

VILLALPANDO CÉSAR, J. M.: *Las fuerzas armadas y la ley. Introducción al Derecho militar mexicano*, 2a. edición, corregida y aumentada, Escuela Libre de Derecho, México, D. F., 2002 (316 páginas).

En mayo de 1991 se publicó la obra *Introducción al Derecho militar mexicano* (Escuela Libre de Derecho-M. A. Porrúa Grupo Editorial, México, D. F., 134 páginas), en la cual el jurista e historiador José Manuel Villalpando César desarrolló un examen básico del marco normativo regulador de las fuerzas armadas mexicanas. Era el primer trabajo general sobre una materia que, poco a poco, había ido perdiendo, en México, interés académico y relevancia social y, de hecho, era, cada día, menos estudiada y peor conocida, especialmente fuera del ámbito castrense. De aquí que la *Introducción...* tuviese una buena acogida y, para muchos, viniese a constituir un utilísimo manual para acometer, en un primer nivel, el estudio del Derecho militar. Pero el trabajo del profesor Villalpando, además de cubrir esta elemental necesidad en el orden docente, marcó un cierto resurgir de la propia disciplina con obras, que le siguieron, como el *Compendio de Derecho militar mexicano*, del Contraalmirante del Servicio Naval y profesor Renato de J. Bermúdez Flores (Porrúa, 1996), cuya segunda edición prologué en 1998, o el *Derecho militar mexicano*, del profesor Alejandro Carlos Espinosa (Porrúa, 1998, 2a. edición: 2000), de la que di cuenta en su momento, publicaciones ambas con planteamiento, metodología y desarrollo propios y con una entidad sustancial que no permiten considerarlas, como pretende el profesor Villalpando, “una respuesta oficialista” a su trabajo.

La *Introducción...* constituye tan sólo —y no es poco— un punto de referencia en el señalado resurgir del Derecho militar mexicano, que, por supues-

to, no se limita a las dos publicaciones indicadas. Y, en sí misma, siendo ello lo que aquí más nos interesa, una obra interesante, que, según queda expuesto, vino, en su momento, a cubrir un sensible vacío en la literatura jurídica mexicana.

Pues bien, la *Introducción al Derecho militar mexicano*, agotada en un par de años, aparece ahora, en su segunda edición, como *Las fuerzas armadas y la ley*, manteniendo en el subtítulo la referencia a su denominación originaria. La nueva versión, coincidente con el XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, si bien conserva el planteamiento general de la obra y su estructura, incrementa, de forma significada, el contenido (al añadir siete apartados, el capítulo X y un apéndice), a la vez que, en el aspecto bibliológico, aparece en un formato distinto y con un más atrayente diseño de cubierta.

La obra del profesor Villalpando la integran —en ésta su segunda edición— diez capítulos y un apéndice dedicado a la Guardia Nacional en México, todo ello precedido de un prólogo del propio autor.

En el capítulo I, *Misión de las fuerzas armadas mexicanas*, el autor comienza señalando los presupuestos teóricos y el mandato constitucional, esto es, el artículo 89, VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se prevé la existencia de unas fuerzas armadas a las que se encomienda la seguridad interior y la defensa exterior de México. Los principios básicos de la política de seguridad nacional en el orden militar han sido concretados por el legislador, creando las fuerzas armadas, dotándolas de atribuciones y misiones y colo-

cándolas a las órdenes del Ejecutivo. Las directrices a que deben ajustar las fuerzas armadas su actuación se contienen en el Plan Nacional de Desarrollo, que se establece con absoluto respeto a los principios constitucionales, la legislación básica y la normativa interior castrense. De forma autónoma, se ha generado una doctrina de la guerra que, según Villalpando, parte del principio de que la Constitución “sólo permite a las fuerzas armadas el hacer la guerra para la defensa exterior de la nación, es decir, que se excluye absolutamente toda acción ofensiva e inicial, al proclamarse, como norma fundamental que rige las relaciones de México con la comunidad internacional, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza (art. 89, X), con lo cual las fuerzas armadas descartan de inicio la posibilidad, ni siquiera teórica, de pensar en una guerra de agresión”. Concluye este primer capítulo con un apartado —procedente de las páginas introductorias de la versión originaria— que aborda el concepto mismo de Derecho militar, un concepto muy amplio para el autor, que lo refiere al “conjunto de normas jurídicas que prevén la acción armada del Estado para salvaguardar su soberanía, normas que por supuesto incluyen la formación y organización de las fuerzas armadas, su actuación, sus relaciones con la sociedad, con los poderes públicos y con otros estados igualmente soberanos, además de todas las posibles implicaciones que, para la conservación del orden interno y la defensa exterior, impactan en la vida social, económica, política y hasta cultural del país”.

En el capítulo II, *Fuerzas Armadas constitucionales*, el autor se refiere a los dos tipos previstos en la Carta Magna: el Ejército y la Guardia Nacional. El primero lo integran las fuerzas armadas estables, profesionales y de ámbito federal, esto es, el Ejército de Tierra, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, a cuyo análisis específico y descriptivo se dedican los apartados 3 a 5 del capítulo. En ellos ofrece especial interés el examen de la Fuerza Aérea mexicana, de reciente creación, que, en estos momentos, según Villalpando, no es sino el Arma de Aeronáutica del Ejército, situación que debe resolverse, “ya sea otorgándole autonomía, capacidad y jurisdicción a la fuerza aérea, para que en verdad lo sea, o bien aclarando su papel y eliminando toda mención a ella en la Constitución, para que concuerde su papel de Arma de Aeronáutica con su ubicación dentro del Ejército”. Las fuerzas armadas no permanentes se contraen a la —constitucionalmente prevista— Guar-

dia Nacional, milicia temporal y no profesional, de ámbito estatal. Según el autor, el que no haya llegado a crearse la Guardia Nacional, como fuerzas armadas constitucionales no permanentes, constituye un abierto e injustificado desacato al texto constitucional. Es, sin embargo, éste un tema, a mi entender, ciertamente complejo, ya que, en estos momentos, tal vez resulte cuestionable, en sí misma, la existencia de estas —treinta y dos— fuerzas armadas estatales y no sólo por motivos presupuestarios, sino por razones técnicas, operativas y funcionales, derivadas del sustancial cambio de circunstancias desde la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los apartados 7 y 8 con que concluye el capítulo son nuevos en la edición. En el primero de ellos, de contenido básicamente sociopolítico, referido a las atribuciones del legislador en materia militar, Villalpando advierte del nuevo escenario que supone el que denomina actual “parlamentarismo en un régimen de libertad”. En el segundo, se señalan las dos prohibiciones de la Constitución a los estados mexicanos: tener tropa permanente o buques de guerra y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, “exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inmediato que no admita demora”.

El capítulo III está dedicado a los *Organismos y Cuerpos militares especiales* y en él aborda el autor el análisis del Estado Mayor Presidencial, el Cuerpo de Guardias Presidenciales, el Cuerpo de Defensas Rurales (respecto al cual critica la exigencia a sus integrantes de ser “afines con la política del Gobierno de la República”) y otros Cuerpos especiales.

En el capítulo IV, *La Administración Pública y las fuerzas armadas*, tras una breve referencia al Poder Ejecutivo federal (que corresponde al Presidente de la República), a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina y a la Administración pública paraestatal militar (el Banco Nacional del Ejército, Fuerzas Aérea y Armada, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y el Departamento de la Industria Militar), el autor cuestiona que las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina deban ser desempeñadas por militares en activo, lo que implica la confusión de las responsabilidades políticas con las institucionales. Al respecto, hay que convenir con Villalpando en que “lo correcto sería hacer una diferenciación clara entre los secretarios de Defensa Nacional y de Marina, funcionarios con responsabilidades políticas y administrativas, y el Alto Mando de las Fuerzas Ar-

madras, encomendado a integrantes de ellas de alta graduación, que cumplirían con una función exclusivamente técnica: la militar”.

El capítulo V viene referido a los *principios esenciales de las fuerzas armadas*, especialmente a la disciplina, lo que lleva al examen de las conductas militares exigibles, de la jerarquía, los ascensos y las recompensas.

Sigue, en el capítulo VI, el estudio de la *composición de las fuerzas armadas*, lo que el autor lleva a cabo partiendo de la distinción entre el servicio militar voluntario y el servicio militar nacional. Respecto a éste, niega la vigencia de la Ley del Servicio Militar, aprobada para la situación de amenaza potencial que para México representó la segunda Guerra Mundial, y califica de inconstitucional la asignación de los jóvenes conscriptos a actividades sociales, esto es, ajenas al adiestramiento en el uso de las armas y al conocimiento de la disciplina militar. Destaca, asimismo, el autor la “poca seriedad con que se ha revestido el servicio militar, que se ha convertido en un mero trámite engorroso que hay que realizar para obtener la cartilla de identificación”. Concluye el capítulo con una valoración crítica del servicio nacional, justificativa de la propuesta de reforma que se formula. En este punto, hubiese sido deseable un mayor rigor en el planteamiento informativo, que parte de datos no actualizados (*cfr.*, entre otros, respecto a la situación del servicio militar en Derecho comparado, J.-C. Alli Turrillas, *El soldado profesional*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 65-110). Pese a ello, los presupuestos en que Villalpando basa la “reforma radical del servicio militar obligatorio” son, en lo sustancial, razonables, si bien lo que propone es, propiamente, un régimen jurídico de movilización nacional para supuestos de emergencia del que tan sólo se apuntan algunos principios generales.

El capítulo VII, *Condición jurídica de los miembros de las fuerzas armadas*, comienza con un análisis del régimen laboral del militar, en el que se contraponen el contrato de enganche, como fuente de tal régimen, y la protesta (juramento) a la bandera, como acto jurídico del que derivan los deberes y obligaciones del militar durante su permanencia en las fuerzas armadas. Sigue el estudio de los límites a los derechos fundamentales que soporta el militar, en tanto que, transitoria o definitivamente, no cause baja en las fuerzas armadas. Particular atención —aunque en línea meramente expositiva— merecen los regímenes penal y disciplinario castrenses, ámbito

al que, hasta ahora, se refería casi toda la literatura jurídicomilitar mexicana. Al respecto, destaca el autor la irrecurribilidad de los arrestos, que justifica en su aceptación previa por el sancionado. Esta imposibilidad de impugnar la sanción impuesta y, en general, la negación al militar de garantías individuales plenamente compatibles con su función constitucional ha sido objeto de denuncia pública en México y a ello, como a los presuntos excesos de las fuerzas armadas en los sucesos de 1968, 1970, 1980 y 1994, se refiere el autor en el último —y nuevo— apartado de este capítulo, para mostrarse a favor de que los indicados excesos —en la actuación externa— sean investigados y “ventilados públicamente, como muestra de la transparencia y limpieza de los procedimientos militares, a fin de dejar constancia de que la impunidad no es tolerada en el interior de las fuerzas armadas”. Por el contrario, Villalpando, en la medida en que justifica la no recurribilidad de las sanciones disciplinarias y se opone, de forma expresa y contundente, a la creación de “un organismo que vigile y defienda los derechos humanos de los militares cuando son víctimas de sus superiores jerárquicos”, está confirmando la impunidad a los militares en su actuación interna y ello en nombre de la disciplina, que es, precisamente, el principio directamente afectado en los abusos de autoridad, que, por esta razón, han de ser rigurosamente corregidos.

El capítulo VIII, *Delimitación de la competencia militar*, que, respecto a la primera edición, permanece inalterado, considera el marco legal de actuación de las fuerzas armadas, distinguiendo el tiempo de paz del estado de guerra, situación ésta en la que “se ejercen en toda su dimensión y contundencia los actos necesarios para salvaguardar el orden interno y para defender al país de una agresión externa”, pudiéndose llegar, en su máximo nivel de intensidad jurídica, a la suspensión de garantías individuales, estado que el autor examina con concisión, analizando sus fundamentos, principios y límites, así como la función que, en dichas circunstancias, corresponde a las fuerzas armadas.

Es el capítulo IX, *Actuación de las fuerzas armadas mexicanas*, uno de los más interesantes —y, asimismo, de los más renovados— de la obra. En él, se ocupa, en primer término, el autor de la defensa exterior, supuesto en el que la actuación de las fuerzas armadas viene exigida por la protección y tutela de la soberanía nacional. De las fases de la guerra, es objeto de precisa referencia su declaración, facultad

que en México se otorga, de modo conjunto, al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. Debe, sin embargo, en este punto, advertirse que hoy las guerras no se declaran formalmente (la mayoría de las acontecidas en el pasado siglo y en el actual no fueron declaradas), razón por la cual parece preferible adoptar un concepto material o sustancial de guerra, conforme al cual sea la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera (e, incluso, el decreto de movilización general) lo que marque el inicio del conflicto bélico, el que, asimismo, concluiría con el cese de las hostilidades, sin necesidad de esperar al armisticio, rendición o tratado de paz que formalmente determine la conclusión de la contienda. Durante la misma, México ha de atenerse al Derecho de la guerra, esto es a las normas jurídicas de carácter internacional que regulan el conflicto bélico y que viene integrado, básicamente, por los Convenios de La Haya de 1899, 1907 y 1954 y los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977, si bien, en estos momentos, hubieran merecido una especial referencia la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (Ginebra, 10 de octubre de 1980) y la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y de su destrucción (París, 13 de enero de 1993).

De máxima actualidad resulta el apartado dedicado a la participación de las fuerzas armadas en las que el autor denomina “guerras modernas”, cuando no se trata de responder a una agresión directa en contra de la soberanía mexicana, sino de contribuir con tropas a fuerzas internacionales o conjuntas (multinacionales) en cumplimiento de lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas y en el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca. En este caso, Villalpando niega que los reclutas forzosos puedan formar parte de contingentes enviados fuera de las fronteras mexicanas y lo hace a través de una —para mí, discutible— interpretación restrictiva del texto constitucional, según la cual, los mexicanos no pueden ser obligados a intervenir en un conflicto bélico más que si el mismo tiene por finalidad asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor o los derechos e intereses de la patria, o proteger la República y sus instituciones.

En sucesivos apartados, el autor aborda la función de las fuerzas armadas en el mantenimiento del

orden interno y de la seguridad interior, su utilización en servicios de policía y las competencias que se le asignan en el control de armas de fuego y explosivos, así como otros servicios de auxilio y colaboración. De tales materias, reviste especial interés —por su dudosa constitucionalidad— la atribución al personal militar de funciones policiales y, de manera significada, tareas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico. Se trata de un tema que en México ha trascendido a la opinión pública y que no puede considerarse zanjado aun cuando la Suprema Corte de Justicia declarase constitucional, en 1995, la posibilidad de que, en tiempos de paz, el ejército, la fuerza aérea y la armada actúen, en apoyo de las autoridades civiles y a su instancia, en tareas diversas de seguridad pública.

El capítulo X y último, *Recapitulación crítica*, añadido en esta edición, es un resumen conclusivo de las propuestas *de lege ferenda* formuladas por el autor a lo largo de su trabajo y que constituirían las bases de una necesaria reforma del marco jurídico regulador de las fuerzas armadas en el Ordenamiento mexicano.

Tras la *bibliografía*, que, en realidad, es un repertorio legislativo elemental, sin referencia alguna a la doctrina mexicana, el autor incorpora, como apéndice, en esta segunda edición, un estudio, básicamente histórico, sobre *La Guardia Nacional en México* (pp. 243-314). Parte el estudio de un detenido análisis de las milicias provinciales de la Nueva España y del concepto estadounidense de la milicia nacional como antecedentes de la institución mexicana, que, tras la independencia y en su primera etapa, se configura como una milicia cívica local, para, en la segunda, tras la restauración del federalismo, recibir —formalmente, desde 1846— la denominación de Guardia Nacional y contar con su época más gloriosa, que concluye, precisamente, a raíz de la vigente Constitución de 1917, con su desnaturalización teórica y postergación práctica, en contra de la propia previsión constitucional y de aquéllos que, como el autor, consideran que la Guardia Nacional “es la mínima fuerza pública con que cuenta cada uno [de los estados mexicanos] para que sus ciudadanos puedan cumplir con el mandato de colaborar en la defensa del país y contribuir a conservar el orden interno”. Es un estudio bien planteado, que, si bien, en su naturaleza y nivel, difiere del resto de la obra (y, en este sentido, se incorpora como “apéndice” a la misma), constituye un irreprochable complemento de la misma, que, desde luego, pone de

manifiesto el buen hacer del autor en lo que, sin duda, constituye su especialidad: el análisis histórico de las instituciones jurídicas.

Esta segunda edición de la obra de José Manuel Villalpando es, en su conjunto, una versión actualizada, revisada y enriquecida, que, en consecuencia, mejora su trabajo originario. Se advierte, no obstante, en esta ocasión, de modo especial en el prólogo, una crítica, de contenido más político que jurídico, a anteriores gobiernos y a las propias fuerzas armadas que, a mi entender, exceden de lo que es el contenido, el alcance y el sentido de la obra y que, ciertamente, pueden condicionar de modo negativo las propuestas de reforma formuladas por el autor, muchas de las cuales merecerían ser acogidas por el legislador mexicano con total independencia del signo político del Gobierno o de la mayoría parlamentaria, pues lo que, en definitiva, persiguen es la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas. En el orden técnico, me limito a dejar constancia de un solo reparo de carácter general consistente en que, si bien la obra es básicamente descriptiva, en ella se incluyen datos, comentarios, valoraciones y propuestas de cuyas fuentes debiera haberse dejado constancia, tal como se hace en el apéndice. Al menos, la bibliografía final hubiera debido contener las referencias a los trabajos básicos de Calderón Serrano, Véjar Vázquez, Schroeder Cordero, Saucedo López, Bermúdez Flores, Carlos Espinosa..., aun cuando sólo fuese con finalidad informativa y, a la vez, como reconocimiento de sus

aportaciones a la disciplina en la que trata de “introducirse” al lector.

Tales observaciones y alguna deficiencia ya advertida en nada aminoran, sin embargo, la valoración altamente positiva de un trabajo bien concebido y mejor elaborado, en el que cabe destacar el adecuado tratamiento de los temas abordados, la precisa delimitación de contenidos, la adecuada sistemática de sus capítulos dentro de una estructura general correcta, el pluralismo metodológico utilizado, la prioritaria atención a la estricta conformación normativa de las instituciones, la determinación de sus aspectos negativos y las propuestas de reformas formuladas, todo ello acompañado de pulcra redacción, riguroso dominio de la técnica y meridiana claridad expositiva en un libro, por demás, de bonito diseño y excelente composición tipográfica.

En definitiva, *Las fuerzas armadas y la ley* constituye, como ya lo fuera el trabajo originario, un magnífico manual para el estudio del marco jurídico de las fuerzas armadas mexicanas, especialmente en sus lineamientos constitucionales, a la vez que un instrumento de reflexión sobre las carencias y aspectos deficitarios de la regulación vigente. No cabe, pues, sino felicitar al profesor José Manuel Villalpando por esta segunda edición de una obra que, a buen seguro, seguirá siendo referente obligado en la literatura jurídico-penal mexicana.

Antonio Millán Garrido
Universidad de Cádiz (España)