el trabajo de fijar con claridad, los casos de esta excepción. De esta manera se consideró que el fuero de guerra no constituía ya un privilegio; pero como no obstante, la actuación del ejército continuó siendo opresora de la libertad, puesto que su organización misma estaba basada en el reclutamiento forzoso, el sentimiento de hostilidad general contra esta institución no desapareció, y, al contrario, se exacerbó por la conducta observada por el mismo ejército, durante el gobierno del general Victoriano Huerta; lo que trajo por consecuencia que la revolución triunfante, procurara la absoluta desaparición del fuero militar, temiendo que cualesquiera que fueran las atenuaciones que se hicieran al sistema entonces establecido, resurgiera el antiguo militarismo. Existía por tanto, una impresión general desfavorable para las instituciones militares, en cuanto representan abuso de fuerza o situación privile-

¹⁵ Ver las observaciones de García Ramírez, Sergio, **Curso de derecho procesal penal**, 5ª edición, Porrúa, México, 1989, pp. 759 y ss.

giada de alguna clase, por lo cual, los Constituyentes de 1917 no creyeron bastante la redacción del artículo 13 de la Constitución de 1857, y lo reformaron en el sentido de que: “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar, estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”. La comparación entre los preceptos concordantes de las Constituciones de 1857 y 1917, ponen de relieve la marcada tendencia a restringir, hasta casi hacerlo desaparecer, el fuero de guerra, y si se le tolera en la actualidad, es porque se juzga necesario para mantener la disciplina en el ejército, opinión que no es unánime. De acuerdo con el texto de la Constitución vigente, para que el fuero de guerra subsista, se necesitan dos condiciones: que se haya cometido un delito militar, según características que la ley señala, y que el que lo haya cometido un miembro del ejército, pero puede suceder que en un delito militar estén complicados paisanos, y entonces se ofrecían al legislador constituyente tres caminos para establecer la competencia: I, concederla a los tribunales militares; II, concederla a los tribunales civiles y, III, concederla a unos y otros, simultáneamente, para que los primeros juzgaran a los militares y los segundos a los paisanos; pero estudiando el artículo 13 constitucional, se deduce que no se optó por el primer camino, puesto que terminantemente se expresa que los tribunales militares en ningún caso podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército; ni tampoco por la tercera vía, porque estando en pugna con la doctrina universalmente reconocida, de que en ningún procedimiento judicial es conveniente que se divida la contienda de la causa, la circunstancia de que el artículo 13 no lo mande expresamente, bastaría por sí sola para hacer inaplicable tal práctica, puesto que las leyes que establecen excepciones generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes; más aun, el simple análisis de las expresiones gramaticales del artículo que se comentan, lleva a esta deducción, pues dice: cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Ahora bien, la palabra complicado, sólo puede connotar, en la materia de que se trata, la idea de concurrencia de responsables diversos en la comisión de un delito; pluralidad de responsables que es precisamente la que determina ese tercer caso en que puede encontrarse un delito militar, y que viene indicar que el legislador sí lo tuvo en cuenta para establecer la competencia y que optó por el segundo de los caminos antes enunciados, estableciendo que debe ser la autoridad civil quien ha de conocer del proceso. Existe en el mismo artículo 13, otra palabra cuyo empleo viene en apoyo de las ideas expuestas y es la palabra caso; éste significa, en el lenguaje ordinario, suceso, acontecimiento, asunto que se propone a alguno para consultarle y oír su opinión, y el lenguaje forense, en la legislación española, se llama “caso de Corte”, la causa civil o criminal que, por sus condiciones jurídicas, podía radicarse, desde luego, ante determinado tribunal, aun sacándola de su fuero o del domicilio de los litigantes. Dados estos antecedentes, tal palabra en el artículo 13 constitucional, no puede tener otra significación que la de acontecimiento originador del hecho delictuoso, del que debe conocer la autoridad civil, según ordena el citado precepto y no la de la responsabilidad del delincuente. La interpre-

tación aceptada por la Corte, en alguna ejecutoria, sobre que los tribunales militares debían de conocer del proceso que se instruyera a los miembros del ejército y los civiles del que se abriera contra los paisanos, por razón del mismo delito militar, está en pugna con el principio de derecho, de la no división de la continencia de la causa, que tiende a evitar que, por razón de un mismo caso jurídico, se dicten dos fallos contradictorios. Ciertamente es que el Código Federal de Procedimientos Civiles, no permite la acumulación de procesos, si se trata de diversos fueros, la que sólo puede llevarse a cabo cuando todo se encuentra en estado de instrucción; pero cuando el Constituyente, precisamente para no dar lugar a la división de la continencia, designó a las autoridades civiles para conocer de los procesos militares en que están inodados paisanos, no hay motivo alguno para que se sigan distintos procedimientos. De no aceptarse esta teoría, se imputarían al Constituyente las siguientes faltas: I, desconocimiento del lenguaje, por no haber usado con propiedad las palabras complicado y caso; II, faltas de previsión, por no establecer una regla para cuando los delitos del orden militar fueren cometidos conjuntamente por paisanos y militares; III, redundancia, al establecer, en la parte final de artículo 13, el mandato sobre que los tribunales militares no son competentes para juzgar a los paisanos y IV, repudiación de la teoría legal de la no división de la continencia de la causa. En virtud debe concluirse: que ni los antecedentes históricos del artículo 13 constitucional, ni las condiciones sociales reinantes cuando fue expedido, ni las ideas expuestas por los legisladores al expedirlo, ni la significación gramatical de las palabras de su texto, pueden autorizar la interpretación de que cuando en un delito militar estuviese complicado un paisano, las autoridades del fuero de guerra juzgarán a los miembros del Ejército y las autoridades civiles al paisano; y por tanto, son las autoridades civiles quienes deben de conocer de un proceso militar en el que se encuentren inmiscuidos militares y paisanos; pero debe advertirse que el conocimiento corresponde a los Jueces Civiles, con el simple carácter de auxiliares de la Justicia Federal, porque tratándose de la aplicación de leyes militares, que tiene el carácter de leyes federales, a los Jueces de Distrito corresponde el conocimiento del proceso, según lo dispone la fracción III del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁶.

Esta tesis es muy relevante, puesto que aborda el tema de la división de competencias cuando se comete un delito en el que se encuentran involucrados tanto militares como civiles. En este punto la jurisprudencia ha sido oscilante, pero la doctrina ha señalado enfáticamente la pertinencia de mantener el criterio que se acaba de transcribir y, en consecuencia, de no separar las causas en que se juzga a militares y civiles entre la jurisdicción castrense y la jurisdicción ordinaria; lo correcto es remitir todo el caso a los jueces ordinarios, puesto que de lo contrario se podría llegar “al absurdo de que se dicten, para un mismo caso, sentencias contradictorias por los tribunales ordinarios y los tribunales militares”¹⁷.

¹⁶ *Tesis aislada*. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XL, Quinta Época, Pleno, p. 1393.

¹⁷ Ovalle, “Artículo 13”, Op. cit., p. 162.

Artículo 13 constitucional. El espíritu de esta disposición, en cuanto previene que cuando en un delito o falta del orden militar, estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda, es que un mismo tribunal resuelva sobre la responsabilidad de los paisanos y de los militares, a fin de que no se divida la continencia de la causa; por lo que, aun cuando en el curso de la averiguación no se formulen conclusiones acusatorias contra los paisanos, debe continuar conociendo del proceso el Juez Civil, hasta fallar para que aquella continencia subsista¹⁸.

En esta tesis se reitera, de forma más escueta, lo dicho en la anterior acerca de la improcedencia de la separación de causas.

Preceptos parecidos al artículo 13 de la Constitución mexicana se encuentran en varias constituciones de otros países. Por ejemplo, la Constitución española de 1978 dispone, en su artículo 117 apartado 5, que “El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución”¹⁹.

El Tribunal Constitucional español ha sostenido varios criterios interpretativos sobre este artículo de gran interés. Ha dicho, entre otras cosas, que “Resulta claro el carácter eminentemente restrictivo con que se admite la jurisdicción militar, reducida al ámbito castrense. Este carácter restrictivo ha de ser tenido en cuenta, en lo necesario, en la legislación correspondiente”²⁰; “De la lectura del artículo 117.5 de la Constitución resulta que la jurisdicción militar es de carácter especial y que normalmente hay que presumir la competencia de la jurisdicción ordinaria. No basta para la atribución de una causa a la jurisdicción militar la simple invocación de que haya motivos que lo justifiquen, sino que es necesario que se razone y se justifique que tales motivos existen”²¹; “Dado que la jurisdicción militar sólo puede operar en el ‘ámbito estrictamente castrense’ (dejando aparte el supuesto de estado de sitio) es evidente que las relaciones familiares y sus repercusiones económicas son totalmente ajenas a aquél ámbito y corresponde sólo a la jurisdicción ordinaria resolver entre ellas”²².

B) Un segundo aspecto en que la Constitución de 1917 regula la actividad de los

¹⁸ *Tesis aislada*. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, Quinta Época, Pleno, p. 913.

¹⁹ Para el análisis de este precepto ver Fernández Segado, Francisco, “La jurisdicción militar en la Constitución española de 1978. Su organización y ámbito competencial” en Bidart Campos, Germán J. y Palomino Manchego, José F. (coordinadores), **Jurisdicción militar y constitución en Iberoamérica (Libro-homenaje a Domingo García Belaúnde)**, Grijley, Lima, 1997, pp. 131 y ss.

²⁰ Sentencias 7/1982 y 4/1990.

²¹ Sentencia 75/1982.

²² Sentencia 54/1983.

militares se contiene en los diversos preceptos constitucionales que señalan incompatibilidades entre el ejercicio de algún cargo dentro de las fuerzas armadas y el desempeño de cargos civiles.

Así por ejemplo, para poder ser diputado se requiere “No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella” (artículo 55 fracción IV); lo mismo aplica para ser senador (artículo 58). Un requisito parecido existe para ocupar el cargo de Presidente de la República; el artículo 82, fracción V, de la Constitución dispone que para ser Presidente se requiere: “V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección”.

C) Un tercer aspecto sobresaliente de la regulación constitucional de las fuerzas armadas se encuentra en el artículo 89, cuya fracción VI faculta al Presidente de la República 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 defensa exterior de la Federación”. Este precepto, junto con las fracciones IV, V y VII del mismo artículo 89 (referidas a los nombramientos de los altos mandos de las fuerzas armadas²³) contiene lo que se podría llamar la primacía del poder político sobre el poder militar. Además, si se interpreta conjuntamente con el artículo 118 fracciones II y III, contiene también la reserva para las autoridades federales de todo lo relativo a las fuerzas armadas y la defensa nacional²⁴.

D) Un cuarto aspecto interesante es el que tiene que ver con la distribución de competencias en materia de declaración de guerra y de movilización de fuerzas armadas fuera del territorio nacional. Ambas competencias recaen en el Presidente de la República, pero en el primer caso deberá hacerlo “previa ley del Congreso” (artículo 89 fracción VIII), y en el segundo requerirá permiso del Senado de la República (artículo 76 fracción III²⁵).

E) Finalmente, el quinto aspecto de la Constitución mexicana que vale la pena comentar para comprender el marco constitucional de las fuerzas armadas se encuentra

²³ Ver, sin embargo, el artículo 76 fracción II de la Constitución, que faculta al Senado para ratificar algunos nombramientos de oficiales de las fuerzas armadas.

²⁴ Dichas fracciones contienen la prohibición para las entidades federativas para contar con tropa permanente o buques de guerra, así como para hacer la guerra por sí solas a alguna potencia extranjera, salvo el caso de invasión o peligro inminente que no admita demora.

²⁵ De hecho, esta fracción otorga facultades al Senado para permitir “la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas”.

en el artículo 129; su texto establece que “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 campamentos, cuarteles y depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas”.

La primera parte de este artículo guarda relación con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 16 constitucional, cuyo contenido, de signo marcadamente antigarantista, es el siguiente: “En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los límites podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”. La segunda parte del artículo 129 tiene que ver con lo que se establece en el artículo 132 de la propia Carta Magna: “Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”²⁶.

Con relación al artículo 129 constitucional, y concretamente por lo que hace a lo dispuesto en su primera parte, en enero de 1996 un grupo de diputados de oposición impugnó ante el Pleno de la Suprema, por medio de la interposición de una acción de inconstitucionalidad, un par de fracciones del artículo 12 de la “Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

La objeción de fondo de quienes impugnaron la Constitución de una parte de ese precepto tenía que ver con la posibilidad de que los militares se vieran involucrados en tareas de seguridad pública, lo cual -bajo su óptica- viola claramente la primera parte del artículo 129 constitucional²⁷.

²⁶ Ver, sin embargo, el artículo 5 de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982 y reformada por medio del decreto publicado el 29 de julio de 1994; dicho precepto hace una curiosa interpretación de lo que establece el artículo 132 constitucional, al crear una especie de afirmativa ficta o consentimiento tácito de las legislaturas locales si éstas no dictan resolución alguna dentro de los 45 días siguientes a la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto o acuerdo mediante el cual el gobierno federal adquiriera, afecte o destine algún bien para un servicio público o para el uso común.

²⁷ Una muy apretada pero completa síntesis de los planteamientos y de las respuestas de las autoridades demandadas se puede ver en Cossío, José Ramón, “La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, en el libro del mismo autor, **Constitución, tribunales y democracia**, Themis, México, 1998, pp. 99-104.

Por lo que hace a la interpretación del artículo 129 (en la acción de inconstitucionalidad los demandantes hicieron valer violaciones también a otros preceptos constitucionales), la Suprema Corte sostuvo una interpretación de carácter histórico, “estableciendo que al discutirse por el Constituyente de 1857 el texto que sirvió de base al artículo 129 de la Constitución de 1917, se trató de evitar que el ejército pudiera actuar por sí y ante sí, y se buscó que al hacerlo quedara sujeto a las órdenes de las autoridades civiles. Partiendo de la intención atribuida al Constituyente de 1857, la Corte sostuvo que las autoridades militares podían actuar en auxilio de las civiles siempre que estas últimas las requirieran para tal efecto”²⁸; la Corte se apoyó también en lo dispuesto en la fracción VI del artículo 89 constitucional, misma que ya se ha transcrito, y en criterios “más bien pragmáticos y consecuencialistas”²⁹.

Algunas de las tesis de jurisprudencia que surgieron de la resolución que se comenta son las siguientes:

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables³⁰.

²⁸ Cossío, “La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, Op. cit., p. 103.

²⁹ Idem.

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000, p. 549.

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión “disciplina militar” no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133³¹.

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendrfa razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de

³¹ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis P./J. 36/2000, p. 552.

violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados³².

4. PROBLEMAS ACTUALES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO

Para terminar, quisiera señalar de manera muy breve y concisa algunos de los problemas que, en la actualidad, tienen las fuerzas armadas en México. Algunos de ellos ya se han avanzado en los dos apartados precedentes.

A) Una de las observaciones recurrentes sobre las fuerzas armadas tiene que ver con su propio sistema de procuración y administración de justicia, el cual no parece idóneo para garantizar la independencia de la acusación en los procesos penales militares, ni de los jueces que deben resolver esos mismos juicios. Si bien es cierto que, a través del juicio de amparo, la justicia federal ordinaria puede revisar las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales del orden militar, también es verdad que, hacia el interior de las instituciones armadas, no parece haber un sistema garantista de enjuiciamiento. Además, la justicia militar está situada fuera del escrutinio de la opinión pública, pues rara vez se permite el acceso de los medios de comunicación a los procesos que se llevan a cabo en ese ámbito.

B) Existen en el ordenamiento penal militar sanciones que no guardan mucha

³² Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis P./J., 35/2000, p. 557.

concordancia con lo establecido en algunos pactos internacionales de derechos humanos; concretamente, en el ámbito castrense todavía se prevé la pena de muerte como sanción de varios delitos, si bien es cierto que no se ha llevado a cabo ninguna ejecución desde hace décadas³³

- C) Algunos miembros de las fuerzas armadas se han visto involucrados en actos de corrupción, particularmente por efecto del narcotráfico. En febrero de 1997 el responsable del entonces llamado Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), el General Jesús Gutiérrez Rebollo, era encarcelado bajo la acusación de proteger a la organización del narcotraficante Amado Carrillo Fuentes, conocido como “El Señor de los Cielos”³⁴. Noticias como estas han minado la credibilidad pública de las fuerzas armadas.
- D) Las fuerzas armadas aparecen año tras año entre las instituciones que más quejas por violación de derechos humanos tienen ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las quejas se refieren tanto a violaciones de derechos cometidas sobre miembros de las propias fuerzas armadas (quejas por actos de carácter interno, se podría decir), como por acciones ejecutadas sobre civiles, sobre todo en las tareas de persecución del narcotráfico a las que ya se ha hecho referencia³⁵.

En suma, las páginas anteriores han querido aportar un panorama, quizá en exceso sumario, del régimen constitucional y del papel político que tienen las fuerzas armadas en México. Si bien se trata de un tema poco estudiado, como se apuntaba al principio, creo que debe ser objeto de una mayor atención por parte de los científicos sociales que se dedican al estudio del proceso de transición a la democracia en el que se encuentra desde hace años inmerso México.

Una de las condiciones para que se pueda dejar atrás la etapa de la transición y se avance por la ruta de la consolidación democrática, pasa por la apertura de instituciones que todavía en la actualidad funcionan como una especie de caja negra, en donde solamente los que están dentro saben a ciencia cierta lo que sucede en su

³³ Ver la obra colectiva, **La pena de muerte. Un enfoque multidisciplinario**, CNDH, México, 1993.

³⁴ Para entender el contexto de la detención de Gutiérrez Rebollo, vale la pena remitirse a Fernández Menéndez, Jorge, **Narcotráfico y poder**, México, 1999.

³⁵ Los informes que periódicamente rinde el Presidente de la CNDH pueden ser consultados en www.cndh.org

interior. La etapa de las instituciones cerradas debe dejarse atrás en México; por eso es tan importante que, en la medida en que sea posible y sin desvirtuar de ninguna forma su papel y su misión, también las fuerzas armadas nacionales se sumen al proceso de democratización que en los tiempos recientes, y de muy diversas formas, afecta a buena parte de las instituciones mexicanas.