

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión de la LXIII Legislatura, fue turnada la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la fracción X del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85, 86, 89, 90, 93, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113, 114, 117, 135, 136, 150, 174, 175, numeral 1, 178, numerales 1 y 3, 182, 186, 187, 188, 190 y 191 del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración del Pleno de esa Honorable Asamblea el Dictamen que han formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA.

La tarea que corresponde despachar a estas Comisiones Unidas, en el caso particular, se despliega bajo un método que atiende al orden de las fases que en seguida se detallan:

1. En un primer apartado con la denominación: "**ANTECEDENTES**", se narran las etapas que se han desahogado desde el inicio del proceso legislativo: desde la fecha que fue presentada la iniciativa en el Senado de la República hasta su turno a las Comisiones para su análisis, estudio y dictamen respectivo.
2. En un segundo apartado, denominado "**OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA**", se presentan los argumentos de la exposición de motivos de la iniciativa. Además, se agrega un cuadro comparativo que permite observar con mayor claridad los cambios normativos que presenta la propuesta.
3. En un tercer apartado, denominado: "**ANÁLISIS Y VALORACIÓN JURÍDICA DE LA INICIATIVA**", se sintetiza el sentido y alcance de la disposición normativa propuesta. Asimismo, se establece un primer planteamiento sobre el sentido del dictamen.
4. Finalmente, en un apartado denominado: "**CONSIDERACIONES QUE MOTIVAN EL SENTIDO DEL DICTAMEN**", se presentan los argumentos de estas Comisiones Unidas que sustentan el sentido y alcance del dictamen. Esto es, las razones que a juicio de los legisladores de estas Comisiones Unidas permiten fundamentar la viabilidad jurídica de la propuesta.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

I. ANTECEDENTES.

- I. Con fecha 28 de noviembre de 2013, la Senadora Layda Sansores San Román, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por la que se abroga la fracción X del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- II. En esa misma fecha, La Mesa Directiva del Senado de la República turnó la Iniciativa materia del presente Dictamen a las Comisiones de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda del Senado de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA.

La legisladora iniciante señala la necesidad de aprobar la Iniciativa con proyecto de decreto objeto del dictamen, con base en las razones siguientes:

En un Estado democrático, atento a la división de poderes, la procuración y administración de justicia está asignada constitucionalmente a dos poderes diferentes: al poder ejecutivo y al poder judicial respectivamente.

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”

La división de poderes es en la política una de las teorías más importantes y adoptadas a nivel mundial en los últimos tiempos. La misma podría describirse como una forma de organizar el Estado, agrupando y dividiendo sus funciones en tres esferas diferenciadas que cumplen un rol diferente y cuya existencia tiene por objetivo el control mutuo, así como también la limitación de la concentración personal del poder. Esta concentración personal de poder es característica de otras formas de gobierno tales como la monarquía, mientras que la división de poderes es un tipo de sistema característico de los gobiernos democráticos.

Las tres esferas en las cuales se divide el poder de acuerdo a este sistema son la del Poder Ejecutivo (aquel que se encarga de administrar de manera directa), el Poder Legislativo (responsable de la redacción, formulación y aprobación de leyes) y el Poder Judicial (el que tiene a su cargo la administración de la justicia en todos los niveles del Estado).

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La división de poderes es una noción que empezó a surgir a fines del siglo XVIII cuando pensadores y filósofos de la talla de Montesquieu o Rousseau comenzaron a reflexionar sobre los costos de los gobiernos monárquicos y absolutistas y los beneficios que traería un sistema en el cual el poder se repartiera en tres esferas diferentes, controlables y cooperables entre sí.

La división de poderes es uno de los derechos fundamentales de la democracia y es, al mismo tiempo, uno de los elementos que más rápido se pierde cuando se instauran por la fuerza gobiernos dictatoriales ya que los mismos pasan a centrarse sobre una sola persona o sobre un grupo reducido de personas que ejercen entre sí todas las funciones sin haber sido elegidos por el pueblo.

A.- PODER LEGISLATIVO.

El poder legislativo surge dentro del gobierno a partir de la división de poderes esgrimida por varios pensadores en el siglo de la ilustración. De acuerdo a esta noción, el ejercicio del poder en un gobierno no debía estar concentrado en una sola persona como sucedía con las monarquías absolutistas de la época, si no que se debían crear instituciones compuestas por representantes del pueblo que tuvieran a su cargo una actividad específica y que sirvieran de contrapeso entre sí para evitar que alguna de ellas sobrepase a las demás o concentre el poder.

B.- PODER EJECUTIVO.

Dentro de la teoría política de la división de poderes, el poder ejecutivo suele ser visto como el preponderante ya que tiene a cargo la toma de decisiones y la administración del gobierno en materia económica, social, educativa, política, militar etc. La función ejecutiva es quizás la que siempre existió en gran parte de las sociedades, ya que estamos refiriendo a quien tiene a su cargo el de gobernar.

C.- PODER JUDICIAL.

Por su parte, el Poder Judicial de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, se encarga de administrar la justicia en la sociedad a través de la aplicación de normas jurídicas en los conflictos que se susciten.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El poder judicial se encuentra encarnado por diversos órganos jurisdiccionales o judiciales, tales como juzgados, tribunales, los cuales ejercen la potestad jurisdiccional y gozan de imparcialidad y autonomía.

III.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración pública está conformada por un conjunto de instituciones y de organizaciones de carácter público que tienen como misión la de administrar los asuntos públicos. Esas instituciones u organizaciones se encuentran dirigidas por individuos y cuentan con una planta de personal notable que facilita el funcionamiento de las diversas áreas en las que normalmente se encuentra dividida.

Al tratarse de una administración pública le corresponde hacer el vínculo directo entre los ciudadanos y el poder político, y por tanto, atender y satisfacer las demandas sociales. Básicamente, podríamos decir que a la administración pública le compete todo aquello que implique el orden público. Cabe destacar que es el poder ejecutivo el jefe de la administración pública.

IV.- TRIBUNALES ESPECIALES.

Por tribunales especiales se entiende aquellos órganos jurisdiccionales creados exclusivamente para conocer de determinados hechos y personas, por lo que, una vez que realizan el juzgamiento que les ha sido encomendado, se extinguen. Son tribunales que no son creados por la ley con carácter permanente y que no han sido establecidos previamente a que ocurran los hechos materia de su competencia; es decir, son los llamados tribunales por comisión, extraordinarios o ex post factum.

La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia ha afirmado que por tribunales especiales "se entiende los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma materia..."

V.- FUERO.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El artículo 13 Constitucional, estatuye que ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley.

La palabra fuero es una de las que tienen más significados en el lenguaje jurídico de ascendencia hispánica. En efecto, la palabra fuero tiene, entre otras, las siguientes acepciones:

- *Con ella se hacía referencia a las compilaciones o conjuntos de leyes dictadas en una época determinada, como es el caso del Fuero Juzgo, del Fuero Real, del Fuero de Castilla, etcétera;*
- *Determinadas situaciones de privilegio, derivadas del estatus y la condición social de las personas, que pueden ser exenciones de impuestos, otorgamiento de gracias, mercedes u otros beneficios; y*
- *El conjunto de órganos jurisdiccionales creados en beneficio de ciertas personas o corporaciones, de tal manera que éstas sólo podían demandar o ser demandadas ante los órganos jurisdiccionales creados en su beneficio y no estaban sujetas a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.*

VI.- TRIBUNALES MILITARES.

Los debates en el Congreso Constituyente de 1916-1917 sobre el artículo 13, se concentraron en el tema de los tribunales militares. Por un lado, la Primera Comisión Dictaminadora sobre el Proyecto de Constitución propuso conservar los tribunales militares, pero limitando su competencia a los delitos y faltas contra la disciplina militar y excluyendo de dicha competencia, en todo caso, a las personas que no pertenezcan al Ejército.

Francisco J. Múgica formuló su voto particular en el que criticó la subsistencia del llamado Fuero de Guerra y señaló la conveniencia de abolirlo, para que en su lugar los tribunales ordinarios conocieran de los delitos contra la disciplina militar. Sin embargo, en el proyecto que sometió a la consideración del Congreso se limitó a sugerir que el llamado Fuero de Guerra sólo funcionase “cuando la nación se encuentre en estado de guerra o cuando el Ejército se halle en campaña en determinada región del país”.

Seguramente éste fue uno de los debates más interesantes, y conviene recoger algunas de las afirmaciones de los constituyentes, porque ponen de manifiesto el sentido de las discusiones. Por ejemplo, Federico Ibarra se opuso al dictamen y cuestionó sus fundamentos. Frente a la afirmación de la Comisión de que el Ejército es el sostén de las instituciones, Ibarra expuso:

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

“Está enteramente probado y aceptado ya por todos los países democráticos, que el Ejército no es el sostén de las instituciones; es el pueblo, señores, son los ciudadanos todos. Aquél es un grave error que ha inducido a los Ejércitos en muchas ocasiones a considerarse el Estado, a considerarse la nación y han llegado al extremo de no respetar la voluntad popular, cuando ésta ha sido ejercida nombrando a sus gobernantes ...; [semejante proposición] es lo más antidemocrático que puede haber ...”

Esteban Calderón propuso que se independizara la justicia militar del Poder Ejecutivo y se ubicara dentro del Poder Judicial Federal. Hilario Medina cuestionó el militarismo, al que consideró “un padecimiento de las sociedades jóvenes, en virtud del cual un Ejército convertido en casta militar toma por asalto los poderes públicos y llena con sus personalidades todas las funciones orgánicas de una sociedad”. Afirmó que uno de los fines de la revolución fue acabar con el militarismo y que, aun cuando el Congreso aprobase el dictamen, quedaría como un legado para las futuras generaciones la abolición definitiva del Fuero de Guerra.

Finalmente, el artículo 13 fue aprobado por 122 votos contra 61. En su parte conducente, el texto aprobado del artículo 13 expresa:

“Subsiste el Fuero de Guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar [...]”. La primera parte del enunciado parecería contradecir la regla anterior de que ninguna persona o corporación puede tener fuero. Sin embargo, si se tienen en consideración los significados de la palabra fuero señalados, es claro que los tribunales militares no lo constituyen porque su competencia se establece no sólo por un criterio personal (los miembros del Ejército) sino también por un criterio material (los delitos y las faltas contra la disciplina militar); y porque la idea y la razón de ser de los tribunales militares no se sustenta en el beneficio ni en el perjuicio de su jurisdicción para los miembros del Ejército, sino en la especialidad de su materia.

En vez de un fuero, los tribunales militares constituyen una jurisdicción especializada. Los tribunales militares sólo pueden conocer de los delitos y faltas contra la disciplina militar. Como ya ha quedado de manifiesto, el propósito evidente del Constituyente fue el de señalar el límite preciso a la jurisdicción militar, que constituye una excepción frente a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, que es la regla.

El Constituyente, no obstante haber surgido de un movimiento armado, tuvo la gran visión de limitar lo militar a sus estrictos términos, por considerar, con acierto, que la fuerza de la sociedad reside en sus instituciones democráticas; que éstas requieren, entre otras cosas,

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

que la jurisdicción de los tribunales militares esté claramente delimitada y que en ningún caso se ejerza frente a personas ajenas al Ejército.

Las condiciones que delimitan la competencia tribunales militares son dos: que el delito sea cometido por un miembro del Ejército, y que infrinja la disciplina militar. En este 8 sentido, la Suprema Corte sostuvo que “no basta que un delito haya sido cometido por un individuo perteneciente al Ejército, porque si no afecta de manera directa la disciplina militar, ni constituye un delito cometido en ejercicio de funciones militares, o contra el deber o decoro militar, o contra la seguridad o existencia del Ejército, no puede caer bajo la competencia de los tribunales del Fuero de Guerra”.

La parte final del artículo 13 excluye, en forma categórica, cualquier posibilidad de que los tribunales militares enjuicien a personas ajenas al Ejército y ordena que, cuando en un delito o falta del orden militar hubiese intervenido un civil, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. La previsión del Constituyente es muy clara: partiendo del carácter limitado y excepcional de la competencia de los tribunales militares, excluye de ésta el caso en que en la comisión de un delito o falta contra la disciplina militar hubiese intervenido una persona que no pertenezca al Ejército.

La interpretación de la Suprema Corte sobre esta última parte del artículo 13 no ha sido consistente. En varias ejecutorias ha afirmado que los tribunales ordinarios deben conocer y resolver de los casos en que en un delito militar intervenga civiles, juzgando tanto a éstos como a los militares, pues no se puede dividir la continencia de la causa.

Así ha expresado, entre otras cosas, que el espíritu del artículo 13 “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 subsista”.

La propia Corte ha sostenido “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 conocer de un proceso militar en el que se encuentren inmiscuidos militares y paisanos [...]”. Es claro que ésta es la interpretación correcta del artículo 13.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Sin embargo, en otras ejecutorias la Suprema Corte ha aceptado que el caso previsto en la parte final del artículo 13 puede dividirse para que la autoridad civil conozca del proceso por lo que refiere al civil y los tribunales militares conozcan del proceso instruido a los militares. Este criterio no tiene apoyo en el texto del artículo 13 ni en el propósito del Constituyente, de delimitar con toda precisión la competencia de los tribunales militares; obedece más bien a la concepción de que éstos son un fuero, que es exactamente lo que prohíbe el propio artículo 13. De aplicarse este criterio, podría llevar al absurdo de que se dicten, para un mismo caso, sentencias contradictorias por los tribunales ordinarios y los tribunales militares.

CONSIDERANDO

- *Que la división de poderes es un derecho fundamental y característico de los gobiernos democráticos;*
- *Que el objetivo de un sistema de pesos y contrapesos en un Estado moderno, es el control mutuo entre poderes así como también la limitación de la concentración personal del poder; Que la división de poderes garantiza la libertad del ciudadano y el buen funcionamiento del orden institucional Estado;*
- *Que el Poder Judicial es el que tiene a su cargo la administración de la justicia en todos los niveles del Estado;*
- *Que el poder ejecutivo no puede ser comparado con la concentración de poder en la persona del presidente ni de su accionar secretarial; ya que la presencia de los otros dos poderes es siempre determinante;*
- *Que el Poder Legislativo debe contrapesar al Poder Ejecutivo en su rama militar;*
- *Que la administración y la procuración de justicia como la persecución del delito, son instituciones de orden público y funciones exclusivas de las autoridades civiles;*
- *Que está demostrado que la administración de justicia en manos del alto mando militar ha provocado un desquiciamiento jurídico e institucional;*
- *Que por mandato de la Constitución, la autoridad militar en tiempo de paz, únicamente puede realizar funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar.*
- *Que en la condición actual de la justicia militar, ha provocado cientos de miles de desertores.*
- *Que la administración de justicia militar, no está por encima de la Constitución general;*
- *Que es facultad del Congreso, reglamentar la organización y servicio de las fuerzas armadas.*

A continuación, se presenta el cuadro comparativo de las modificaciones propuestas en esta iniciativa:

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	
Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I a IX.- ... X.- Administrar la Justicia Militar;	Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I a IX.- ... X.- Abrogado (Sic)

III.- ANÁLISIS Y VALORACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA.

La iniciativa tiene por propósito remover de la Ley Orgánica de la Administración Pública, específicamente de las facultades de la Secretaría de la Defensa Nacional, la administración de la Justicia Militar. Lo anterior se considera **improcedente**. Ello es así en tanto que, de acuerdo al artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impartición de justicia a militares por faltas a la disciplina militar corresponde a éstos. En esta línea, en conformidad con la estructura jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, prevista en el artículo 11 de la Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el Mando Supremo corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional. Por ello, remover la administración de justicia militar a la Secretaría de la Defensa Nacional contravendría la Ley Fundamental.

IV.- CONSIDERACIONES QUE MOTIVAN EL SENTIDO DEL DICTAMEN.

El artículo 13 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las previsiones relativas a la justicia militar.¹ De este precepto se obtiene que prevalece el fuero de guerra o fuero militar, para aquellos delitos y faltas cometidos contra la disciplina militar. Asimismo, se desprende el límite para dicha jurisdicción: la imposibilidad de juzgar a personas que no pertenezcan al ejército.

¹ **Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. 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.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En esta línea, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la justicia militar sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que atenten contra bienes jurídicos propios de la justicia castrense.² En efecto, estas Comisiones Unidas consideran que, contrario a lo afirmado por la iniciante, la interpretación de la última parte del artículo 13 de la CPEUM es clara: la justicia militar en ningún caso podrá juzgar penalmente a un civil, cuando éste tenga el carácter de sujeto activo de un hecho ilícito, mientras que cuando un miembro de las fuerzas armadas cometa un delito en perjuicio de un civil, invariablemente, debe conocer de la causa penal correspondiente un Juez civil. De ahí que si un Juez Militar conociera de un proceso donde la víctima u ofendido del delito sea un civil, ejercería jurisdicción sobre dicho particular en desacato al artículo 13 constitucional.³

² **TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR COMETIDOS CUANDO EL SUJETO ACTIVO PERTENECÍA A LAS FUERZAS ARMADAS, AUNQUE CON POSTERIORIDAD A SU COMISIÓN SEA DADO DE BAJA.** El artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el fuero militar, castrense o de guerra y determina los elementos para que opere la competencia a favor de los tribunales militares, a saber: 1) que se trate de delitos y faltas contra la disciplina militar; y, 2) que el sujeto activo del delito sea un militar. Así, si se actualizan los supuestos que activan la competencia de la jurisdicción militar, ésta se convierte en una jurisdicción improrrogable e irrenunciable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 del Código de Justicia Militar, ya que no puede ser modificada por acuerdo expreso ni por sumisión tácita de las partes y, asimismo, el tribunal no puede eximirse de juzgar aquellos asuntos que caigan dentro de su esfera competencial. En esta lógica, la prohibición del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo extiendan su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, debe entenderse en el sentido de que el inculcado no sea miembro del Ejército al momento en que presuntamente habría cometido el delito que se le imputa, siendo intrascendente para estos efectos si posteriormente es dado de baja del Ejército. En este sentido se inscribe el artículo 170, apartado B, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, al establecer que el militar prófugo de la justicia será dado de baja, sin perjuicio del proceso que se le siga. Esto es, el procedimiento de baja resulta independiente y no determina el devenir del proceso penal que se le siga al inculcado. En consecuencia, si un miembro de las Fuerzas Armadas comete un delito contra la disciplina militar cuando aún pertenece al instituto armado, es claro que las autoridades competentes para conocer de ese caso son los tribunales del fuero militar, pues al momento en que presuntamente habría cometido el delito, dicho militar era miembro en activo de las Fuerzas Armadas. (Época: Novena Época; Registro: 160977; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIV, Septiembre de 2011; Materia(s): Penal; Tesis: 1a./J. 71/2011; Página: 976) y; **COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA CAUSA PENAL SEGUIDA A UN MILITAR POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, COMETIDOS EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS. SE SURTE A FAVOR DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA PENAL.** Conforme al artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la justicia militar sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que atenten contra bienes jurídicos propios de la justicia castrense, de ahí que si el quejoso es un militar a quien se consideró como probable responsable del delito contra la administración y procuración de justicia previsto y sancionado por el artículo 224, fracción XXVII, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, el proceso instruido en su contra no corresponde a la jurisdicción penal militar, sino a los tribunales ordinarios, pues el bien jurídico protegido por el delito referido no es la disciplina militar, sino la prestación adecuada y correcta del servicio público de administración y procuración de justicia, conforme a los principios de prontitud, expedituz, gratuidad, imparcialidad y probidad. (Época: Décima Época; Registro: 2002990; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Materia(s): Penal, Común; Tesis: P. XI/2013 (10a.) Página: 359)

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Ahora bien, estas Comisiones Unidas estima que si bien es cierto que queda dentro del campo legislativo realizar diversas precisiones, como ocurre con la especificación y el alcance de la expresión "disciplina militar" al determinar cuáles son las faltas y delitos a ésta, no se considera que esto tenga el alcance pretendido por la iniciativa en estudio. En efecto, el aludido numeral constitucional es claro al referirse a competencia a favor de los tribunales

³ **FUERO MILITAR. EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL.** El referido precepto ordinario, al establecer que son delitos contra la disciplina militar los del orden común o federal, cuando fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, viola el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto éste dispone que la jurisdicción militar está acotada única y exclusivamente a los delitos y faltas cometidos contra la disciplina militar y que en ningún caso y por ningún motivo podrá extenderse sobre persona que no pertenezca al Ejército, ya que si bien es cierto que la especificación y el alcance de la expresión "disciplina militar" corresponden al legislador ordinario, quien debe precisar cuáles son esas faltas y delitos, también lo es que el mandato constitucional establece dos restricciones que no permiten una libre configuración legislativa: a) está prohibida la jurisdicción militar sobre personas que no pertenezcan al Ejército; y b) cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un civil (paisano), conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Ahora bien, la primera restricción constitucional es contundente en determinar que la justicia militar en ningún caso podrá juzgar penalmente a un civil, cuando éste tenga el carácter de sujeto activo de un hecho ilícito, mientras la segunda implica que cuando un miembro de las fuerzas armadas cometa un delito en perjuicio de un civil, invariablemente, debe conocer de la causa penal correspondiente un Juez civil; de ahí que si un Juez Militar conociera de un proceso donde la víctima u ofendido del delito sea un civil, ejercería jurisdicción sobre dicho particular en desacato al artículo 13 constitucional. (Época: Décima Época; Registro: 2003048; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Materia(s): Constitucional; Tesis: P. II/2013 (10a.) Página: 366) y; **TRIBUNALES DEL FUERO MILITAR. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LA CAUSA PENAL SEGUIDA A UN MILITAR POR EL DELITO PREVISTO Y SANCIONADO POR LOS ARTÍCULOS 194, FRACCIÓN III, Y 196, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 912/2010, estableció como supuestos en los que se restringe la competencia del fuero militar a aquellos en los que: a) se encuentren involucrados militares y civiles; y/o, b) esté comprometido el respeto de los derechos humanos de los civiles involucrados; en la inteligencia de que ante la ausencia de esos supuestos no debe restringirse el fuero militar, es decir, en el caso de que no se colmen uno o ambos supuestos, el tribunal militar tiene competencia plena para conocer de la causa penal concreta. Con base en lo anterior, el Juez castrense es competente para conocer de la causa penal seguida a un militar por su probable responsabilidad en la comisión del delito contra la salud en la modalidad de colaboración para fomentar el cultivo y cosecha de marihuana previsto y sancionado por los artículos 194, fracción III y 196, fracción I, del Código Penal Federal, atento a que en su comisión no se encuentran involucrados civiles ni, por ende, puede actualizarse un daño a sus derechos humanos, pues tomando en cuenta que dicho tipo penal se refiere a la existencia de una conducta de acción orientada a colaborar de cualquier manera en posibilitar la ejecución de algún delito contra la salud y que con aquél, por tanto, se busca proteger la salud pública, entendida como el estado sanitario de toda la población del país, organizada a través de los diferentes niveles de gobierno, en la que concurren autoridades y particulares para implementar medidas sanitarias y preventivas, de investigación científica y de educación en materia de salud, es dable considerar que el sujeto pasivo, tratándose de este ilícito, se identifica con la sociedad en general. (Época: Décima Época; Registro: 2003186; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Materia(s): Penal, Común; Tesis: P. XIV/2013 (10a.); Página: 370)

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

militares, lo que significa que deben ser los propios militares quienes se encarguen de la impartición de justicia dentro de su ramo, no así el Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, que al Secretario de la Defensa Nacional le competa el despacho de la administración de justicia militar, encuentra su fundamento en la estructura jerárquica propia del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, de acuerdo al artículo 10 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴ Luego, de acuerdo al artículo 11 del mismo ordenamiento, el Mando Supremo corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional.⁵ Por esta razón, en última instancia compete al Secretario de la Defensa Nacional el despacho de la Administración de la Justicia Militar, de conformidad con el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁶

Por otra parte, estas Comisiones Unidas destacan que el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace alusión al fuero militar o a los tribunales militares, menos aún se refiere a su administración.⁷ De tal manera, se concluye que sí la justicia militar debe ser impartida por los mismos militares, corresponde a las autoridades castrenses su administración. Esto, toda vez que remover de las facultades de la Secretaría de la Defensa Nacional la administración de la justicia militar, desvincularía de forma directa el fuero militar de los militares y modificaría la naturaleza mandatada por el propio artículo 13 de la Constitución, infringiendo su contenido.

Finalmente, no se omite mencionar que la preocupación central de la iniciativa, es decir, la división de la causa aludida por la iniciante, en la que conoció una autoridad civil por lo que hacía a un civil y una militar por lo que se refirió a un militar⁸, no corresponde al contexto

⁴ **Artículo 10.-** El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos conforman una organización que realiza sus operaciones mediante una estructura jerárquica que comprende los siguientes niveles de mando: I. Mando Supremo; II. Alto Mando; III. Mandos Superiores; y IV. Mandos de Unidades. Sin distinción de género, los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos podrán acceder a todos los niveles de mando, incluyendo a los órganos del Alto Mando del Ejército y la Fuerza Aérea.

⁵ **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.

⁶ **Artículo 29.-** A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] X.- Administrar la Justicia Militar;...

⁷ **Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

[...]

⁸ Suplemento 1933 al semanario judicial de la federación, p. 1195; t. L, primera parte, p. 122; t. L VII, p. 1036.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

aproximadamente 84 años, y ha sido superada por criterios actuales de nuestro Tribunal Constitucional, como los que hemos citado anteriormente.

En consecuencia, de conformidad con la argumentación que se ha esbozado en el presente dictamen, se **desecha** la iniciativa en mención, ante la notoria falta de compatibilidad con lo establecido por el máximo ordenamiento.

En virtud de lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86, 89, 90, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 117, 178, 182, 183, 186, 188, 190, 191, 192, 193 y 194 del Reglamento del Senado de la República, y demás relativos aplicables, las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, sometemos al Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente:

ACUERDO

Primero. Se desecha la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga la fracción X del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

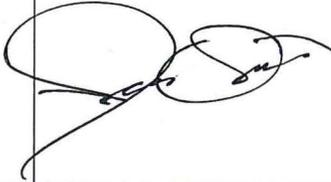
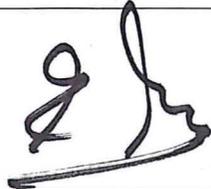
Segundo. Notifíquese a las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República para su archivo como asunto totalmente concluido.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, CIUDAD DE MÉXICO A 24 DE OCTUBRE DE 2017.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

COMISIÓN DE
JUSTICIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE JUSTICIA			
NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. MARÍA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ PRESIDENTA			
-SEN. IVONNE LILIANA ÁLVAREZ GARCÍA SECRETARIA			
SEN. LUIS HUMBERTO FERNÁNDEZ FUENTES SECRETARIO			
SEN. DOLORES PADIERNA LUNA INTEGRANTE			
SEN. CARLOS ALBERTO PUENTE SALAS INTEGRANTE			
SEN. ENRIQUE BURGOS GARCÍA INTEGRANTE			



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

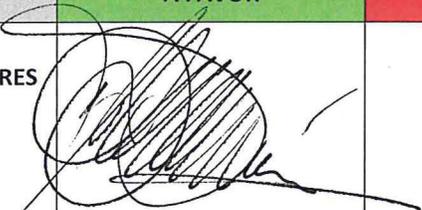
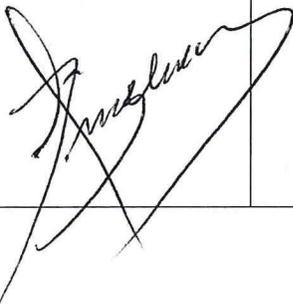
COMISIÓN DE
JUSTICIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE JUSTICIA			
NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. JOSÉ MARÍA TAPIA FRANCO INTEGRANTE			
SEN. JESÚS CASILLAS ROMERO INTEGRANTE			
SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN INTEGRANTE			
SEN. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR INTEGRANTE			
SEN. JORGE LUIS PRECIADO RODRÍGUEZ INTEGRANTE			
SEN. YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ INTEGRANTE			



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

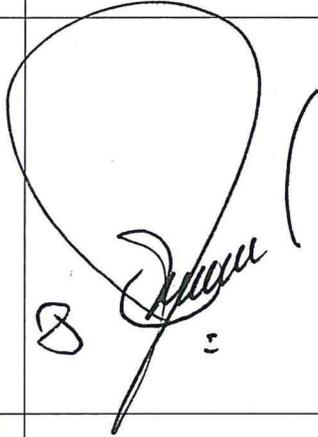
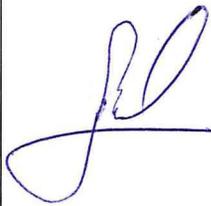
COMISIÓN DE
JUSTICIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE JUSTICIA			
NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. HÉCTOR DAVID FLORES ÁVALOS INTEGRANTE			
SEN. DAVID MONREAL ÁVILA INTEGRANTE			
SEN. ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ INTEGRANTE			



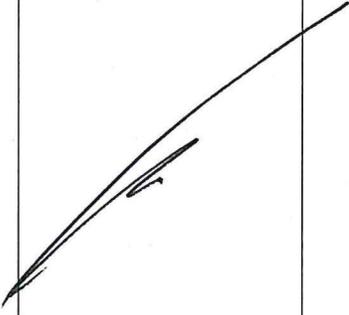
DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 <p>SEN. ÁNGEL BENJAMÍN ROBLES MONTAYA PRESIDENTE</p>			
 <p>SEN. JOSÉ MARÍA TAPIA FRANCO SECRETARIO</p>			
 <p>SEN. JUAN CARLOS ROMERO HICKS SECRETARIO</p>			



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SEN. JOSÉ MARCO ANTONIO OLVERA ACEVEDO INTEGRANTE			
 SEN. ROBERTO GIL ZUARTH INTEGRANTE			