



DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.
(DOF 05-02-2017)

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

PROCESO LEGISLATIVO

DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017

PROCESO LEGISLATIVO	
01	<p>1) 27-04-2016 Cámara de Diputados. INICIATIVA con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Dip. Luis Fernando Antero Valle (PAN). Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diario de los Debates, 27 de abril de 2016.</p>
	<p>2) 28-04-2016 Cámara de Diputados. INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria. Presentada por el Ejecutivo Federal. Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 28 de abril de 2016.</p>
	<p>3) 28-04-2016 Cámara de Diputados. INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Presentada por el Ejecutivo Federal. Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 28 de abril de 2016.</p>
	<p>4) 28-04-2016 Cámara de Diputados. INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante. Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 28 de abril de 2016.</p>
	<p>5) 28-04-2016 Cámara de Diputados. INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles. Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 28 de abril de 2016.</p>
02	<p>15-11-2016 Cámara de Diputados. DICTAMEN de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil. Aprobado en lo general y en lo particular, por 413 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Diario de los Debates, 4 de noviembre de 2016. Discusión y votación, 15 de noviembre de 2016.</p>
03	<p>17-11-2016 Cámara de Senadores. MINUTA con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda. Diario de los Debates, 17 de noviembre de 2016.</p>



DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.
(DOF 05-02-2017)

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

PROCESO LEGISLATIVO

PROCESO LEGISLATIVO	
04	<p>13-12-2016 Cámara de Senadores. DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registro Civil. Aprobado en lo general y en lo particular, por 91 votos en pro, 5 en contra y 0 abstenciones. Se turnó a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales. Diario de los Debates 6 de diciembre de 2016. Discusión y votación 13 de diciembre de 2016.</p>
05	<p>02-02-2017 Cámara de Senadores. DECLARATORIA del Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil. Se realiza el cómputo y se da fe de 18 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La Cámara de Senadores declara aprobado el Decreto. Se turnó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales. Diario de los Debates, 2 de febrero de 2017. Declaratoria, 2 de febrero de 2017.</p>
06	<p>02-02-2017 Cámara de Diputados. DECLARATORIA del Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil. Se realiza el cómputo y se da fe de 18 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La Cámara de Diputados declara aprobado el Decreto. Se turnó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales. Diario de los Debates, 2 de febrero de 2017. Declaratoria, 2 de febrero de 2017.</p>
05	<p>05-02-2017 Ejecutivo Federal. DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017.</p>

1) 27-04-2016

Cámara de Diputados.

INICIATIVA con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por el Dip. Luis Fernando Antero Valle (PAN).

Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Diario de los Debates, 27 de abril de 2016.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-X AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Diario de los Debates

México, DF, miércoles 27 de abril de 2016

El diputado Luis Fernando Antero Valle:

«Iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Luis Fernando Antero Valle, del Grupo Parlamentario del PAN

El diputado federal Luis Fernando Antero Valle, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional representado en esta LXIII Legislatura correspondiente a la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, tiene a bien someter a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El presente proyecto tiene como objeto introducir un cambio importante en favor de la sociedad, para que todos y cada uno de los ciudadanos se vean beneficiados por las políticas que implementa el Estado. En esta ocasión hablo de la mejora regulatoria, un tema ampliamente tratado por las ventajas que genera, pero no suficientemente garantizado en todos los niveles de gobierno.

Las regulaciones son las reglas que el gobierno formula para garantizar beneficios sociales, y pueden ser de carácter económico, social o administrativo. Todas estas reglas impactan fuertemente la vida y las actividades cotidianas de los particulares, por lo que es necesario que se elaboren bajo los principios de eficiencia, certeza jurídica y economía.

Ahora bien, según la definición contenida en el Convenio de colaboración entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la mejora regulatoria se define de la siguiente manera:

« (...) una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

El propósito de la mejora regulatoria radica entonces en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.»

Tanto a nivel federal, como en los ámbitos estatal y municipal, varias dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados poseen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. La multiplicidad de actores que a lo largo y ancho del país tienen atribuciones para expedir esta clase de normas, plantea la exigencia, en primer lugar, de que la mejora regulatoria llegue a todo el territorio nacional; y, en segundo lugar, de que exista una coordinación entre niveles gubernamentales para aplicar los principios de dicha política.

Actualmente, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es el principal ordenamiento nacional que contiene el tema de la mejora regulatoria, así como las atribuciones de la Cofemer para implementarla. Sin embargo, es escueta la mención que esta ley hace sobre los niveles estatal y municipal: su artículo 69-E dispone, apenas, que la Comisión Federal podrá «brindar asesoría técnica» en mejora regulatoria a los estados y municipios que se lo soliciten.

Este precepto, aunque positivo en su contenido, resulta insuficiente para expandir la mejora regulatoria a todo el país. Ello se debe, principalmente, a que no existe norma alguna que obligue a todos los órdenes de gobierno a trabajar en este tipo de políticas.

Bajo la misma línea, existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria.

La mejora regulatoria, con una correcta y óptima aplicación, es capaz de originar una gran cantidad de beneficios, entre los cuales destacan:

- Mayor transparencia en el proceso regulatorio de las entidades públicas.
- Menores costos para la sociedad y para las dependencias.
- Trámites simplificados, rápidos y homologados para la obtención de distintos servicios.
- Fácil apertura de empresas.
- Mayor competitividad económica.

Es por tales motivos que la presente propuesta busca introducir una reforma importante al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de elevar la política de mejora regulatoria a la categoría de obligación constitucional. La reforma planteada consiste en los siguientes puntos medulares:

1. Otorgar competencia al Congreso de la Unión, para expedir normas que determinen la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en materia de aplicación de la mejora regulatoria.
2. Establecer que en dichas normas se instaurará una coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno, para garantizar la aplicación de las políticas de mejora regulatoria.

Mediante la adición propuesta, se pretende crear una responsabilidad compartida entre Federación, estados y municipios, para que los beneficios previstos por los programas de mejora regulatoria alcancen a todas las demarcaciones del país, y de esta forma se elimine el rezago existente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y haciendo uso de las facultades que me otorga el orden Constitucional y legal vigente, me permito someter a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción XXIX-X, al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir las normas que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de aplicación y mejora regulatoria.

Las normas a que se refiere el párrafo anterior dispondrán la obligación de los Poderes Legislativos de los Estados, de expedir leyes que rijan su corresponsabilidad en materia de mejora regulatoria;

XXX. ...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el mismo.

Dado en el Recinto Legislativo de la Cámara de Diputados, a 12 de abril de 2016.— Diputados y diputadas: **Luis Fernando Antero Valle**, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Arlette Ivette Muñoz Cervantes, Brenda Velázquez Valdes, César Flores Sosa, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Eloísa Chavarrías Barajas, Elva Lidia Valles Olvera, Emma Margarita Alemán Olvera, Exaltación González Ceceña, Francisco José Gutiérrez De Velasco Urtaza, Gabriela Ramírez Ramos, Gerardo Gabriel Cuanalo Santos, Jisela Paes Martínez, José Erandi Bermúdez Méndez, José Máximo García López, Juan Antonio Ixtlahuac Orihuela, Karla Karina Osuna Carranco, Kathia María Bolio Pinelo, Katia Berenice Burguete Zúñiga, Leonel Gerardo Cordero Lerma, Leticia Amparano Gamez, Lilia Arminda García Escobar, Luis de León Martínez Sánchez, Luz Argelia Paniagua Figueroa, Marco Antonio Gama Basarte, María de los Ángeles Rodríguez Aguirre, María del Rosario Rodríguez Rubio, María García Pérez, María Verónica Agundis Estrada, Mariana Arámbula Meléndez, Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Nadia Haydee Vega Olivas, Nelly del Carmen Márquez Zapata, Patricia García García, René Mandujano Tinajero, Rocío Matesanz Santamaría, Wenceslao Martínez Santos, Ximena Tamariz García (rúbricas).»

El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva: Gracias, diputado Antero. Insértense en el Diario de los Debates de manera íntegra las iniciativas presentadas tal y como lo ha pedido el diputado proponente. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.



Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXI

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria

Anexo XXI

Jueves 28 de abril



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como una de las metas nacionales, para alcanzar un "México Próspero", garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, mediante la instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas; lo anterior, fomentando el uso de herramientas electrónicas y consolidando la convergencia de la Federación con los otros órdenes de gobierno.

Tales objetivos parten del reconocimiento de que en el Estado de Derecho las leyes y demás normas de carácter general, constituyen instrumentos que garantizan los derechos ciudadanos, preservan el interés público, la vida, la salud y el medio ambiente, al tiempo que limitan el ejercicio de las funciones de gobierno. Sin embargo, cuando en el diseño de las normas no se considera la perspectiva de mejora regulatoria, es posible que con su emisión se impongan costos sustanciales que terminen por transformarse en mayores precios para los consumidores, costos regresivos para las empresas, barreras regulatorias para el acceso a los mercados y, en general, menores niveles de productividad.

México requiere que el sector productivo genere riqueza y empleos para sus ciudadanos alcanzando el nivel de competitividad exigido por el entorno comercial internacional. La única manera en que nuestras empresas lograrán ese objetivo es actuando en condiciones regulatorias y de gestión gubernamental similares o superiores a las de nuestros competidores.

En los últimos 21 años, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de los cuáles México forma parte, han venido desarrollando políticas de reforma y mejora regulatoria, que tienen como propósito garantizar que la regulación sea de buena calidad y congruente con su propósito. La OCDE ha sostenido que "una política regulatoria eficaz apoya el desarrollo económico, la consecución de objetivos sociales más explícitos como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y fortalece el Estado de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Derecho. Además, ayuda a que los responsables de la formulación de políticas lleguen a decisiones informadas sobre qué regular, a quién regular y cómo hacerlo."¹

Así, la mejora regulatoria no sólo ofrece beneficios desde la perspectiva económica, sino que también constituye una política de fortalecimiento institucional y social en tanto que, de la misma forma que persigue la prestación efectiva de bienes y servicios, busca el diseño de normas claras, trámites simples, y procedimientos transparentes y predecibles como condición de seguridad jurídica.

En consideración a lo anterior, el análisis y evaluación cuidadosos de los beneficios y costos potenciales de las leyes y demás normas generales, se convierte en nuestros días en una tarea central de los gobiernos democráticos, nacionales e internacionales, que buscan la gobernabilidad en un marco de seguridad jurídica, calidad regulatoria, transparencia, participación ciudadana, responsabilidad pública, rendición de cuentas y eficiencia.

Etapas del proceso de consolidación de la política de mejora regulatoria en México

A lo largo de los últimos 27 años, se ha avanzado decididamente en el proceso de consolidación de mejora regulatoria en nuestro país. Hoy es posible identificar claramente las distintas etapas de dicho proceso, en los términos siguientes:

- a) **1989-1994:** A fines de la década de los 80 la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva y, en algunos casos, poco aplicable al nuevo entorno económico en el que incursionaba México (incorporación al GATT en 1986). Para 1989 se encomendó a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de propiciar la libre competencia, el desarrollo económico y la creación de empleos, y se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE), primer antecedente de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. El citado órgano se enfocó a la desregulación de sectores económicos clave como el autotransporte; a la modificación de la legislación en materia de competencia económica, procedimiento administrativo y normalización; y a la eliminación de barreras a la entrada y salida de mercados de bienes y servicios.
- b) **1995-1999:** A fin de afrontar la crisis económica de 1995 se implementó la mejora regulatoria como política pública de fomento económico en escenarios de austeridad presupuestal. Así, ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, se diseñó un esquema sistemático de revisión de trámites empresariales vigentes y regulaciones propuestas, con el fin de facilitar el establecimiento y operación de empresas ante un escenario de economía abierta. Asimismo, se estableció un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar los

¹ (OCDE. *México, Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, OCDE, 2013, p. 25).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

excesos de la discrecionalidad administrativa y los trámites burocráticos que impedían a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, concentrar sus esfuerzos en la producción y venta. El programa se concretó con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) y el 24 de noviembre de 1995 se creó el Consejo para la Desregulación Económica, como órgano de apoyo técnico de la UDE, integrado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental. Las estrategias definitorias del programa fueron las siguientes:

1. Llevar un registro de trámites empresariales vigentes y coordinar su desregulación;
2. Revisar y dictaminar proyectos de disposiciones normativas federales, obligando a su justificación legal y económica;
3. Elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio de manera generalizada, y
4. Apoyar a los gobiernos estatales en sus respectivos esfuerzos en la materia.

En 1995, todos los gobernadores de los Estados firmaron el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial y se comprometieron a instrumentar programas de reforma regulatoria semejantes al Federal. Por su parte, el Gobierno Federal se comprometió a brindar asistencia técnica a las Entidades federativas que lo solicitaran.

- c) **2000-2006:** A fin de asegurar que la mejora regulatoria se implementara como una labor continua y permanente, el Ejecutivo en turno sometió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), instrumento que hasta nuestros días, en el orden federal, constituye el eje normativo de la política de mejora regulatoria. Las reformas fueron aprobadas en marzo del 2000 y publicadas en el DOF el 19 de abril del mismo año. Los objetivos de tal legislación fueron los siguientes:

1. Se amplió el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria para incluir los trámites que realizan los ciudadanos, además de los trámites empresariales ya previstos, así como a nuevas materias, tales como las adquisiciones y obra pública, seguridad social y normas oficiales mexicanas. Las disposiciones se extendieron además a los organismos descentralizados respecto de sus actos de autoridad y de los servicios que presten de manera exclusiva.
2. Se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía al que quedaron encomendadas las funciones de evaluar el marco regulatorio federal, diagnosticar



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

su aplicación y elaborar, para consideración del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas, administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos, y garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones logrando mayores beneficios respecto de sus costos.

3. Se integró el Consejo para la Mejora Regulatoria (antes Consejo para la Desregulación Económica), integrado por representantes del sector público, social, privado y académico, con la función de recabar opiniones en materia de mejora regulatoria y coadyuvar en la instrumentación de este proceso.
4. Se estableció la obligación para los titulares de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF), de designar a un subsecretario, o su equivalente, como responsable de la mejora regulatoria quien deberá presentar al menos cada dos años un programa de mejora regulatoria a la COFEMER.
5. Tratándose de anteproyectos normativos elaborados por la APF, se estableció la obligación de presentar la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como un instrumento de evaluación que permite conocer las razones por las que se proponen proyectos de regulación, las alternativas consideradas en su diseño, los esquemas de aplicación previstos, las consultas llevadas a cabo, así como los costos y beneficios potenciales. Tanto los anteproyectos normativos como las manifestaciones de impacto regulatorio deberán publicarse y serán sometidos a la revisión de la COFEMER, al menos 30 días hábiles antes de la emisión o envío a firma del Titular del Ejecutivo Federal.
6. Se estableció el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) que incluye, además de trámites empresariales, los que se aplican a los ciudadanos. A partir de la publicación del registro no puede exigirse ningún trámite que no esté inscrito y cualquier inscripción o modificación de un trámite debe hacerse de manera transparente, con el pleno conocimiento de los sectores productivos, el Consejo y previa opinión de la COFEMER.
7. Se sentaron las bases para el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) con el objetivo de que, en los trámites federales, las empresas y los ciudadanos inscritos en el Registro cuenten con un número válido para todas las dependencias y organismos federales.
8. A través de los Programas Bienales de Mejora Regulatoria 2001-2003, 2003-2005, 2005-2006, se sentaron las bases del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), así como de la mejora de trámites de alto impacto seleccionados por el sector privado, el plan de acciones concretas para mejorar la competitividad en



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

sectores estratégicos, la agenda de regulaciones por crear, modificar y eliminar, así como un programa para reducir la carga administrativa en trámites federales (Moratoria Regulatoria); y acciones regulatorias para simplificar la actividad económica, respectivamente.

- d) **2007-2016:** En los últimos nueve años se ha avanzado sustancialmente en relación con el objetivo de lograr la mayor efectividad y agilidad en la aplicación de los instrumentos de mejora regulatoria. Como ejemplos de esta tendencia pueden citarse los siguientes: en 2007 se publicó el Acuerdo de Calidad Regulatoria por el que se estableció un marco de referencia que permite evaluar la calidad regulatoria de los anteproyectos normativos y se ajustó a la vigencia del ejercicio fiscal el proceso de dictaminación de las reglas de operación de los programas del Gobierno Federal; en el año 2010, se adoptó un mecanismo para racionalizar la aplicación de la MIR de acuerdo al nivel de impacto de las normas evaluadas; en este periodo también se hicieron importantes esfuerzos para reducir los plazos de gestión de algunos procedimientos a cargo de la COFEMER (por ejemplo tratándose de la exención de presentación de la MIR); en marzo de 2012 se expidió el Acuerdo por el que se definen los efectos de los Dictámenes que emite la COFEMER respecto de las Normas Oficiales Mexicanas a fin de armonizar los procedimientos de normalización y de mejora regulatoria.

Adicionalmente, en este periodo, tuvieron lugar importantes modificaciones en la metodología de evaluación y análisis de calidad y mejora regulatoria. Se introdujo el "Análisis de impacto en la competencia"; el Sistema de Gestión de la Calidad de la MIR, que permite identificar las mejores prácticas de análisis de impacto regulatorio y las áreas de oportunidad para cada ente regulador, y se implementó la Manifestación de Impacto Regulatorio *ex post*, que examina la pertinencia, eficacia y los impactos de las decisiones regulatorias e identifica los resultados de la regulación implementada, es decir, las razones del fracaso de la regulación, o bien, los factores que contribuyeron al éxito de la misma.

Finalmente, en el marco de los objetivos nacionales de la mejora regulatoria y con el objetivo de alcanzar las mejores prácticas que ofrece el ámbito internacional, en 2013 la COFEMER firmó la Agenda Común de Mejora Regulatoria para entidades federativas, y el 5 de enero de 2015 se publicó en el DOF el Decreto Presidencial por el que se establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria y de Simplificación de Trámites y Servicios.

Existe todavía una enorme área de oportunidad en materia de mejora regulatoria, sobre todo en lo que hace a la coordinación entre autoridades y especialmente entre aquéllas que no pertenecen a un mismo orden de gobierno. Esto es, en el contexto nacional, es necesario reconocer tareas aún pendientes, en adición a los retos que plantea el nuevo panorama constitucional, administrativo e institucional que ha venido generándose a lo largo de los años.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En efecto, un estudio comprensivo de la OCDE en 2013 sobre el estado que guarda la mejora regulatoria en México, si bien reconoce ampliamente los logros del país en la materia tanto desde el punto de vista institucional como en el uso de las herramientas regulatorias, recomienda que el país adopte una política de “gobierno entero” y “multi-nivel” para asegurar la convergencia de las políticas regulatorias a nivel subnacional y perfeccionar la coordinación multinivel. Otras recomendaciones específicas que conviene destacar son: fortalecer el diseño institucional de la COFEMER, ampliar la cultura de calidad regulatoria en los poderes legislativos, promover las políticas para reducir los costos de la regulación y asegurar la eficacia de las medidas de simplificación administrativa².

Es importante destacar también que el marco de aplicación de la mejora regulatoria a nivel federal ha sido reconocido por la OCDE. Dicho organismo ha venido evaluando las políticas explícitas, los mecanismos institucionales y la implementación de las herramientas de la mejora regulatoria como la MIR, la consulta pública y la revisión *ex post* en sus 34 países miembros y en la Unión Europea, y como resultado de dicha evaluación, el 28 de octubre de 2015 publicó el estudio “Panorama de Política Regulatoria 2015”, en el que México se ubica en primer lugar en la aplicación de estos esfuerzos. A nivel desagregado, las herramientas que actualmente aplica la COFEMER son altamente reconocidas, ya que los indicadores de dicho estudio ubican la consulta pública en primer lugar, seguida de la que llevan a cabo los Estados Unidos de América y Canadá; la MIR destaca en segundo lugar, después de la que realizan el Reino Unido y la revisión *ex post* se ubica en tercer lugar, después de Australia y el Reino Unido.

Sin embargo, debe reconocerse que si bien estos resultados son alentadores, éstos representan herramientas que sólo son aplicables a una parte de la APF, y no resultan aplicables las herramientas a todas las autoridades ni poderes en el ámbito federal, así como tampoco a los organismos con autonomía constitucional, ni son obligatorias para las entidades federativas y los municipios.

Todo esto presenta una importante área de oportunidad para que las herramientas aplicadas por la COFEMER, al tener el más alto reconocimiento a nivel internacional, puedan ser implementadas por las autoridades de todos los órdenes de gobierno en el país.

Tanto las buenas prácticas promovidas por la OCDE como la experiencia nacional acumulada durante estos 21 años, permiten identificar la necesidad de una revisión integral de las políticas de mejora regulatoria del Estado Mexicano.

² OCDE. *México, Hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria*, OCDE, 2013



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Justicia cotidiana

El 27 de noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre la justicia cotidiana en el país. Derivado de dichos foros se recomendó desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, así como llevar a cabo una instancia de diálogo entre los sectores público, social y privado. Esta instancia se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

La mesa de Política en materia de justicia de los Diálogos por la Justicia Cotidiana retomó esa recomendación y concluyó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas: hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible; sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

En ese sentido, la mesa concluyó que es necesario llevar a cabo una reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general de mejora regulatoria, que permita a todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales compartir una metodología común de mejora regulatoria y realizar un análisis de impacto regulatorio de las mismas.

Conclusiones

En primer lugar, si bien en el marco normativo vigente se han sentado las bases para implementar mecanismos de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral. En su lugar, y a partir de la concurrencia de atribuciones que existe en la materia, se nos presenta un mosaico de leyes y ordenamientos con distintos niveles de efectividad, que difícilmente reconoce las asimetrías económicas y sociales que se dan entre los distintos órdenes de gobierno, y que deja al ciudadano frente a un escenario de incertidumbre regulatoria y discrecionalidad por parte de los poderes públicos.

En segundo lugar, debe reconocerse que la mejora regulatoria ha operado primordialmente al interior de la APF, local y municipal. Sin embargo, tal modelo normativo, en tanto que se enfoca en un criterio orgánico de emisión de normas, propicia que el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la APF, no



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ejercen funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

Soporta lo anterior el hecho que diversos organismos internacionales, tales como la OCDE, han recomendado a México la inclusión de mecanismos y herramientas para asegurar la calidad de las disposiciones normativas que emanan del Congreso, toda vez que si bien esto ya ocurre en la APF, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país.

Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental.

Asimismo, el impulso a esta política permitirá contribuir a promover un mayor acceso a la justicia que incida en la calidad de vida de los mexicanos, el desarrollo económico y la consolidación del Estado de Derecho.

En consecuencia, la iniciativa de mérito busca los siguientes objetivos:

Primero. Adicionar un último párrafo al artículo 25 a fin de establecer la obligatoriedad para las autoridades de todos los órdenes de gobierno de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

Segundo. Facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de mejora regulatoria.

Tercero. En las disposiciones transitorias se prevé la creación de un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios (CNTS). Este catálogo incluirá los trámites y servicios federales, estatales y municipales para que, mediante el uso de tecnologías de la información, propicie la certeza jurídica que debe regir en la aplicación de leyes y normas generales. Mediante este instrumento se busca que no se apliquen a los gobernados trámites adicionales a los inscritos, o se apliquen en forma distinta; lo que permitirá eliminar la discrecionalidad de los servidores públicos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 25 y UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MEJORA REGULATORIA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se ADICIONA un último párrafo al artículo 25 y la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 25. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, y

XXX. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SEGUNDO. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá la ley general a que se refiere la fracción XXIX-X del artículo 73 de esta Constitución.

Dicha ley deberá considerar al menos, lo siguiente:

- a) Un catálogo nacional de trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.
- b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.
- c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga."



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

*HCC
A handwritten signature in black ink, appearing to be "HCC" with a flourish below it.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXII

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias

Anexo XXII

Jueves 28 de abril



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter ante esa Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente Iniciativa tiene por objeto otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley General que permita establecer los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

I. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como estrategia hacer de México una sociedad de derechos, en donde los mexicanos tengan acceso efectivo a todas las prerrogativas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de su eje denominado México en Paz, se propuso la consolidación de un Estado democrático a través de instituciones sólidas e incluyentes que aseguren el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, pues cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de la República ha sido lograr una política de Estado que asegure que todas las autoridades asuman el pleno respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

En el mensaje a la Nación "Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo" del 27 de noviembre de 2014, expresé que la justicia no se agota en el ámbito penal, sino que hay una justicia olvidada que es la justicia cotidiana, la cual suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad.

Consciente de que no se han presentado soluciones de fondo a estos problemas, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizar foros de consulta conformados por juristas, académicos y representantes de la sociedad civil, para la elaboración de un conjunto de propuestas y recomendaciones en la materia. Dichos foros tuvieron lugar durante el periodo comprendido del 15 de enero al 26 de febrero de 2015.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El 27 de abril de 2015, el CIDE presentó el Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el cual confirmó el reto que tiene el Estado de garantizar a todas las personas mecanismos sencillos para solicitar y obtener de las autoridades competentes una solución expedita y adecuada a sus problemas del día a día.

Asimismo, derivado de los resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el CIDE recomendó convocar a una instancia plural de diálogo, con representantes de todos los sectores. Por ello, el CIDE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Gobierno de la República convocaron de manera conjunta a representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos constitucionales autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de construir soluciones concretas a los problemas de acceso a la justicia cotidiana.

La convocatoria se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, en los que, entre otros temas, se identificó la conveniencia de crear centros de asistencia temprana a fin de orientar a las personas sobre los mecanismos disponibles para resolver sus conflictos, así como fomentar el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales deberían ser de fácil acceso para permitir a las personas encontrar soluciones a sus conflictos sin la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales.

En este sentido, se concluyó que era necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial.

A través de estos mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales, se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

Los sistemas jurídicos actuales tienden a crear esquemas institucionales más flexibles y horizontales que incluyen, por supuesto el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero también instituciones que fomentan la participación proactiva de las personas respecto de dichos mecanismos.

Por ello, en la medida en que se amplíe el acceso a estos mecanismos alternativos y se adopte esta vía para la solución de controversias, se contribuirá a la consolidación de una convivencia pacífica.

Finalmente, como consecuencia natural con esta propuesta, se disminuirían las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y se facilitará la conclusión expedita de los procedimientos que requieran tramitarse por esta vía.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MÉXICO

En México, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos. Esta situación dificulta que en el país se comparta un lenguaje común respecto de dichos mecanismos de resolución de disputas.

Las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, para que dichas leyes permitan el ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos, resulta necesario que se homologuen los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

Es importante no perder de vista que los mecanismos alternativos de solución de controversias implican la participación activa de los particulares en la gestión de su conflicto o controversia, lo que permite mayor flexibilidad en el procedimiento, facilita los acuerdos entre las partes, así como su cumplimiento.

Hoy, a diferencia de otros tiempos, los mecanismos alternativos de solución de controversias no son un recurso espontáneo e intuitivo, o una reacción ante la emergencia que representa un conflicto. Por ello, es necesario plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país.

En este sentido, resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia.

III. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA LEY GENERAL

Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. Es decir, pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales.

Lo anterior, no pretende agotar la regulación de la materia concurrente, sino que busca ser la plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan expedir su propia legislación.

Con una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, se logrará lo siguiente:

1. Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;
2. Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional, y
3. Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación dichos servidores públicos.

Así, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Derivado de lo anterior, es que se propone la adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permitirá al Congreso de la Unión expedir una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, con el fin de hacer más accesible y más eficiente la impartición de justicia en el país.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se ADICIONA la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y

XXX. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

CUARTO. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la Federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

A handwritten signature in black ink, appearing to be "HPN", located in the bottom left corner of the page.



Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXIII

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante

Anexo XXIII

Jueves 28 de abril



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el marco del decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de Derecho, anunciadas en noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica y la dificultad que tienen las personas para acceder a la justicia. En este sentido, el CIDE recomendó al Gobierno de la República establecer procesos que permitan la tramitación sumaria de conflictos que afectan la convivencia cotidiana de las personas.

Asimismo, los Diálogos por la Justicia Cotidiana permitieron identificar que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que un conflicto puede ser atendido. Más aun, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de gran parte de la población.

Además, se identificó que los conflictos comunitarios tampoco cuentan, en general, con mecanismos de resolución o gestión efectivos y de fácil acceso para su solución. Este tipo de conflictos se refiere, entre otros, a asuntos vecinales, condominales, usuarios de instalaciones y vías públicas, así como cualquiera que ocurra en todo ámbito de interacción social.

Otro aspecto relevante que se identificó en la mesa "Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa" de los Diálogos, es que la población desconfía de las instituciones y procedimientos de procuración y administración de justicia. Esta desconfianza se extiende a las autoridades y a los operadores mismos del sistema de justicia.

En efecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (ENVIPE) levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojó que el 63.1% de los encuestados, no denuncia por causas atribuibles a la autoridad



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

(por miedo a la extorsión, por considerarlo pérdida de tiempo, por ser trámites largos y difíciles, por desconfianza en la autoridad, por la actitud hostil de la autoridad, etc.), y otro 36.% por otras causas como: miedo al agresor, por considerarlo un delito de poca importancia o por no tener pruebas¹.

Además, dicha mesa concluyó que en la actualidad, vivimos una crisis de valores cívicos y de respeto hacia el estado de Derecho, y existe un sentimiento de injusticia y decepción en el sistema por parte de los ciudadanos.

Por ello, las soluciones que se propusieron para atender estos problemas se centran en dos aspectos fundamentales: (i) fortalecer la justicia cívica, y (ii) crear mecanismos que detonen la justicia itinerante.

Justicia Cívica

La justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores, conflictos que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos. Por ello, requerimos cambiar el modelo de justicia que por muchos años se ha centrado en atender prioritariamente los problemas penales.

Hoy, la justicia cotidiana debe ser el centro de la solución de los conflictos del día a día, aquéllos que surgen de la convivencia cotidiana de las personas que se da entre vecinos, en las escuelas, en los centros de trabajo y en las calles.

Los diferendos y las pugnas entre las personas son inevitables; sin embargo, una convivencia armónica depende en gran medida de que existan mecanismos que permitan resolver de manera rápida, eficaz y sin formalismos, esas diferencias.

Los conflictos debieran poder solucionarse desde un primer momento, es decir desde que éstos inician y no cuando requieren la intervención de una autoridad jurisdiccional. Por ello, la justicia cívica juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica.

En este sentido, diversas entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia armónica de las personas, a través de leyes o reglamentos de cultura cívica, no obstante, esto no ha logrado permear en todo el país por diversas circunstancias, particularmente porque no existen criterios homogéneos que faciliten la convivencia diaria de las personas y sus relaciones personales. Además, en muchas ocasiones las autoridades desconocen la existencia de estas normas jurídicas.

¹http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por ello, uno de los objetivos de la presente iniciativa es facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.

Dicha ley será el referente normativo que deberá servir para mejorar las relaciones entre las personas, el cumplimiento de normas de conducta que prevengan conflictos mayores y que permita a las autoridades actuar de manera inmediata ante conflictos que se presentan en las comunidades.

La adición constitucional que se propone forma parte de un conjunto de acciones legislativas y de políticas públicas que el Gobierno de la República, en conjunto con la sociedad civil, estamos impulsando para hacer de la justicia cotidiana una justicia que mejore las relaciones humanas. Por ello, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la asistencia temprana y la justicia itinerante serán un pilar fundamental para despresurizar las cargas de trabajo de los tribunales judiciales.

Se trata de atender y resolver los conflictos desde su génesis, evitar que un problema vecinal termine en una agencia del ministerio público o en una resolución judicial. La justicia más barata es la que se resuelve a tiempo.

Justicia Itinerante

El concepto de justicia ha estado asociado a la necesidad de contar con espacios físicos que permitan a los jueces atender y resolver los conflictos que se les presentan. Durante mucho tiempo esta idea se ha encontrado con el inconveniente de la suficiencia presupuestaria y de la lejanía en la que se encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y se imparte justicia.

Es tiempo de cambiar esta idea y de acercar la justicia a las personas. Por ello, la justicia itinerante debe cumplir con el propósito fundamental de estar presente en todos los lugares del país, incluso en las comunidades más alejadas o marginadas.

Es importante no perder de vista que, en su mayoría, la resolución de estos conflictos compete a la autoridad más cercana, es decir, a la estatal o municipal. Por ello, resulta de la mayor importancia que todos los órdenes de gobierno, incluido el Federal, seamos copartícipes en hacer más accesible la justicia a las personas. En este sentido, la justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad.

En una sociedad democrática, el acceso a la justicia es un elemento indispensable para lograr una convivencia armónica. Sin embargo, la lejanía y la marginación son elementos que impiden administrar justicia de manera efectiva.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Respecto a la impartición de justicia, los Tribunales Agrarios son los únicos órganos jurisdiccionales que desarrollan Programas de Administración de Justicia Itinerante dentro de sus jurisdicciones territoriales. Los usuarios del servicio de administración de justicia agraria, generalmente se encuentran dispersos en áreas geográficas apartadas, lo que dificulta su acceso a las instalaciones de los órganos impartidores de justicia agraria lo cual redundaría en perjuicio de su economía. El artículo 8, fracción II de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece, entre las atribuciones del Tribunal Superior Agrario, la de poder autorizar a los Tribunales para que administren justicia en los lugares y conforme al programa que previamente se establezca.

Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

Por todo lo anterior, el Decreto de mérito propone que, a partir de la facultad que ejerza el Congreso de la Unión, las leyes de las entidades federativas deberán prever los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos, además deberán establecer las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica e itinerante, así como sus mecanismos de acceso.

Por lo anteriormente expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE

ARTÍCULO ÚNICO.- Se ADICIONA la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 73. ...

I. a XXIX-W. ...

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-X de esta Constitución, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Dicha ley deberá considerar, al menos lo siguiente:

- a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y
- c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

TERCERO. Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente Decreto.”



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante.

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

*HCO



Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XXIV

CONTENIDO

Iniciativas

Del titular del Poder Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles

Anexo XXIV

Jueves 28 de abril



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, debiendo el Estado garantizar el cumplimiento de estos derechos y la autoridad competente otorgar, de manera gratuita, la primer copia certificada del acta de registro de nacimiento.

El derecho a la identidad, reconocido en nuestra Constitución desde 2014, es un derecho humano reconocido también en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual se prevé el reconocimiento a la integridad personal, a la personalidad jurídica, a la nacionalidad, al nombre y a la vida, entre otros; la Convención sobre los Derechos del Niño, en donde se prevé la protección del derecho a la identidad de los niños (los niños deben de ser registrados inmediatamente después de su nacimiento, teniendo derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad), su reconocimiento, así como a los derechos que deriven del mismo, en dicha Convención los Estados Parte se comprometen a velar por los derechos descritos anteriormente de conformidad con su legislación nacional; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual se establece que de manera inmediata todo niño, después de su nacimiento, debe de ser inscrito y contar con un nombre.

En el marco de la legislación nacional, la Ley General para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ha reconocido al registro de nacimiento como uno de los elementos del derecho a la identidad, y su falta de documentación para acreditarla no debe de ser un obstáculo para garantizar sus derechos.

La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que *"Este derecho consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para preservar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas”¹.

En México, la identidad constituye la base para que las personas gocen de los derechos que consagran nuestra Constitución, las leyes y los tratados de los que el Estado mexicano es parte. Por ello, el Estado está obligado a garantizarle a todas las personas la protección del derecho a la identidad, así como a realizar las acciones y establecer los mecanismos necesarios para ese fin.

El principal mecanismo a través del cual el Estado garantiza el derecho a la identidad, es la inscripción del registro de los recién nacidos en el Registro Civil, de ahí la relevancia y necesidad de contar con el acta de nacimiento que lo acredite.

En ese sentido, en el marco del decálogo de medidas para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de Derecho, anunciadas en noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica, que el CIDE definió como *“la condición en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia, y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.”*

Esta situación es de la mayor importancia, ya que de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de “subregistro”, así como de personas que no cuentan con documentos oficiales con datos fidedignos, y que dificulta al Estado proteger eficiente y certeramente el derecho a la identidad de la población y garantizar otros derechos consagrados en nuestra Constitución.

Como resultado de dicha investigación, el Gobierno de la República, en conjunto con el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, convocaron a los Diálogos por la Justicia Cotidiana, un ejercicio de intercambio y construcción de ideas amplio e incluyente entre los diversos sectores de la sociedad. Estos Diálogos, celebrados entre noviembre de 2015 y marzo de 2016, permitieron la discusión abierta y el intercambio de ideas con una finalidad: construir soluciones para los problemas más importantes en materia de justicia cotidiana en nuestro país.

En el marco de estos Diálogos, se identificó como una de las causas que dan origen a la marginación jurídica, la heterogeneidad de la regulación de registros civiles en las entidades federativas, las barreras geográficas para acceder a una oficina del Registro

¹ [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 28, Marzo de 2016; Tomo II; Pág. 1700. III.2o.C.37 C (10a.).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Civil, los costos económicos de este tipo de trámites, barreras culturales, además de la disparidad en los recursos materiales y humanos con que cuentan las oficinas del Registro Civil.

En ese sentido, si bien la reforma constitucional de 2014 incorporó el derecho a la identidad como un paso importante para reducir la marginación jurídica e introdujo la obligación de las autoridades competentes de expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, es necesario continuar con los esfuerzos que permitan fortalecer la tutela de ese derecho y hacerlo efectivo. Esta necesidad es especialmente relevante en el caso de los registros civiles.

Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles; esta situación ha ocasionado en muchos casos incertidumbre jurídica sobre los atributos de la personalidad de los mexicanos.

En efecto, la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos.

Aunado a lo anterior, encontramos una carencia en programas de modernización de los registros civiles, así como falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales; falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea; desvinculación de otros registros, y evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas, tanto humana como tecnológica; entre otros.

Por ello, un paso esencial consiste en la armonización y homologación del funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas a fin de: (i) brindar certeza jurídica en la inscripción de los diversos actos del estado civil de las personas; (ii) mejorar la accesibilidad para la obtención de las actas, y (iii) que el documento refleje la realidad sociocultural actual y considere la diversidad humana.

En este contexto, se propone reformar la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas.

La legislación general que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; la posibilidad de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; procesos para que personas que no cuentan con actas del registro civil, tengan acceso a ellas, no obstante el registro sea extemporáneo; la simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas; la capacitación del personal de los registros, y mecanismos para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas con adecuación cultural.

Por lo anteriormente expuesto, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-R DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REGISTROS CIVILES.

“ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMA la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-Q. ...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. a XXX. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.”



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "HCS" with a flourish.

15-11-2016

Cámara de Diputados.

DICTAMEN de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil.

Aprobado en lo general y en lo particular, por 413 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Diario de los Debates, 4 de noviembre de 2016.

Discusión y votación, 15 de noviembre de 2016.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

Diario de los Debates

México, DF, viernes 4 de noviembre de 2016

La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez: «Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numerales 1 y 2, fracción XL y numeral 3 y 45, numeral 6, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de cuatro iniciativas que motivan el presente dictamen.

II. En el apartado **Contenido de las Iniciativas y Consideraciones del Dictamen**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de los contenidos de dichas iniciativas, en la que se resume sus teleologías, motivos y alcances, así como los razonamientos y argumentos relativos a tales propuestas y, con base en esto se sustenta el sentido del presente dictamen.

III. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman los art. 11 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para que se establezca la figura del desplazamiento interno forzado como una *materia concurrente*.

I. Antecedentes Legislativos

Primero. El 27 de abril de 2016 el diputado Luis Fernando Antero Valle presentó Iniciativa con Proyecto de decreto que busca reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la Ampliación de la Política de Mejora Regulatoria.

La Mesa Directiva turna la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-0840, que se recibió el 28 de abril de 2016, y quedó registrada con el número CPC-I-232-16 del índice de esta Comisión.

Segundo. El 28 de abril de 2016, mediante oficio SELAP/300/973/16 de la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación, fueron presentadas a la Cámara de Diputados, cinco iniciativas de decreto firmadas por el C. Presidente de la República, de las cuáles, a cuatro se les dictó el siguiente trámite: «Túrnese a la comisión de Puntos constitucionales, para dictamen».

Tercero. El 28 de abril de 2016, mediante oficio DGPL 63-II-5-987, la Diputada Secretaria, Verónica Delgadillo García turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen, la iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **mecanismos alternativos de solución de controversias**, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-236-16** del índice de esta Comisión.

Cuarto. Ese mismo día, mediante el diverso oficio DGPL 63-II-4-892, la referida Diputada turnó a esta Comisión para dictamen, la iniciativa de decreto que adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **mejora regulatoria**, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-235-16** del índice de esta Comisión.

Quinto. En la misma fecha, a través del oficio DGPL 63-II-6-0862, la Diputada Secretaria, turnó a la misma Comisión de Puntos Constitucionales, para su dictaminación, la iniciativa de decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **justicia cívica e itinerante**, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-237-16** del índice de esta Comisión.

Sexto. Mediante oficio DGPL 63-II-7-895, en la misma data, la referida Diputada Secretaria turnó para el dictamen de esta Comisión, la iniciativa de decreto que reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **registros civiles**, misma que fuera registrada con el número CPC-I-238-16 del índice de esta Comisión.

II. Contenido de las Iniciativas y Consideraciones del Dictamen

A. Dictaminación Conjunta

Según puede apreciarse del apartado de antecedentes legislativos, el Ejecutivo Federal presentó cuatro iniciativas que fueron turnadas a esta Dictaminadora en un solo acto, mediante el oficio SELAP/300/973/16, suscrita por la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación y, el Diputado Luis Fernando Antero Valle presentó Iniciativa para la Ampliación de la Política de Mejora Regulatoria.

Si bien es cierto que se trata de iniciativas diversas, con objetivos diferentes y en materias distintas, no menos cierto es que se trata de una misma expresión de una nueva forma de entender el federalismo, a través de la reserva de competencias a favor del Congreso General para legislar de manera única en determinadas materias mediante la figura de las Leyes Generales, estableciendo un sistema de distribución de competencias y coordinación entre autoridades.

De tal suerte que, las mismas razones que esta Comisión plantee para sostener o no sostener la pertinencia de la regulación de las figuras jurídicas planteadas mediante un sistema de concurrencia de competencias deberán

ser aplicables a cada una de las iniciativas, por ello la necesidad de dictaminarse en un mismo documento parlamentario.

B. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)

Respecto a esta iniciativa, la parte medular establece lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente Iniciativa tiene por objeto otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley General que permita establecer los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

I. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como estrategia hacer de México una sociedad de derechos, en donde los mexicanos tengan acceso efectivo a todas las prerrogativas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de su eje denominado México en Paz, se propuso la consolidación de un Estado democrático a través de instituciones sólidas e incluyentes que aseguren el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, pues cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de la República ha sido lograr una política de Estado que asegure que todas las autoridades asuman el pleno respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

En el mensaje a la Nación “Por un México en Paz con Justicia y Desarrollo” del 27 de noviembre de 2014, expresé que la justicia no se agota en el ámbito penal, sino que hay una justicia olvidada que es la justicia cotidiana, la cual suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad.

Consciente de que no se han presentado soluciones de fondo a estos problemas, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizar foros de consulta conformados por juristas, académicos y representantes de la sociedad civil, para la elaboración de un conjunto de propuestas y recomendaciones en la materia. Dichos foros tuvieron lugar durante el periodo comprendido del 15 de enero al 26 de febrero de 2015.

El 27 de abril de 2015, el CIDE presentó el Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el cual confirmó el reto que tiene el Estado de garantizar a todas las personas mecanismos sencillos para solicitar y obtener de las autoridades competentes una solución expedita y adecuada a sus problemas del día a día.

Asimismo, derivado de los resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el CIDE recomendó convocar a una instancia plural de diálogo, con representantes de todos los sectores. Por ello, el CIDE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Gobierno de la República convocaron de manera conjunta a representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos constitucionales autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de construir soluciones concretas a los problemas de acceso a la justicia cotidiana.

La convocatoria se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, en los que, entre otros temas, se identificó la conveniencia de crear centros de asistencia temprana a fin de orientar a las personas sobre los mecanismos disponibles para resolver sus conflictos, así como fomentar el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales deberían ser de fácil acceso para permitir a las personas encontrar soluciones a sus conflictos sin la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales.

En este sentido, se concluyó que era necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial.

A través de estos mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales, se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

Los sistemas jurídicos actuales tienden a crear esquemas institucionales más flexibles y horizontales que incluyen, por supuesto el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero también instituciones que fomentan la participación proactiva de las personas respecto de dichos mecanismos.

Por ello, en la medida en que se amplíe el acceso a estos mecanismos alternativos y se adopte esta vía para la solución de controversias, se contribuirá a la consolidación de una convivencia pacífica.

Finalmente, como consecuencia natural con esta propuesta, se disminuirían las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y se facilitará la conclusión expedita de los procedimientos que requieran tramitarse por esta vía.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MÉXICO

En México, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos. Esta situación dificulta que en el país se comparta un lenguaje común respecto de dichos mecanismos de resolución de disputas.

Las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, para que dichas leyes permitan el ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos, resulta necesario que se homologuen los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios.

Es importante no perder de vista que los mecanismos alternativos de solución de controversias implican la participación activa de los particulares en la gestión de su conflicto o controversia, lo que permite mayor flexibilidad en el procedimiento, facilita los acuerdos entre las partes, así como su cumplimiento.

Hoy, a diferencia de otros tiempos, los mecanismos alternativos de solución de controversias no son un recurso espontáneo e intuitivo, o una reacción ante la emergencia que representa un conflicto. Por ello, es necesario plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país.

En este sentido, resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia.

III. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA LEY GENERAL

Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. Es decir, pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones.

En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales.

Lo anterior, no pretende agotar la regulación de la materia concurrente, sino que busca ser la plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan expedir su propia legislación.

Con una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias entre los tres órdenes de gobierno, se logrará lo siguiente:

1. Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;
2. Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional, y
3. Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación dichos servidores públicos.

Así, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Derivado de lo anterior, es que se propone la adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permitirá al Congreso de la Unión expedir una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, con el fin de hacer más accesible y más eficiente la impartición de justicia en el país.

De la lectura de esta iniciativa se desprende que la argumentación se sostiene sobre las siguientes premisas:

- 1) La justicia no se agota en el ámbito penal, hay una justicia olvidada, lenta, compleja y costosa que es la justicia cotidiana, que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad;
- 2) Es necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México;
- 3) A través de los mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales se disminuirían las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales;
- 4) Actualmente solo 23 entidades federativas cuentan con leyes que regulan los MASC;
- 5) En México, el uso de los MASC ha aumentado, pero no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a (i) la formación y los requisitos de certificación que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, (ii) los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos, (iii) los principios que los rigen, (iv) los procedimientos, (v) las etapas mínimas que los conforman, (vi) la definición de la naturaleza jurídica de esta figura, y (vii) la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios, y
- 6) Resulta necesario integrar estos aspectos en una ley general, para que la forma de acceso y alcances de la justicia alternativa sea uniforme en todo el país y las personas hagan efectiva el derecho constitucional de acceso a la justicia, mediante el establecimiento de los principios y bases que deben regir en todo el país en esta materia.

Un aspecto central en la exposición de motivos se refiere a la necesidad de que la regulación de los MASC se haga mediante una ley que no sea federal, ni nacional, sino general, aduciendo medularmente lo siguiente:

- a) Las leyes generales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación;

b) Pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado Mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones;

c) Una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales, y

d) Las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Al respecto, esta Comisión Dictaminadora formula las siguientes consideraciones:

Se concuerda completamente con el hecho de que son muchas las expresiones de la justicia y, por consiguiente, del acceso a la misma, por lo que trasciende al ámbito penal.

Asimismo, existe coincidencia en el hecho de que todas las expresiones de la justicia —con variaciones de notas según los ámbitos territoriales y materiales de aplicación— son un poco o muy olvidadas, lentas, complejas y costosas, lo que provoca una exclusión selectiva de los mexicanos, violentando no solo sus derechos de acceso a la justicia, sino otros tan importantes como el de igualdad o el de debido proceso.

Por ello, y atendiendo a la imposibilidad —e indeseabilidad— de que el Estado resuelva por la vía jurisdiccional todas las controversias que se susciten entre sus gobernados y/o las autoridades —con todas las combinaciones posibles—, resulta imprescindible y deseable fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México.

Todo lo anterior, además de ser cierto, resulta reflejar el statu quo de los MASC, así como una política pública ya adoptada en el Estado Mexicano no solo para la materia penal, sino para todas las materias.

Así, desde el 2008-06-18, el Órgano Revisor de la Constitución introdujo la figura de los MASC en el párrafo cuarto del art. 17 constitucional para todas las materias, no solo para la penal, pues para esta materia —la penal—, reservada para la justicia minoril, fue tres años atrás que lo hizo.

La redacción fue en los siguientes términos:

Artículo 17. — [...]

(4) Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Bajo tal redacción, la Carta Magna desde 2008 dispuso la obligación de que las leyes —sin diferenciar cuáles (locales o federales, penales o no penales)— previeran los referidos MASC, y solo reguló como condición para estos que, cuando se tratara de la materia penal, además: (i) regularan su aplicación, (ii) aseguraran la reparación del daño y (iii) establecieran los casos en los que se requiriera supervisión judicial.

La iniciativa refiere la regulación actual de los MASC tan solo en 23 entidades federativas, lo que podría resultar cierto para materias que no sean la Justicia Penal para Adolescentes y la ambiental, pues en el caso del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), absolutamente todas las leyes locales (las 32) regulan esta figura, en tanto que para la materia ambiental, la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* hace lo propio, resultando que tanto la totalidad de las entidades federativas, como la federación ya regulan desde 2005 a los MASC.

Así, no obstante el «poco uso de salidas alternas y formas de terminación anticipada» en México:

...los estados podrían canalizar a los MASCP entre el 25% y 40% de los asuntos presentados ante las instituciones del sistema de justicia penal. En este sentido, las posibilidades de descongestionar al sistema de

justicia son significativas, pues los delitos que podrían ser canalizados a medios alternativos, representan una proporción importante de los denunciados en cada estado.

Y con a pesar de las grandes o pocas diferencias en la implementación de estos mecanismos, la totalidad de las entidades federativas ya hace uso de los mismos:

SEGÚN EL CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS DE LAS AMÉRICAS (CEJA):

A pesar de los avances que han significado los procesos de reforma a la justicia en América Latina, el acceso de múltiples grupos de la población aún aparece limitado por diversas barreras. Entre ellas está el alto costo que el proceso judicial suele implicar para las partes, el largo tiempo que suelen demorar los procesos, la percepción de corrupción y en algunos casos la ubicación geográfica de los tribunales, usualmente ubicados en lugares céntricos o alejados de algunos grupos de la población. En consecuencia, se genera un conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas ante las cuales la justicia tradicional, en general, se presenta como ajena y distante. Para satisfacer estas necesidades ciudadana de justicia, han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que la ciudadanía pueda satisfacerlas de manera más sencilla, rápida y a menor costo. Estos problemas de acceso, se ven agravados cuando los ciudadanos/as se encuentran en condición de vulnerabilidad, ya sea ésta debida a su edad, condición sexual, género, etnia, discapacidad, pobreza, etc...

A partir de estos desafíos, los países de la región latinoamericana han venido siguiendo distintas estrategias para ampliar el acceso a la justicia, tanto a nivel de la administración de justicia tradicional, como mediante la incorporación de mecanismos informales o alternativos al proceso judicial tradicional. Entre estos encontramos procedimientos especiales para enfrentar pequeñas causas y de justicia vecinal, nuevos procedimientos de ejecución y cobranza, medios alternativos de solución de conflictos (MASC), el reconocimiento de la justicia de los pueblos originarios, la utilización de manera creciente de nuevas tecnologías para brindar servicios judiciales en línea, entre otros. Estas estrategias se deben explorar como medidas para confrontar las barreras de acceso a justicia y al mismo tiempo contribuir a un sistema de justicia más eficiente.

Esto denota la imperiosa necesidad de ampliar la regulación de los referidos MASC a otras materias que no sea solo la penal, tal como actualmente lo dispone el art. 17 de la Carta Magna, puesto que, según los datos que aporta el Inegi, el mayor porcentaje de litigiosidad se presenta en la materia familiar con un 35%, seguida por la civil con 30%, la mercantil con un 20% y al final la penal, con un 13%:

La misma tendencia se presenta al momento de la aplicación de los MASC en las diversas materias, pues para el año 2013:

...los Centros de Justicia Alternativa de las entidades federativas recibieron un total de 137 mil 012 solicitudes, de las cuales 129 mil 370 resultaron procedentes. De estas últimas, la mayor proporción porcentual correspondió a la materia Familiar con el 35.0% del total, seguido de la Civil 31.9%, Mercantil 18.1%, Penal 8.3%, Mixta 2.1%, Justicia para Adolescentes 0.7%, Indígena 0.5% y otras, 3.5 por ciento.

Con la adopción de estos mecanismos, como bien dice la iniciativa, se disminuirán las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales, como apoya el estudio señalado por el CIDE «La importancia de la implementación de mecanismos alternativos para la solución de controversias, por su misma naturaleza, es reducir la tasa de litigiosidad y los tiempos para llegar a una conclusión satisfactoria para las partes sin necesidad de iniciar un proceso judicial».

Sin embargo, tal y como argumenta el Ejecutivo Federal, existe discrepancia en el tratamiento que en México se le da a esta figura jurídica, así, el CEJA señala que:

Debido a su estructura federal, la legislación en mediación en México va a depender de las particularidades de cada uno de los estados. A pesar de las diferencias que pueda generar este carácter federal, la legislación de los Estados tiende a regular los MAPJ a través de leyes generales para un gran grupo de materias. Por ese motivo, hemos incluido a México en este subapartado.

Existen estados que la han incorporado en sus Constituciones (15), otros que la han desarrollado como Ley Orgánica (12) y otros a través de leyes especiales (19).

De las 26 federaciones que ha incorporado la mediación u otros mecanismos a la sede judicial: En 10 de ellas depende del Supremo Tribunal de Justicia, 6 los consideran órganos auxiliares, en 2 como órganos desconcentrados, en 6 dependen de los Consejos de la Judicatura, en 1 de los Juzgados Civiles y en 1 depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

Las finalidades para las cuales fueron implementados van a depender de cada Estado, siendo las más extendidas: Acceso a la Justicia, Cultura de Paz y Eficiencia y agilidad en la impartición de justicia. La mayoría de los Estados, conciben la mediación y la conciliación para las materias de civil, mercantil, familiar y penal. Los Estados de Sonora y Durango (sic.) incluyen las materias de laboral, agrario y comunitario y Puebla incluye la materia vecinal.

Por ello el gran acierto de incorporar en 2013 las facultades al Congreso de la Unión para crear la legislación única en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, al tenor de la siguiente redacción:

Artículo 73. — El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para expedir:

...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Al respecto, el CIDE evaluó esta política criminal de la siguiente manera:

Aunque tardía, la aprobación y publicación de las leyes nacionales fue un suceso positivo, pues implicó el fin de la diversidad normativa e interpretativa que complejizaba la posibilidad de contar con una procuración y administración de justicia homologadas en todo el país. Así, este marco normativo único permitió facilitar los procesos de reorganización institucional, armonización legislativa, capacitación y desarrollo de sistemas informáticos, entre otros. Pero, sobre todo, la llegada de estas normas ha propiciado el desarrollo de modelos nacionales que permitirán consolidar los esfuerzos para operar un auténtico sistema penal de corte acusatorio.

Ante tal situación, esta Comisión coincide completamente en la mención de que en nuestro país, el uso de los MASC es completamente heterogéneo en todas sus manifestaciones y que, por lo tanto, resulta imperioso homogeneizar dicha figura.

El punto nodal, se centra en el mecanismo que habrá de utilizarse para conseguir dichos fines, pues para ello, este Constituyente permanente tiene dos vías ya utilizadas: (i) la regulación a través de las leyes nacionales — como sucede ya en materia procesal penal y de MASC del orden penal—, o (ii) la normativización por medio de las leyes generales —como sucede en materia sustantiva, procesal y de ejecución penal en la figura del secuestro.

La iniciativa pretende adoptar el segundo de los mecanismos, esto es, facultar al Congreso de la Unión para regular a los MASC como materia concurrente, y no como materia reservada, lo que dará motivo a establecer una ley general y no una ley nacional.

Conviene recordar las razones expuestas por el Ejecutivo para regular a los MASC mediante una ley marco de naturaleza general:

a) Las leyes generales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación;

b) Pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado Mexicano, en virtud de que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones;

c) Una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales, y

d) Las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.

Lo anterior cobra sustento en los criterios jurisprudenciales sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener las características de las materias concurrentes y de las leyes que las instrumentan, es decir, de las leyes generales:

Tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1042, del Tomo XV, enero de 2002, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 187982, derivada de la inconstitucionalidad 31/2006, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados», también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado «facultades concurrentes», entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 288, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160856, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.

Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y

estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 36/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 297, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160791, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-G, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno. Así, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. Esta ley es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo objeto es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como proteger el medio ambiente en el territorio del país. De este modo, la materia de protección al ambiente fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad indicada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.) de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 298, del Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 160790, derivada de la inconstitucionalidad 31/2010, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que señala el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 20 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1. La normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y, 2. La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

En ese orden de ideas, no se desconocen los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que:

295...., precisamente, derivado del federalismo, se presenta una gran producción normativa que no será, ni tiene que ser constitucionalmente uniforme. El hecho de que en una entidad se regule de determinada manera una institución civil, no significa que las demás deban hacerlo en forma idéntica o similar, como tampoco que se limite o restrinja la facultad de una entidad para legislar en sentido diverso a las restantes.

298. Así, en un sistema federal encontramos diversos órdenes jurídicos encargados de la producción normativa —federal, estatal, municipal— que, por ende, derivan en un gran número de leyes que responden a sus propias circunstancias y necesidades, lo cual innegablemente lleva a que no exista uniformidad en las normas que las entidades federativas expiden para regular materias a ellos reservadas o expresamente otorgadas, como ocurre con el Distrito Federal; lo que da lugar a una multiplicidad de criterios normativos que deben ser armonizados y regulados por la legislación que los propios entes territoriales promulguen al respecto,...

Pues si bien es cierto que la diversidad normativa es una expresión del federalismo, el pacto que a través de la Constitución se hace por parte de las entidades federativas y la federación en la que aquellas ceden facultades a favor de esta para homologar criterios, también es una expresión viva de esta forma de gobierno.

De ahí que si lo que se pretende es homologar y crear formas de participación entre el ámbito local y el federal, no es mediante las leyes nacionales o las ambivalentes —que permiten a la federación legislar para todo el país en ambos fueros, una parte de él o solo para ella misma y una entidad federada, como (i) *el Código Nacional de Procedimientos Penales*, (ii) *el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal* o (iii) *la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal*—, sino a través de leyes generales que establezcan distribuciones de competencias y un sistema de coordinación entre autoridades, como en el caso de (i) *la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* o (ii) *la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

De tal suerte que, de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, no queda duda de que busca la adopción, en su momento, de una o unas Leyes Generales de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en todas las materias, excepto la penal.

Situación esta que rompería con la sistemática constitucional por las razones siguientes:

Actualmente la Constitución regula ya facultades a favor del Congreso General para legislar de manera única (reservada) en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para toda la República en el orden federal y en el fuero común que, por su ubicación sistemática, se ha entendido —correctamente— que se refiere en exclusiva a la materia penal.

La pretensión de facultar al legislador federal para «expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal», presentaría una doble regulación diferenciada de los MASC: por un lado la penal, a través de una ley nacional y, por otro lado todas las demás materias, a través de leyes generales.

Sobre este punto, debe tomarse en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010 sostuvo que:

..., razón por la cual, en el caso, el control constitucional se inscribe no bajo un análisis de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad para determinar la pertinencia de un trato diferenciado y la violación o no a los principios de igualdad y no discriminación, caso en que la medida legislativa debe examinarse bajo un escrutinio estricto, sino sólo en un análisis de razonabilidad que permita verificar: a) Si la opción elegida por el legislador trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, y, b) Si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan una identidad suficiente que justifique darles el mismo trato, o bien, que existen diferencias objetivas relevantes por las cuales deba darse un trato desigual, el cual estará no sólo permitido sino, en algunos casos, exigido constitucionalmente.

De ahí que sea necesario homologar no solo el trato que le dan las leyes locales, como lo solicita el Ejecutivo, sino el mismo trato que les da la propia Constitución General de la República, debiendo, por consiguiente, modificar el texto del art. 73, fracción XXI en su inciso c), así como la propuesta del Ejecutivo.

Por lo anterior, resulta necesario presentar un cuadro en el que se refleja tal propuesta:

C. MEJORA REGULATORIA

La iniciativa del Diputado Luis Fernando Antero Valle, propone reformar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo la siguiente argumentación:

...según la definición contenida en el Convenio de colaboración entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la mejora regulatoria se define de la siguiente manera:

...una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

El propósito de la mejora regulatoria radica entonces en procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.»

Tanto a nivel federal, como en los ámbitos estatal y municipal, varias dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados poseen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. La multiplicidad de actores que a lo largo y ancho del país tienen atribuciones para expedir esta clase de normas, plantea la exigencia, en primer lugar, de que la mejora regulatoria llegue a todo el territorio nacional; y, en segundo lugar, de que exista una coordinación entre niveles gubernamentales para aplicar los principios de dicha política...

...existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria.

La mejora regulatoria, con una correcta y óptima aplicación, es capaz de originar una gran cantidad de beneficios.

Por otro lado, la iniciativa de decreto que adiciona un párrafo último al art. 25 y una fracción al art. 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de mejora regulatoria del Ejecutivo Federal, presenta la siguiente argumentación nodal:

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como una de las metas nacionales, para alcanzar un «México Próspero», garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, mediante la instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas... cuando en el diseño de las normas no se considera la perspectiva de mejora regulatoria, es posible que con su emisión se impongan costos sustanciales que terminen por transformarse en mayores precios para los consumidores, costos regresivos para las empresas, barreras regulatorias para el acceso a los mercados y, en general, menores niveles de productividad. ...la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de los cuáles México forma parte,... ha sostenido que «una política regulatoria eficaz apoya el desarrollo económico, la consecución de objetivos sociales más explícitos como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y fortalece el Estado de Derecho.

...En consideración a lo anterior, el análisis y evaluación cuidadosos de los beneficios y costos potenciales de las leyes y demás normas generales, se convierte en nuestros días en una tarea central de los gobiernos democráticos,...

El 27 de noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre la justicia cotidiana en el país. Derivado de dichos foros se recomendó desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, así como llevar a cabo una instancia de diálogo entre los sectores público, social y privado. Esta instancia se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

La mesa de Política en materia de justicia de los Diálogos por la Justicia Cotidiana retomó esa recomendación y concluyó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas: hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible; sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

Conclusiones

...la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral. En su lugar... se nos presenta un mosaico de leyes y ordenamientos con distintos niveles de efectividad...

...el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la APF, no ejercen funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

...han recomendado a México la inclusión de mecanismos y herramientas para asegurar la calidad de las disposiciones normativas que emanan del Congreso, toda vez que si bien esto ya ocurre en la APF, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país.

Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental.

La situación que denuncia la iniciativa es que:

- 1) Aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral, y
- 2) Existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible con las siguientes características:
 - 2) Existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible con las siguientes características:
 - a) Solo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente, y cinco estados ni siquiera tienen una ley en la materia;
 - b) Los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas, induciendo, en la práctica, poca intervención estatal y municipal;
 - c) Se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, y
 - d) Existen distintos niveles de efectividad entre esas leyes.

Con la reforma, se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria;
- 2) Generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional;
- 3) Considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental;
- 4) Garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, y
- 5) La instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas.

Lo anterior, pretende llevarse a cabo mediante su diseño constitucional como materia concurrente, facultando al Legislador Federal a crear la respectiva ley general en la materia.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la iniciativa presentada por el Diputado:

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la iniciativa presentada por el Ejecutivo:

Como se mencionó *ab initio* de este documento, la argumentación de la pertinencia de la adopción de esta política legislativa resulta la misma que para el caso de los MASC, por lo que en obvio de repeticiones se tiene aquí como reproducida y aceptada para su aplicación en tal propuesta, con la plena coincidencia de esta Comisión Dictaminadora en la necesidad de adoptar esta medida legislativa.

D. JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE

La propuesta de decreto que adiciona una fracción al art. 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de justicia cívica e itinerante, presenta fundamentalmente la siguiente argumentación:

...encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica y la dificultad que tienen las personas para acceder a la justicia.

Asimismo, los Diálogos por la Justicia Cotidiana permitieron identificar que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que un conflicto puede ser atendido. Más aun, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de gran parte de la población.

Además, se identificó que los conflictos comunitarios tampoco cuentan, en general, con mecanismos de resolución o gestión efectivos y de fácil acceso para su solución.

...la población desconfía de las instituciones y procedimientos de procuración y administración de justicia. Esta desconfianza se extiende a las autoridades y a los operadores mismos del sistema de justicia.

...en la actualidad, vivimos una crisis de valores cívicos y de respeto hacia el estado de Derecho, y existe un sentimiento de injusticia y decepción en el sistema por parte de los ciudadanos.

Por ello, las soluciones que se propusieron para atender estos problemas se centran en dos aspectos fundamentales: (i) fortalecer la justicia cívica, y (ii) crear mecanismos que detonen la justicia itinerante.

Justicia Cívica

La justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores... que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos.

[...]

Por ello, la justicia cívica juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica.

En este sentido, diversas entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia armónica de las personas, a través de leyes o reglamentos de cultura cívica, no obstante, esto no ha logrado permear en todo el país por diversas circunstancias, particularmente porque no existen criterios homogéneos que faciliten la convivencia diaria de las personas y sus relaciones personales. Además, en muchas ocasiones las autoridades desconocen la existencia de estas normas jurídicas.

Por ello, uno de los objetivos de la presente iniciativa es facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.

[...]

Justicia Itinerante

El concepto de justicia ha estado asociado a la necesidad de contar con espacios físicos que permitan a los jueces atender y resolver los conflictos que se les presentan. Durante mucho tiempo esta idea se ha encontrado con el inconveniente de la suficiencia presupuestaria y de la lejanía en la que se encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y se imparte justicia.

Es tiempo de cambiar esta idea y de acercar la justicia a las personas.

[...]

la justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad.

[...]

...los Tribunales Agrarios son los únicos órganos jurisdiccionales que desarrollan Programas de Administración de Justicia Itinerante dentro de sus jurisdicciones territoriales. Los usuarios del servicio de administración de justicia agraria, generalmente se encuentran dispersos en áreas geográficas apartadas, lo que dificulta su acceso a las instalaciones de los órganos impartidores de justicia agraria lo cual redundaría en perjuicio de su economía.

[...]

Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

Por todo lo anterior, el Decreto de mérito propone que, a partir de la facultad que ejerza el Congreso de la Unión, las leyes de las entidades federativas deberán prever los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos, además deberán establecer las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica e itinerante, así como sus mecanismos de acceso.

De la lectura de esta parte expositiva, se desprende que en gran medida se retoman los argumentos que para los MASC se vertieron en su momento.

Debiendo agregar que, tal y como lo menciona la iniciativa, la opción de aplicar la justicia cívica como solución a conflictos menores atiende además a la poca confianza en los sistemas de justicia y en México. Al respecto, la OCDE señala para el caso mexicano en un nivel de confianza inferior al 45%:

El CEJA menciona al respecto de la materia de la propuesta:

A pesar de los avances que han significado los procesos de reforma a la justicia en América Latina, el acceso de múltiples grupos de la población aún aparece limitado por diversas barreras. Entre ellas está el alto costo que el proceso judicial suele implicar para las partes, el largo tiempo que suelen demorar los procesos, la percepción de corrupción y en algunos casos la ubicación geográfica de los tribunales, usualmente ubicados en lugares céntricos o alejados de algunos grupos de la población. En consecuencia, se genera un conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas ante las cuales la justicia tradicional, en general, se presenta como ajena y distante. Para satisfacer estas necesidades ciudadana de justicia, han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que la ciudadanía pueda satisfacerlas de manera más sencilla, rápida y a menor costo. Estos problemas de acceso, se ven agravados cuando los ciudadanos/as se encuentran en condición de vulnerabilidad, ya sea ésta debida a su edad, condición sexual, género, etnia, discapacidad, pobreza, etc...

A partir de estos desafíos, los países de la región latinoamericana han venido siguiendo distintas estrategias para ampliar el acceso a la justicia, tanto a nivel de la administración de justicia tradicional, como mediante la incorporación de mecanismos informales o alternativos al proceso judicial tradicional. Entre estos encontramos procedimientos especiales para enfrentar pequeñas causas y de justicia vecinal, nuevos procedimientos de ejecución y cobranza, medios alternativos de solución de conflictos (MASC), el reconocimiento de la justicia de los pueblos originarios, la utilización de manera creciente de nuevas tecnologías para brindar servicios judiciales en línea, entre otros. Estas estrategias se deben explorar como medidas para confrontar las barreras de acceso a justicia y al mismo tiempo contribuir a un sistema de justicia más eficiente.

La iniciativa una vez más pone en relieve la falta de criterios homogéneos en los diseños normativos de las entidades federativas, por lo que se persiga dotar de facultades al Congreso de la Unión «para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica» e itinerante, a fin de acercar la justicia a la gente.

De ahí que se compartan ampliamente las consideraciones relativas a la adopción de estas como materias concurrentes, bajo los argumentos ya vertidos en este documento.

Se presenta entonces un cuadro de contenidos en esta materia:

E. REGISTROS CIVILES

La iniciativa de decreto busca reformar la fracción XXIX-R del art. 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de registros civiles, bajo la siguiente argumentación:

El 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, debiendo el Estado garantizar el cumplimiento de estos derechos y la autoridad competente otorgar, de manera gratuita, la primer copia certificada del acta de registro de nacimiento.

El derecho a la identidad, reconocido en nuestra Constitución desde 2014, es un derecho humano reconocido también en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano...

La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que «Este derecho consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para presentar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas».

[...]

El principal mecanismo a través del cual el Estado garantiza el derecho a la identidad, es la inscripción del registro de los recién nacidos en el Registro Civil, de ahí la relevancia y necesidad de contar con el acta de nacimiento que lo acredite.

[...]

...de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de «subregistro», así como de personas que no cuentan con documentos oficiales con datos fidedignos, y que dificulta al Estado proteger eficiente y certeramente el derecho a la Identidad de la población y garantizar otros derechos consagrados en nuestra Constitución.

[...]

...las causas que dan origen a la marginación jurídica, la heterogeneidad de la regulación de registros civiles en las entidades federativas, las barreras geográficas para acceder a una oficina del Registro Civil, los costos

económicos de este tipo de trámites, barreras culturales, además de la disparidad en los recursos materiales y humanos con que cuentan las oficinas del Registro Civil.

[...]

Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles;

[...]

...la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos.

Aunado a lo anterior, encontramos una carencia en programas de modernización de los registros civiles, así como falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales; falta de programas constantes de profesionalización para registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea; desvinculación de otros registros, y evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas, tanto humana como tecnológica; entre otros.

Debe tenerse en cuenta que, la problemática que se evidencia, centra la atención en el hecho de que «la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos», lo que se traduce nuevamente en falta de homogenización.

Pero, más allá de que este Órgano Revisor de la Constitución invoque los argumentos pertinentes a la adopción de la concurrencia de competencias en la materia, es menester resaltar que, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se menciona que:

La legislación que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas. Fue enviada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Sin embargo, de la lectura del texto normativo propuesto no se desprende —ni siquiera de manera inferencial— que una vez adoptada la redacción propuesta a la referida fracción XXIX-Q del art. 73 la ley general que cree la federación deba contener esos parámetros deónticos, reduciendo así el margen de discrecionalidad del legislador secundario federal.

Así, resulta por demás evidente que de pretender el establecimiento de esos parámetros normativos, deberán establecerse de manera expresa, pero dado que la fracción de mérito no se ocupará solamente de la figura de los registros civiles, sino también de los «registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales», tal regulación no es viable en la referida fracción.

Por tal motivo se presenta la necesidad de generar un artículo transitorio adicional que así lo indique, según el cuadro que se presenta a continuación:

Por último, debe mencionarse que, toda vez que se tomó la decisión de dictaminar las cuatro iniciativas en un mismo documento, el régimen transitorio deberá sufrir modificaciones para adecuarlo al nuevo texto de reformas y adiciones.

III. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Proyecto de Decreto por el que se adicionan y modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos- Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registro Civil.

Artículo Único. Se ADICIONAN un párrafo último al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73 y se REFORMAN las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25...

...

...

...

...

...

...

...

...

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73...

I a XX...

XXI. Para expedir:

a) y b)...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

XXII a XXIX...

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B a XXIX-Q...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S a XXIX-X...

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

TERCERO. La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

CUARTO. La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

QUINTO. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.

SEXTO. La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere la fracción XXIX-Y del artículo 73 de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:

a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.

b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.

c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga.

SÉPTIMO. La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

- a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y
- c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

Notas:

1 Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

2 Según el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), «Menos del 4% de las sanciones en México contemplan el uso de alternativas como las multas o la reparación del daño. En la práctica, el sistema de justicia se ha reducido a la aplicación de penas de prisión y a la institucionalización del sistema carcelario, sin que ello signifique necesariamente una solución al conflicto». Véase CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, Hallazgos 2015: evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal, CIDAC, México 2016, p. 131.

3 *Ibidem.*, p. 50. Por su parte, el CIDE señala que «Otro aspecto que contribuye al mejoramiento de la justicia, son los Institutos o Centros de Justicia Alternativa. En la actualidad, todas las Entidades Federativas de la República Mexicana reportan la existencia de dichos órganos y brindan diversos servicios de asesoría, mediación y conciliación, de manera gratuita y accesible a cualquier persona que lo solicite». Véase CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, CIDE, México 2015, p. 183. Por su parte, a nivel federal la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto Federal de Defensoría Pública, ya aplican MASC. Véase CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Santiago de Chile 2014.

4 Se trata de un organismo internacional, creado en 1999 por las instituciones del Sistema Interamericano. Su sede está en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de Estados Americanos.

5 CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Op. cit., p. 12 et sec.

6 Véase CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, Op. cit., p. 16.

7 *Ibidem.*, p. 183.

8 CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Op. cit., pp. 59-61.

9 Diario Oficial de la Federación del 2013-10-08.

10 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, Op. cit., p. 70.

11 Ejecutoria de la Novena Época, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 991 del SJF y su Gaceta, Tomo XXXII, diciembre de 2010, con el número de registro 22553, derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010. Procurador General de la República.

12 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, Op. cit., pp. 12 y 13.

13 CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina, CEJA, Op. cit., pp. 59-61.

Notifíquese a la Mesa Directiva para efectos de su programación legislativa.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de octubre de 2016.

La Comisión de Puntos Constitucionales, diputados: Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica), presidente; Édgar Castillo Martínez (rúbrica), Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica), Yulma Rocha Aguilar (rúbrica), Marco Antonio Aguilar Yunes (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), J. Apolinar Casillas Gutiérrez (rúbrica), Javier Antonio Neblina Vega (rúbrica), Omar Ortega Álvarez, Ángel II Alanís Pedraza (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica), Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica), Lorena Corona Valdés (rúbrica), secretarios; Benjamín Medrano Quezada (rúbrica), Ivonne Aracelly Ortega Pacheco (rúbrica), David Sánchez Isidoro (rúbrica), Martha Sofía Tamayo Morales (rúbrica), Mariana Benítez Treviño (rúbrica), María Bárbara Botello Santibáñez (rúbrica), Héctor Ulises Cristópulos Ríos (rúbrica), Armando Luna Canales, Karina Padilla Ávila (rúbrica), Ulises Ramírez Núñez (rúbrica), Santiago Taboada Cortina (rúbrica), María Luisa Beltrán Reyes, Evelyn Parra Álvarez (rúbrica), Rodrigo Abdala Dartigues, Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica), Rosa Alicia Álvarez Piñones (rúbrica), Cándido Ochoa Rojas (rúbrica), Hugo Eric Flores Cervantes.»

El Presidente diputado Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano: De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, **se cumple con la declaratoria de publicidad.**

15-11-2016

Cámara de Diputados.

DICTAMEN de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil.

Aprobado en lo general y en lo particular, por 413 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Diario de los Debates, 4 de noviembre de 2016.

Discusión y votación, 15 de noviembre de 2016.

DISCUSIÓN DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

Diario de los Debates

México, DF, martes 15 de noviembre de 2016

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Está a discusión, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

En ese sentido, tiene la palabra, el diputado Braulio Mario Guerra Urbiola, hasta por 10 minutos, para fundamentar el dictamen en términos del artículo 230, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

El diputado Braulio Mario Guerra Urbiola: Con la venia del señor presidente, compañeros, compañeras, diputados. La Comisión de Puntos Constitucionales ha trabajado de manera comedida, de forma productiva y con un alto sentido de consensos y de acuerdos en torno a aquellos temas que les son importantes a México.

Es por ello que dentro del dictamen que se discute el día de hoy, y reconociendo la labor de los integrantes en conjunto de la Comisión de Puntos Constitucionales, fundamentamos la iniciativa, el conjunto de proyectos que enviara el Poder Ejecutivo de la República en torno a la homologación y criterios en materia de justicia en nuestro país.

Se plantean reformas a los artículos 25 y 73 de nuestra Carta Magna.

El primer elemento que se busca reformar tiene que ver con los aspectos económicos; es la mejora regulatoria, que además y a pesar de que ya en diversas entidades federativas los gobiernos de los estados han modificado sus legislaciones distintas para perfeccionar el encuentro entre el ciudadano y la autoridad, ese momento en donde la gente acude con su gobierno y la administración pública para realizar un trámite, para aperturar una empresa, para tener cercanía, autorización y regulación en torno al desempeño económico que tendrá, busca esta reforma que nuestra Constitución homologue los criterios en el país para que tengamos un solo lenguaje, un elemento que permita unificar que estados y ayuntamientos tengan mayor transparencia en el proceso regulatorio de las entidades públicas.

Se tengan menores costos para la sociedad y para las dependencias. Los trámites simplificados, rápidos y homologados para la obtención de distintos servicios, que esto es un reclamo y un sentir muy profundo y muy constante por parte de la ciudadanía la facilidad para la apertura de sus empresas y mayor competitividad económica al mismo tiempo.

En ese mismo sentido, se plantea en este dictamen reformar el artículo 73 para dotar de la facultad al Congreso de la Unión de legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Este uso de mecanismos alternativos de solución, le permite que se asimile de mayor y con mayor profundidad el Sistema Nacional de Justicia en el país. Sin embargo a la fecha no existe unidad de criterios ni estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores.

Actualmente 23 entidades federativas ya cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias, sin embargo para que dichas leyes permitan un ejercicio eficaz y efectivo, se requieren criterios de homologación.

Justicia cívica e itinerante. Esta debe ser el detonante del encuentro de la ciudadanía con los conflictos menores que pueden ser resueltos por la autoridad de manera ágil y simplificada. Por ello esta iniciativa pone más en el relieve la falta de criterios homogéneos en los diseños normativos para las entidades federativas, por lo que se persigue dotar de facultades al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno distintos en el ámbito de su competencia en materia de justicia cívica e itinerante a fin de acercar, aproximar la justicia a la vida diaria y de manera más próxima a los ciudadanos.

Finalmente lo que tiene que ver con el tema de los registros civiles, que es un tema que importa a las entidades federativas, toda vez que el estado civil de las personas, de acuerdo al artículo 124 de nuestra Constitución, está reservado para legislarse en materia local y en materia estatal. No obstante a ello volvemos al mismo punto de homologar y equilibrar un lenguaje que sea para todos y todas en el país, en este tema.

La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución. De acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de subregistro, así como de personas que no cuentan con documentos oficiales o con datos fidedignos, y esto dificulta al Estado proteger de manera eficiente y de manera certera el derecho a la identidad de la población, y garantizar así todos los demás derechos que se encuentran consagrados en nuestra Constitución.

La legislación que se expida deberá prever –de acuerdo a este dictamen– al menos, la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción, con la estandarización de las actas de nacimiento a nivel nacional, medidas de seguridad física y electrónica, la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales, de realizar consultas y emisiones vía remota, el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad y marginación, mecanismos homologados de captura de datos, simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Como ustedes lo observan, es un conjunto de iniciativas que tienen como centro la justicia en nuestro país, mejorarla, hacerla más eficiente, darle condiciones a los mexicanos y mexicanas para que se sientan más seguros y para que encuentren en sus causas y en sus anhelos, y en aquellos conflictos, el derecho otorgado por los tribunales y por el Poder Judicial para encontrar salida pronta a sus problemas. Sería cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias diputado Guerra Urbiola.

Se han registrado para fijar la posición de su grupo parlamentario, las siguientes diputadas y diputados, quienes harán uso de la palabra hasta por cinco minutos.

La diputada Cynthia Gissel García Soberanes, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social; la diputada Mirna Isabel Saldívar Paz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza; el diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; el diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo Parlamentario de Morena; la diputada Lorena Corona Valdés, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; el diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD; el diputado Luis Fernando Antero Valle, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y el diputado Edgar Castillo Martínez, del Grupo Parlamentario del PRI.

En ese sentido tiene el uso de la tribuna la diputada Cynthia Gissel García Soberanes, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, hasta por cinco minutos.

La diputada Cynthia Gissel García Soberanes: Buenos días, compañeros diputados. Con su venia, señor presidente. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema de la nación. Es a través de ella que se expresan los principales valores de nuestra sociedad y se asientan las bases de nuestro sistema jurídico e institucional.

Debido a tan alta dignidad jurídica su modificación no es una tarea menor, pues previamente puede efectuarse un profundo análisis de los problemas surgidos de la realidad histórica, que desemboque en soluciones racionales y que respondan tanto a las necesidades de las generaciones actuales como de las futuras.

En esta tesitura, el dictamen a discusión parte del estudio de múltiples fenómenos que aquejan gravemente a nuestro país y propone como solución facultar al honorable Congreso de la Unión para expedir cuatro leyes generales, a efecto de establecer los principios y bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de métodos alternativos para solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante, así como el registro civil.

De manera común las medidas propuestas conllevan un beneficio doble, pues por partes se establecen a través de las leyes generales, plataformas homogéneas y armónicas para los tres niveles de gobierno; mientras que, en el ámbito local, se permiten en los Congresos de las entidades federativas se nutran de la normatividad estatal, atendiendo a las circunstancias particulares en su entorno geográfico.

Detallando las bondades específicas de cada una de las leyes a desarrollar, tenemos que al fomentarse el uso de métodos alternativos para la solución de controversias, además de contribuir a la despresurización del sistema judicial, se promueve la autocomposición de las partes, factor fundamental al menos de las recientes reformas de largo alcance en materia penal, mercantil y laboral.

Por lo que hace a la mejora regulatoria, en Encuentro Social estamos convencidos en que la expedición de tal y general elevará sustancialmente el nivel de seguridad jurídica de los gobernados, pues se contará con el marco jurídico claro, congruente y consistente desde la normatividad local hasta la Constitución General, haciendo de la norma un instrumento accesible no solo del perito en derecho, sino para la totalidad de los individuos.

Para cuando toca la materia de justicia cívica su regulación genera y resulta sumamente trascendente, pues asentará de manera común las bases mínimas de seguridad ciudadana en torno al urbano y así como la convivencia diaria.

Para lo que hace a la justicia itinerante, el tratarse de una de las principales responsabilidades del Estado se considera que la expedición de la norma general resulta muy oportuna a efecto de establecer las condiciones en las que se deberá participar el Estado y el uso de sus facultades soberanas para dictar la resolución judicial en aquellas localidades que por sus ubicaciones geográficas no se encuentren con órganos jurisdiccionales instalados permanentemente.

Finalmente, en materia de registro civil, su regulación en el ámbito general permitirá como bien señala el dictamen, instrumentar el ejercicio del derecho humano a la identidad. Esto lo hará posible la optimización de procesos y subsanará la evaluación desigual de la actividad registral de las entidades federativas.

Por las bondades expuestas, este Grupo Parlamentario de Encuentro Social saludamos la letra y el espíritu del dictamen y ofrecemos no sólo votar a favor, sino además de coadyuvar a dar permanentemente lustre y vigor a las leyes generales que harán de la vida jurídica mexicana.

Es todo y cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputada García Soberanes. Tiene el uso de la tribuna hasta por cinco minutos la diputada Mirna Isabel Saldívar Paz, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza.

La diputada Mirna Isabel Saldívar Paz: Con su permiso, diputado presidente. Compañeras y compañeros legisladores, en esta ocasión quisiera referirme al dictamen con proyecto de decreto por el que se adicionan y modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil. Lo anterior con la finalidad de facilitar aquellos mecanismos de impartición de justicia cotidiana.

Una de las mayores demandas de la población es la necesidad de una verdadera y eficaz impartición de justicia principalmente cuando nos referimos a temas no penales, razón por la cual el Ejecutivo federal presentó diversas iniciativas en materia de lo que se denominó justicia cotidiana.

Ante estas inquietudes y después de la realización de diversos foros de discusión sobre este tema, el Centro de Investigación y Docencia Económicas concluyó que era necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos, por medio del arreglo extrajudicial.

En nuestro país se ha incrementado el uso de nuevos mecanismos de solución de controversias. Sin embargo, aún se carece de un criterio uniforme o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos. Eso es lo que se pretende, solucionar con este dictamen con el que coincidimos plenamente.

Uno de los impedimentos que lleva a miles de personas a no recurrir a los diversos métodos de impartición de justicia en materia no penales, es el elevado costo que implica un proceso judicial, así como el tiempo que suelen demorar dichos procesos. Ello aunado a la enorme percepción de corrupción.

En Nueva Alianza sabemos que para mejorar la impartición de justicia en el país es preciso innovar, es preciso unificar los mecanismos alternativos de solución de controversias. De hecho, como lo refiere el dictamen, el párrafo cuarto del artículo 17 constitucional ya menciona la obligación de regular esta materia, al señalar que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.

En la materia penal, regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

A pesar de lo anterior, este Congreso carece actualmente de la facultad explícita para expedir una ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Por eso es necesaria esta reforma.

De igual manera, se busca que el Congreso tenga facultades para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, así como la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en materia de mejora regulatoria y de justicia cívica e itinerante.

En Nueva Alianza queremos contribuir a mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos. Ese compromiso nuestro es impulso para aliarnos a propuestas como la que hoy se pone a consideración. Es cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputada Saldívar Paz. Tiene el uso de la tribuna, hasta por cinco minutos, el diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Esta Presidencia saluda a alumnos de la Escuela de Derecho Ponciano Arriaga, Asociación Civil, de la delegación Cuauhtémoc, invitados por el diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, sean bienvenidos todas y todos. Adelante, diputado.

El diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco: Con su venia, presidente. En este país la justicia sigue siendo un grave problema. El acceso a la justicia para la mayoría de la población, una justicia muy retardada, pero además una justicia con un alto grado de corrupción.

Por eso esta reforma llega en un momento muy oportuno, es una reforma que en el primer tema se busca ampliar, de una manera que además de urgente es imperiosa, los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Es verdad, los mecanismos alternativos de solución de conflictos o de controversias hasta hoy están solamente regulados en el artículo 17 constitucional, en materia penal. Es una reforma que ayudará, precisamente, a lo que es fortalecer la cultura de paz.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, buscan o tienen como objetivo que entre un 40 o un 60 por ciento de conflictos se puedan resolver precisamente con ese tipo de mecanismos, sobre todo en materia penal.

En consecuencia, en materia civil, en materia familiar y en otro tipo de materia es muy necesario que se pueda regular. Por ejemplo, en el 2013 nos dicen las estadísticas del Inegi, que los conflictos o la litigiosidad en materia familiar era de un 35 por ciento, en materia civil un 30 por ciento, en materia mercantil un 20 por ciento y al final, la materia penal un 13 por ciento. Esto significa que la mayoría de los tribunales tienen y están colapsados en otras materias, no nada más en la penal.

En consecuencia, es importante que se establezcan estos mecanismos, para que la mayoría de los ciudadanos tengan la posibilidad y la facilidad de acudir a un nuevo tipo de justicia, que puede ser rápida y expedita.

Por ejemplo, la justicia alternativa en las entidades federativas, también en el año 2013, nos dice que de 137 mil asuntos, aproximadamente, el 35 por ciento correspondían a la materia familiar y se resolvieron por este tipo de mecanismos. El 31 por ciento en la materia civil y en la materia mercantil el 18 por ciento.

Por eso es importante que los mecanismos alternativos puedan regularse a nivel federal, en una ley general. Y lo son porque precisamente se requiere homologar los procedimientos, la capacitación en los tres órdenes de gobierno, además de que se certifiquen a mediadores, facilitadores o conciliadores.

Los diputados ciudadanos apoyamos esta reforma de justicia cotidiana porque creemos que la justicia que hoy rige en el país necesita un cambio y una transformación profunda.

En el mismo sentido, la mejora regulatoria también es muy necesaria. Es importante que se incluya política de revisión normativa de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y esclarecimiento de empresas.

Es decir, se requiere una mejora regulatoria donde la sociedad tenga menores costos posibles en lo que son los trámites administrativos.

Por otra parte, hablando también de justicia, el problema presupuestal, hasta hoy ha tenido graves problemas en que la justicia itinerante sea una realidad. Por eso también esta reforma ayudará a que la justicia cívica itinerante pueda ir a lugares más lejanos y en las comunidades con más lejanía de centros de administración de justicia como los hay ahora.

Es importante que la justicia itinerante implique realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presenten en una determinada comunidad.

Por último, con respecto a lo que son los registros civiles, pues en este país ya es un derecho el derecho a la identidad, pero existe una serie de problemática para que todos los registros civiles tengan infraestructura moderna y los registros sean ágiles, etcétera.

Por eso esta reforma viene a ayudar a que haya, a nivel nacional, la obligación de todos los registros civiles de que tengan formatos accesibles de inscripción, estandarización de actas a nivel nacional, medias de seguridad física y electrónica, la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales, realizar consultas y emisiones vía remota, el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación.

En consecuencia, y en conclusión, los diputados ciudadanos creemos que esta reforma constitucional ayudará para que los ciudadanos tengan una mejor justicia. Es cuanto, presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputado Sánchez Orozco. Tiene el uso de la tribuna el diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo Parlamentario de Morena, hasta por cinco minutos.

El diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza: Gracias, compañero presidente. Compañeras diputadas, compañeros diputados, una de las grandes aspiraciones de la ciudadanía es la optimización de trámites y servicios que el gobierno brinda a los ciudadanos.

El Estado debe garantizar que haya una mejora constante, a fin de que todas las personas tengan acceso a mecanismos o formas sencillas para solicitar y obtener de las autoridades soluciones rápidas y adecuadas a sus problemas que se presentan de manera cotidiana. El orden jurídico de nuestro país cuenta con leyes y ordenamientos en el ámbito federal, estatal y municipal, pero tiene que haber leyes generales que establezcan competencias para los tres órdenes de gobierno.

Únicamente se han emitido leyes nacionales, como el Código Nacional de Procedimientos Penales, que tiene como propósito establecer criterios únicos en todo el país, que permitan la impartición de justicia de manera uniforme y evitar que la diferencia de criterios en el Poder Judicial sea un elemento que incline la balanza hacia un lado, con el riesgo de provocar una decisión injusta.

El dictamen que se discute toma en cuenta cuatro iniciativas del Ejecutivo Federal y una más del Legislativo, cuyo propósito era muy similar. Por esta razón, la Comisión de Puntos Constitucionales formuló un en solo dictamen el proyecto de decreto que se pone a consideración en este único acto.

En muchas ocasiones es necesario ofrecer alternativas para la resolución de conflictos, sin necesidad de llegar ante las autoridades judiciales y tener la posibilidad de llegar al arreglo extrajudicial en un marco legal.

A la fecha, los legisladores no podemos plantear un procedimiento en una ley que permita esta posibilidad, simple y sencillamente porque el artículo 73 de nuestra Constitución Política, no nos otorga las facultades para legislar en esta materia.

Con esta reforma estaremos en posibilidad de legislar para armonizar diversos ordenamientos, como es el caso de la legislación en materia de registro civil. Además, las disposiciones transitorias nos obligan a legislar en un periodo máximo de 180 días para emitir las leyes que establezcan los mecanismos de solución de controversias en diversas materias para evitar llegar a los tribunales.

Se pueden resolver muchos conflictos fuera de los juzgados, prueba de ello son las reformas que recientemente se votaron en el periodo extraordinario dentro de la miscelánea penal para evitar que muchos adolescentes lleguen a procesos judiciales por fallas menores.

También tenemos como ejemplo, los casos de conflicto que se han resuelto a través de la conciliación en algunas entidades federativas, entre las cuales está la Ciudad de México. Morena, votará a favor este dictamen porque con las modificaciones constitucionales vemos con claridad que el beneficio directo será para la ciudadanía al mejorar los mecanismos para la impartición de justicia. Muchas gracias.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputado Caballero Pedraza. Tiene el uso de la tribuna, hasta por cinco minutos, la diputada Lorena Corona Valdés del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

La diputada Lorena Corona Valdés: Con su venia, señor presidente. Compañeros diputados, reformar la Constitución no es tarea simple, deviene del análisis serio, objetivo y profundo de su estructura y sistematización para entender si es o no necesaria su modificación. En las últimas semanas nos hemos visto inmersos en intensos debates al seno de la comisión, buscando siempre lo mejor para México.

Legisladores, recibimos cuatro iniciativas del Ejecutivo federal en el marco de las reformas estructurales aprobadas en este sexenio y de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y de su eje rector México en

Paz, y de diversos foros realizados en el CIDE y de su informe de resultados de los foros de justicia cotidiana. Cuatro iniciativas que están debidamente analizadas en el dictamen que estamos votando y que permitirán al Congreso legislar en estas materias.

La primera se refiere a los mecanismos alternativos de solución de controversia. Con esta reforma se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal y el respeto al otro y a la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

La segunda es la reforma para legislar la materia de mejora regulatoria, la que permitirá generar, entre otros, un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas y eficiencia en la acción gubernamental.

La tercera iniciativa es la relativa a la justicia cívica e itinerante, la cual juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece las reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica.

El concepto de justicia ha estado asociado a la necesidad de contar con espacios físicos que permitan a los jueces atender y resolver los conflictos que se le presentan. Durante mucho tiempo esta idea se ha encontrado con el inconveniente de la insuficiencia presupuestal y de la lejanía en la que se encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y donde se imparte la misma. Es tiempo de terminar esta problemática y de acercar la justicia a las personas.

Como cuarta reforma tenemos la materia en registros civiles. No podemos dejar de considerar que el principal mecanismo a través del cual el Estado garantiza el derecho de identidad es la inscripción del registro de los recién nacidos en el registro civil. De ahí la relevancia y necesidad de contar con el acta de nacimiento que lo acredite.

El objetivo de esta reforma es proteger eficiente y certeramente el derecho a la identidad y el derecho a la personalidad. Si bien es cierto se trata de cuatro iniciativas con objetivos diferentes, no es menos cierto que se trata de una misma forma de entender al federalismo.

Las reformas que presenta el Ejecutivo por su relevancia y necesidad social, constituyen una excepción a la autonomía legislativa de los estados ya que su importancia demanda cambios constitucionales, los cuales tienen la siguiente finalidad: el fortalecimiento del Estado de derecho; la homologación del sistema de justicia en todo el país; la agilización de los procesos judiciales y administrativos; la transparencia y legalidad de los involucrados en el debido proceso; el establecimiento de criterios homólogos a lo largo y ancho del territorio nacional, y sobre todo que ofrecerá oportunidad y eficacia de las normas al ciudadano.

Considero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema de nuestro sistema jurídico, debe de ser respetada y no ser modificada a la ligera, pero también creo firmemente que la norma fundamental debe ajustarse a la nueva realidad social, política y económica del país, y en este caso resulta procedente su modernización como una excepción a la autonomía legislativa de los estados.

Hoy nos encontramos ante la necesidad de hacer una valoración integral de la norma, y por ello votaremos a favor de que el Congreso goce de estas nuevas facultades en consideración al fin máximo de la sociedad que es el bien común, y a la realidad social. Es cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputada Corona Valdés. Tiene el uso de la tribuna el diputado Omar Ortega Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRD, hasta por cinco minutos.

El diputado Omar Ortega Álvarez: Con la venia de la Presidencia, legisladoras y legisladores, el dictamen que nos presenta la Comisión de Puntos Constitucionales que versa sobre los mecanismos alternativos de solución a controversias, la mejora regulatoria, la justicia cívica e itinerante y sobre el Registro Civil, pretende resolver el enorme rezago que padecen nuestras instituciones de justicia en lo general, también pretende resolver de manera particular, lo que atañe a diversos aspectos de la justicia cotidiana y a los vicios e inercias negativas, y se reproducen sistemáticamente en los primeros espacios de contacto entre la autoridad, principalmente a nivel local con los ciudadanos que tienen que ver con un vasto entramado burocrático que entorpece la administración

de justicia de primer nivel y la actuación de la administración pública, con enredados laberintos procedimientos legales y trámites administrativos de diversa índole. Estas instancias de gobierno lejos de resolver con prontitud las demandas y solicitudes ciudadanas, practican una verdadera tortura burocrática, que favorece la corrupción y la ineficacia administrativa que hacen nugatorios los derechos ciudadanos más elementales, desalientan la inversión pública y privada e inhiben el desarrollo individual y colectivo.

Aquí la crítica es dura para el Estado mexicano, porque la justicia de primer nivel y las ventanillas de cualquier instancia de gobierno, se han convertido en un lastre para los ciudadanos porque con su ineficacia, su ineptitud y su corrupción, sólo atienden a sus intereses particulares y se atropella el bienestar colectivo.

Por ello, consideramos, a partir de este diagnóstico, que es preocupante, que es de gran importancia profundizar en el reconocimiento de otros medios de solución de controversias.

Por ello, es necesario que aprobemos este dictamen que nos proporcionan un piso normativo en estas materias, para que posteriormente impulsemos una serie de acciones legislativas que le den vida a una legislación que permita, en un corto plazo, a través de las leyes generales, que son materia del presente dictamen, que proveen una serie de criterios y principios mínimos que obliguen a las entidades a elevar sus estándares sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, mejor conocidos como MASC, sobre la debida mejora regulatoria para la administración pública, la justicia cívica e itinerante, así como a la modernización de los registros civiles de cada entidad, que se encuentran inmersos en un rezago altamente preocupante.

También queremos reconocer la labor conjunta de académicos, investigadores y de instituciones académicas como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el CIDE, y otras más que fueron impulsoras fundamentales de los diálogos y foros que fueron organizados para darle una forma ordenada, colectiva y consensuada a la discusión que fue detonante del debate público que aterrizó en éstas y otras ideas que enriquecieron estas iniciativas, cuyo dictamen estamos hoy discutiendo, por lo cual, nuestro voto será de manera favorable. Es cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputado Ortega Álvarez. Tiene el uso de la tribuna, el diputado Luis Fernando Antero Valle, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, hasta por cinco minutos.

El diputado Luis Fernando Antero Valle: Con su venia, diputado presidente. Diputadas y diputados, a través de la dictaminación conjunta de diversas iniciativas que se ponen hoy a consideración de esta asamblea, se plantea reservar una serie de competencias. Sobra decir que son muy atinadas y además muy necesarias a favor del Congreso General para legislar de manera única en determinadas materias.

A través de la figura de las denominadas leyes generales previstas en nuestro ordenamiento jurídico se establece un sistema de distribución de competencias, el cual pondrá en marcha una mejor coordinación entre autoridades en diversas materias, tales como: mejora regulatoria, justicia cívica itinerante, mecanismos alternativos de solución de controversias y registros civiles.

Uno de los objetivos de la mejora regulatoria es la simplificación del ordenamiento jurídico para hacerlo de forma asequible y entendible para el gobernado sin menoscabo de la actividad regulada sin excesos, todo ello de regulación.

Hoy en día todos sabemos que en los tres órdenes de gobierno existe una dispersión normativa, todo sobre regulación, todo sobre duplicidad normativa y es por ello que se hace muy necesario hacer frente a esta problemática en favor del ciudadano.

Con este dictamen se establece que por mandato constitucional se exige a todos los órdenes de gobierno el implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de trámites, servicios y marco normativo que resulta ya ocioso para empresarios y para particulares.

Con la atribución al Congreso al Congreso General para establecer la Ley General en materia de mejora regulatoria se robustecen las instituciones, se fortalecerá el Estado de derecho y, sobre todo, se generará seguridad jurídica al gobernado al haber leyes y trámites simples, claros y de fácil cumplimiento.

La orografía del territorio mexicano es vasta e irregular, afortunadamente contamos con una extensa variedad de ecosistemas y microclimas que han hecho que los asentamientos humanos se encuentren dispersos tanto en centros urbanos como en comunidades rurales e incluso pequeñas poblaciones remotas y también muy aisladas. Estos asentamientos han hecho que por diferentes factores el acceso a la justicia no sea asequible para muchas personas al encontrarse cerca de los impartidores de justicia.

Con la atribución para establecer la Ley General en materia de justicia cívica e itinerante por parte del Congreso General se pretenden establecer los principios y bases a los que deberán sujetarse los tres órdenes de gobierno en dicha materia, a efecto de llevar a las comunidades más apartadas la justicia cívica y así solucionar conflictos menores y dar una adecuada atención y solución oportuna y temprana a nuestros connacionales más alejados del país.

Por lo referente al presente dictamen a la justicia alternativa, hay que señalar que hoy en día desafortunadamente no existe unidad en criterios de procesos ni procedimientos en el establecimiento de los mecanismos alternativos en la Federación, lo que ha redundado en una disparidad de alternativas de solución en cada uno de los estados que han empezado a crear confusión y disparidad de criterios a seguir en la Federación y asimismo en cada uno de los estados.

El dictamen establece, atento a la iniciativa que da origen, la competencia para que el Congreso expida la Ley General en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, lo que permitirá sentar las bases necesarias e indispensables para que la Federación en conjunto regule y aplique estos mecanismos sobre la base de una política de Estado coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales, así como el homogéneo y sistematizado que evite la dispersión normativa y criterios encontrados o incluso inseguridad jurídica en el marco legal.

Finalmente, se establece además la atribución al Congreso para establecer la Ley General que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles, con lo cual se pretende fortalecer los procedimientos y los procesos para la expedición de documentos de reconocimiento por parte del Estado mexicano, al derecho de identidad de todas las personas.

El dictamen que hoy nos presentan trae consigo muchos beneficios al país, y no se trata de arrogar atribuciones al Congreso sin una causa justa, sino al contrario, compañeras y compañeros diputados, de armonizar mediante criterios generales un mejor acceso a la justicia y a la propia regulación.

Por lo anteriormente expuesto, Acción Nacional estará votando a favor del presente dictamen. Es cuanto, diputado presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputado Antero Valle. Tiene el uso de la tribuna hasta por cinco minutos, el diputado Edgar Castillo Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado Edgar Castillo Martínez: Con su permiso, diputado presidente. Compañeras y compañeros diputados, la materia que estamos posicionando en esta tribuna son de vital importancia para la vida jurídica de México, en su conjunto los tópicos que nos ocupan quedan agrupados en lo que el presidente Enrique Peña Nieto ha denominado justicia cotidiana, forma parte de un paquete de iniciativas de las cuales se ha aprobado una más y el día de hoy esperemos se aprueben cuatro.

La iniciativa del Poder Ejecutivo considera necesaria las modificaciones al texto constitucional, particularmente reformando o adicionando fracciones del artículo 73, para que el Congreso de la Unión expida leyes generales en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil, buscando con ellas exista una regulación general nacional que establezca principios y bases que regirán en el país, permitiendo homogeneizar ordenamientos y criterios, protegiendo los derechos humanos de las y los mexicanos, así como lograr que las atenciones recibidas por parte de los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno sean mejores y más efectivos, impactando en la confianza de las instituciones públicas, pero, sobre todo, en el bienestar de las personas.

La fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional emitirá su voto a favor del dictamen, haciendo suyos los argumentos presentados por el Ejecutivo federal, quien apegado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contempla la estrategia para hacer de México una sociedad de derechos, en donde los mexicanos tengan

acceso efectivo a todas las prerrogativas que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, específicamente, el eje denominado México en paz, mismo que propone la consolidación de un Estado democrático a través de instituciones sólidas e incluyentes que aseguren el respeto y garantía de los derechos humanos, y dicho propósito sea obligado para todas las autoridades como una práctica cotidiana.

Asimismo dicho Plan Nacional establece como una de sus metas nacionales para alcanzar un México próspero, garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.

Para lograr el texto de las iniciativas que hoy se presentan como proyecto de decreto, se tomó en cuenta al Centro de Investigación y Docencia Económica, por sus siglas CIDE; al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; así como la opinión vertida en la instrumentación en el año 2015, de los denominados: Diálogos por la justicia cotidiana, con la participación de más de 140 juristas, académicos y representantes de la sociedad civil.

Con lo anterior, el Poder Ejecutivo federal planteó las iniciativas de mérito, buscando los siguientes propósitos fundamentales.

Primero. En materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Que el Estado facilite a las personas mecanismos alternativos sencillos, ágiles y confiables, para obtener una solución expedita y adecuada a sus problemas y controversias en materias diversas al ámbito penal y sin necesidad de recurrir a instancias jurisdiccionales, con retraso en tiempo y los consabidos gastos que ello genera.

Segundo. En materia de mejora regulatoria. Contar con una ley general integral, que facilite un mejor ambiente económico y además propicie la competitividad nacional, satisfaciendo los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas y la eficiencia en la acción gubernamental, involucrando, desde luego, a los distintos órdenes de gobierno.

Tercero. En materia de justicia cívica e itinerante. Facultar al Congreso para expedir una ley general en la materia, que establezca las bases y principios que adoptarán las autoridades en los tres órdenes de gobierno en materia de justicia cívica, la cual además tendrá como objeto recobrar la confianza ciudadana y acercar a las personas los órganos de impartición de justicia, previendo desde luego la denominada asistencia temprana, los mecanismos alternativos de solución de conflictos y justicia cívica.

Cuarto. Finalmente en materia de registro civil y en concordancia con la redacción del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

Es necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general que armonice y estandarice formatos, prácticas, simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas, así como utilización de técnicas para resguardo y consulta, desde luego, con la atención a los grupos vulnerables.

En conclusión, compañeras diputadas y diputados, la fracción parlamentaria que represento respalda el sentido del dictamen presentado al conservar la esencia de las iniciativas presentadas por el presidente de la República y sustentadas en los motivos y argumentos defendidos.

Con estas reformas consolidamos una justicia más eficaz, accesible y de calidad para todas y todos los mexicanos. Es cuanto, diputado presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Gracias, diputado Castillo Martínez.

Esta Presidencia saluda a alumnos de la Universidad Milenium, plantel Ixtapaluca, del estado de México, invitados por el diputado David Gerson García Calderón. Igualmente saludamos a alumnos del Centro de Estudios Intercontinental de Silao, de la carrera de derecho, invitados por el diputado Miguel Ángel Salim Alle.

Saludamos la presencia, en este salón de sesiones, de la atleta Ana Laura González, originaria de Manzanillo, Colima, quien se ha distinguido a nivel mundial por su participación en la categoría juvenil en un sinnúmero de competencias de surfing. Invitada por el diputado Virgilio Mendoza Amezcua, deseándole más éxitos en su carrera deportiva.

Informamos a la asamblea que no se han reservado artículos para discutirlos en lo particular. En tal virtud y de conformidad con el artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Se pide a la Secretaría abra el sistema electrónico, por cinco minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular en un solo acto.

La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez: Háganse los avisos a que se refiere el artículo 144, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Ábrase el sistema electrónico, por cinco minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular.

(Votación)

¿Algún diputado o alguna diputada que falte de emitir su voto? Sigue abierto el sistema. ¿Algún diputado o alguna diputada que falte de emitir su voto? Sigue abierto el sistema. ¿Alguna diputada o diputado que falte de emitir su voto? Sigue abierto el sistema, diputada. Ciérrase el sistema de votación electrónico. De viva voz.

El diputado Guadalupe Acosta Naranjo (desde la curul): A favor.

La Secretaria diputada Alejandra Noemí Reynoso Sánchez: Se emitieron 414 votos a favor, por lo tanto es mayoría calificada, presidente.

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar: Aprobado en lo general y en lo particular, por 413 votos el proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil. **Pasa al Senado para sus efectos constitucionales.**

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Asimismo, la Colegisladora nos remitió una minuta proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

000067

MESA DIRECTIVA
LXIII LEGISLATURA
OFICIO No.: D.G.P.L. 63-II-6-1301.
EXPEDIENTE No: 2832.

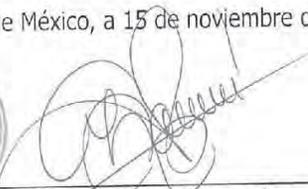
NOVIEMBRE 16 2016

Secretarios de la
H. Cámara de Senadores,
Presentes.

Tenemos el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales, el expediente con la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, con número CD-LXIII-II-1P-101, que en esta fecha aprobó la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Ciudad de México, a 15 de noviembre de 2016.




Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Secretaria



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

M I N U T A
P R O Y E C T O
D E
D E C R E T O

POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTROS CIVILES.

Artículo Único.- Se reforman las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y se adicionan un último párrafo al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) y b)...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.





PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

...

...

XXII. a XXIX. ...

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B. a XXIX-Q. ...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. a XXIX-X. ...

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX. ...



Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Tercero.- La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

Cuarto.- La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

Quinto.- La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.

Sexto.- La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Y de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:

- a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.

c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga.

Séptimo.- La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;

b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y

c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

S A L Ó N DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- Ciudad de México, a 15 de noviembre de 2016.



Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Presidente

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Secretaria

Se remite a la H. Cámara de Senadores,
para sus efectos constitucionales la
Minuta CD-LXIII-II-1P-101
Ciudad de México, a 15 de noviembre de 2016.




Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas
Secretario de Servicios Parlamentarios
de la Cámara de Diputados.

JJV/eva*

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Túrnese a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda.

Pasamos al siguiente asunto.

La Presidenta Senadora Blanca Alcalá Ruiz: Los dictámenes están disponibles en el monitor de sus escaños.

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

(Dictamen de primera lectura)



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, se le turnó para su estudio, análisis y elaboración del dictamen procedente, la Minuta con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

A la luz del turno de la Minuta en cuestión, los integrantes de las Comisiones Unidas de dictamen procedimos al análisis de las propuestas de reformas y adiciones a las normas constitucionales vigentes, con el propósito de emitir el presente dictamen.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, 72 y 135 de la Constitución General de la República; los artículos 85 párrafo 2, inciso a); 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 113, 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado de la República, estas Comisiones Unidas formulamos el presente dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA:

I. En el apartado de "ANTECEDENTES", se da cuenta de la recepción y turno de la Minuta con proyecto de Decreto remitida por la H. Cámara de Diputados en el presente proceso legislativo del Órgano Revisor de la Constitución, de los trabajos realizados con motivo del análisis de ese documento, así como de los precedentes de dicha Minuta.

II. En el apartado relativo al "OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA", se recapitula el alcance y sentido de los textos contenidos en el proyecto de Decreto aprobado por la H. Cámara de Diputados.



DÍCTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

III. En el apartado de “**CONSIDERACIONES**”, se expresan las razones que sustentan la valoración hecha por estas Comisiones Unidas en torno a la Minuta con proyecto de Decreto remitida por la H. Cámara de Diputados.

IV. En el apartado relativo al “**PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO**”, se plantea la redacción específica del proyecto de Decreto por el que se proponen reformas y adiciones a distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estas Comisiones Unidas someten a la consideración del H. Pleno Senatorial.

I. ANTECEDENTES.

1. El 27 de abril de 2016 el Diputado Luis Fernando Antero Valle presentó iniciativa con Proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de ampliar la política de mejora regulatoria.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del turno correspondiente.

2. En la sesión ordinaria celebrada el 28 de abril del año en curso, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, presentó la iniciativa de Decreto por la que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del turno correspondiente.

3. En la propia sesión ordinaria celebrada el 28 de abril del año en curso, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del turno correspondiente.

4. Asimismo, en la sesión ordinaria celebrada el 28 de abril del año en curso, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del turno correspondiente.

5. Por último, en la sesión ordinaria celebrada el 28 de abril del año en curso, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, presentó una iniciativa de Decreto que reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del turno correspondiente.

6. En la sesión ordinaria celebrada el 15 de noviembre del año en curso, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por 414 votos el dictamen con proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

El Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados turnó el dictamen aprobado a la Cámara de Senadores para su estudio y dictamen.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

7. En la sesión ordinaria celebrada el 17 de noviembre del año en curso, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República se sirvió turnar al conocimiento, análisis y dictamen correspondiente de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, la Minuta con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

Con base en los antecedentes referidos, estas Comisiones Unidas procedemos a señalar el objeto de la Minuta que nos ocupa:

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA

Estas Comisiones Unidas desean destacar que en el dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se menciona, respecto a la dictaminación conjunta de las iniciativas, lo siguiente:

"Según puede apreciarse del apartado de antecedentes legislativos, que el Ejecutivo Federal presentó cuatro iniciativas que fueron turnadas a esta Dictaminadora en un solo acto, mediante el oficio SELAP/300/973/16, suscrita por la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación y, el Diputado Luis Fernando Antero Valle presentó Iniciativa para la ampliación de la política de mejora regulatoria.

"Si bien es cierto que se trata de iniciativas diversas, con objetivos diferentes y en materias distintas, no menos cierto es que se trata de una misma expresión de una nueva forma de entender el federalismo, a través de la reserva de competencias a favor del Congreso General para legislar de manera única en determinadas materias mediante la figura de las Leyes Generales, estableciendo un sistema de distribución de competencias y coordinación entre autoridades".

"De tal suerte que, las mismas razones que esta Comisión plantee para sostener o no sostener la pertinencia de la regulación de las figuras jurídicas planteadas



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

mediante un sistema de concurrencia de competencias deberán ser aplicables a cada una de las iniciativas, por ello la necesidad de dictaminarse en un mismo documento parlamentario".

A. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)

La H. Coleisladora retoma en las consideraciones del dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales de esa H. Cámara de Diputados algunos de los elementos expresados por el Titular del Ejecutivo Federal, respecto a la situación actual de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México.

Así, señala que "en México, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias ha aumentado y éstos se están asimilando como parte del sistema nacional de justicia. Sin embargo, no existe unidad de criterios o estándares mínimos aplicables en cuanto a la formación y los requisitos de certificación de mediadores y conciliadores, o los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos. Esta situación dificulta que en el país se comparta un lenguaje común respecto de dichos mecanismos de resolución de disputas.

"Las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan los mecanismos alternativos de solución de controversias son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

"Sin embargo, para que dichas leyes permitan el ejercicio efectivo de estos mecanismos alternativos, resulta necesario que se homologuen los principios que los rigen, los procedimientos, las etapas mínimas que los conforman, la definición de su naturaleza jurídica, los requisitos que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, e incluso la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios."



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

La iniciativa presentada por Presidente de la República, señala que "hoy, a diferencia de otros tiempos, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias no son un recurso espontáneo e intuitivo, o una reacción ante la emergencia que representa un conflicto. Por ello, es necesario plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país".

La H. Colegisladora, al entrar al estudio de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, manifestó que "existe coincidencia en el hecho de que todas las expresiones de la justicia —con variaciones de notas según los ámbitos territoriales y materiales de aplicación— son un poco o muy olvidadas, lentas, complejas y costosas, lo que provoca una exclusión selectiva de los mexicanos, violentando no solo sus derechos de acceso a la justicia, sino otros tan importantes como el de igualdad o el de debido proceso".

Así, el dictamen señala que "atendiendo a la imposibilidad —e indeseabilidad— de que el Estado resuelva por la vía jurisdiccional todas las controversias que se susciten entre sus gobernados y/o las autoridades —con todas las combinaciones posibles—, resulta imprescindible y deseable fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México".

"Todo lo anterior, además de ser cierto, resulta reflejar el *statu quo* de los MASC, así como una política pública ya adoptada en el Estado Mexicano no solo para la materia penal, sino para todas las materias".

Así, señala el dictamen, "desde el 18 de junio de 2008, el Órgano Revisor de la Constitución introdujo la figura de los MASC en el párrafo cuarto del art. 17 constitucional para todas las materias, no solo para la penal, pues para esta materia —la penal—, reservada para la justicia minoril, fue tres años atrás que lo hizo".

Por otro lado, el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados señala que de acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Estudios Jurídicos de las Américas, para satisfacer el acceso a la justicia ciudadana "...han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que la ciudadanía pueda satisfacerlas de manera más sencilla, rápida y a menor



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

costo. Estos problemas de acceso, se ven agravados cuando los ciudadanos/as se encuentran en condición de vulnerabilidad, ya sea ésta debida a su edad, condición sexual, género, etnia, discapacidad, pobreza, etc..."

Así, señala el estudio que refiere la H. Colegisladora, "A pesar de los avances que han significado los procesos de reforma a la justicia en América Latina, el acceso de múltiples grupos de la población aún aparece limitado por diversas barreras. Entre ellas está el alto costo que el proceso judicial suele implicar para las partes, el largo tiempo que suelen demorar los procesos, la percepción de corrupción y en algunos casos la ubicación geográfica de los tribunales, usualmente ubicados en lugares céntricos o alejados de algunos grupos de la población. En consecuencia, se genera un conjunto de necesidades jurídicas insatisfechas ante las cuales la justicia tradicional, en general, se presenta como ajena y distante."

"A partir de estos desafíos, los países de la región latinoamericana han venido siguiendo distintas estrategias para ampliar el acceso a la justicia, tanto a nivel de la administración de justicia tradicional, como mediante la incorporación de mecanismos informales o alternativos al proceso judicial tradicional. Entre estos encontramos procedimientos especiales para enfrentar pequeñas causas y de justicia vecinal, nuevos procedimientos de ejecución y cobranza, medios alternativos de solución de conflictos (MASC), el reconocimiento de la justicia de los pueblos originarios, la utilización de manera creciente de nuevas tecnologías para brindar servicios judiciales en línea, entre otros".

Señala además la colegisladora que de acuerdo a lo anterior, surge "la imperiosa necesidad de ampliar la regulación de los referidos MASC a otras materias que no sea solo la penal, tal como actualmente lo dispone el art. 17 de la Carta Magna, puesto que, según los datos que aporta el INEGI, el mayor porcentaje de litigiosidad se presenta en la materia familiar con un 35%, seguida por la civil con 30%, la mercantil con un 20% y al final la penal, con un 13%".

Concluye la H. Colegisladora que con la adopción los MASC se disminuirán las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, "tal y como argumenta el Ejecutivo Federal, existe discrepancia en el tratamiento que en



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

México se le da a esta figura jurídica [...] Ante tal situación, esta Comisión coincide [...] que en nuestro país, el uso de los MASC es completamente heterogéneo en todas sus manifestaciones y que, por lo tanto, resulta imperioso homogeneizar dicha figura”.

“El punto nodal, se centra en el mecanismo que habrá de utilizarse para conseguir dichos fines, pues para ello, este Constituyente Permanente tiene dos vías ya utilizadas: (i) la regulación a través de las leyes nacionales —como sucede ya en materia procesal penal y de MASC del orden penal—, o (ii) la normativización por medio de las leyes generales —como sucede en materia sustantiva, procesal y de ejecución penal en la figura del secuestro”.

“La iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo Federal, pretende adoptar el segundo de los mecanismos, esto es, facultar al Congreso de la Unión para regular a los MASC como materia concurrente, y no como materia reservada, lo que dará motivo a establecer una ley general y no una ley nacional”.

Para mejor ilustración de las modificaciones propuestas, en seguida se presenta un cuadro comparativo entre las disposiciones vigentes y los textos planteados en esta Minuta, respecto a la propuesta de incluir los MASC en nuestro texto constitucional:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:	Artículo 73...
I a XX...	I a XX...
XXI. Para expedir:	XXI. Para expedir:
a) y b)...	a) y b)...
c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.	c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal , de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

XXII a XXIX... No existe texto correlativo	XXII a XXIX... XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;
---	--

B. Mejora regulatoria

La Minuta aprobada por la H. Cámara de Diputados considera, en materia de mejora regulatoria, la dictaminación conjunta de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, así como la presentada por el Diputado Luis Fernando Antero Valle, lo siguiente:

Respecto a la iniciativa del Diputado Luis Fernando Antero Valle la colegisladora señaló que "...según la definición contenida en el Convenio de colaboración entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la mejora regulatoria se define de la siguiente manera:

"...una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto".

Así, señala la H. Colegisladora que el propósito de la mejora regulatoria radica en "procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano."



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Además, refiere que "tanto a nivel federal, como en los ámbitos estatal y municipal, varias dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados poseen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. La multiplicidad de actores que a lo largo y ancho del país tienen atribuciones para expedir esta clase de normas, plantea la exigencia, en primer lugar, de que la mejora regulatoria llegue a todo el territorio nacional; y, en segundo lugar, de que exista una coordinación entre niveles gubernamentales para aplicar los principios de dicha política [...] existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria".

La Cámara de Diputados señaló que la mejora regulatoria, con una correcta y óptima aplicación, es capaz de originar una gran cantidad de beneficios.

Respecto a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, la H. Colegisladora tomó en consideración los argumentos expresados en la exposición de motivos y que sirvieron para explicar el alcance de las reformas propuestas, mismas que se reproducen a continuación:

"El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como una de las metas nacionales, para alcanzar un «México Próspero», garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, mediante la instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas... cuando en el diseño de las normas no se considera la perspectiva de mejora regulatoria, es posible que con su emisión se impongan costos sustanciales que terminen por transformarse en mayores precios para los consumidores, costos regresivos para las empresas, barreras regulatorias para el acceso a los mercados y, en general, menores niveles de productividad. ...la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de los



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

cuáles México forma parte,... ha sostenido que «una política regulatoria eficaz apoya el desarrollo económico, la consecución de objetivos sociales más explícitos como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y fortalece el Estado de Derecho.»

“...En consideración a lo anterior, el análisis y evaluación cuidadosos de los beneficios y costos potenciales de las leyes y demás normas generales, se convierte en nuestros días en una tarea central de los gobiernos democráticos...”

“El 27 de noviembre de 2014, encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre la justicia cotidiana en el país. Derivado de dichos foros se recomendó desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria, así como llevar a cabo una instancia de diálogo entre los sectores público, social y privado. Esta instancia se materializó en los Diálogos por la Justicia Cotidiana.”

“La mesa de Política en materia de justicia de los Diálogos por la Justicia Cotidiana retomó esa recomendación y concluyó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas: hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible; sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros”.

Conclusiones:

[...] la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral. En su lugar... se nos presenta un mosaico de leyes y ordenamientos con distintos niveles de efectividad [...]

[...] el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la Administración Pública Federal, no ejercen



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

[...] han recomendado a México la inclusión de mecanismos y herramientas para asegurar la calidad de las disposiciones normativas que emanan del Congreso, toda vez que si bien esto ya ocurre en la APF, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país.

Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental".

De lo anterior, la H. Colegisladora resume la problemática de una efectiva regulación en materia de mejora regulatoria expuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal en los siguientes puntos:

- 1) Aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral, y
- 2) Existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible con las siguientes características:
 - a) Solo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente, y cinco estados ni siquiera tienen una ley en la materia;
 - b) Los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas, induciendo, en la práctica, poca intervención estatal y municipal;
 - c) Se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

d) Existen distintos niveles de efectividad entre esas leyes.

Finalmente, concluye la H. Colegisladora: "con la reforma constitucional propuesta, se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- "1) Desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria;
- "2) Generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional;
- "3) Considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental;
- "4) Garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, y
- "5) La instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas.

Lo anterior, pretende llevarse a cabo mediante su diseño constitucional como materia concurrente, facultando al Legislador Federal a crear la respectiva ley general en la materia".

Para ilustración de esta H. Asamblea, se presenta el cuadro comparativo entre las disposiciones vigentes y los textos planteados en esta Minuta, respecto a la propuesta de incluir a la mejora regulatoria en nuestro texto constitucional:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 25...	Artículo 25...
...	...
...	...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No hay correlativo en el texto vigente</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.</p>
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIX-X. ...</p> <p>No hay correlativo en el texto vigente</p>	<p>Artículo 73.</p> <p>I. a XXIX-X. ...</p> <p>XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;</p>

C. Justicia Cívica e Itinerante



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

La Minuta aprobada por la H. Cámara de Diputados recoge esencialmente los argumentos expresados por el Ejecutivo Federal en la iniciativa de Decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cívica e itinerante, mismos que se reproducen a continuación:

"[...] encomendé al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo foros de consulta para identificar los problemas más trascendentes sobre justicia cotidiana.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica y la dificultad que tienen las personas para acceder a la justicia.

Asimismo, los Diálogos por la Justicia Cotidiana permitieron identificar que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que un conflicto puede ser atendido. Más aun, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de gran parte de la población.

Además, se identificó que los conflictos comunitarios tampoco cuentan, en general, con mecanismos de resolución o gestión efectivos y de fácil acceso para su solución.

[...] la población desconfía de las instituciones y procedimientos de procuración y administración de justicia. Esta desconfianza se extiende a las autoridades y a los operadores mismos del sistema de justicia.

[...] en la actualidad, vivimos una crisis de valores cívicos y de respeto hacia el estado de Derecho, y existe un sentimiento de injusticia y decepción en el sistema por parte de los ciudadanos.

Por ello, las soluciones que se propusieron para atender estos problemas se centran en dos aspectos fundamentales: (i) fortalecer la justicia cívica, y (ii) crear mecanismos que detonen la justicia itinerante.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Justicia Cívica

La justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores... que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos.

[...]

Por ello, la justicia cívica juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica.

En este sentido, diversas entidades federativas ya cuentan con ordenamientos jurídicos que regulan la convivencia armónica de las personas, a través de leyes o reglamentos de cultura cívica, no obstante, esto no ha logrado permear en todo el país por diversas circunstancias, particularmente porque no existen criterios homogéneos que faciliten la convivencia diaria de las personas y sus relaciones personales. Además, en muchas ocasiones las autoridades desconocen la existencia de estas normas jurídicas.

Por ello, uno de los objetivos de la presente iniciativa es facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica.

[...]

Justicia Itinerante

El concepto de justicia ha estado asociado a la necesidad de contar con espacios físicos que permitan a los jueces atender y resolver los conflictos que se les presentan. Durante mucho tiempo esta idea se ha encontrado con el inconveniente de la suficiencia presupuestaria y de la lejanía en la que se



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y se imparte justicia.

Es tiempo de cambiar esta idea y de acercar la justicia a las personas.

[...]

La justicia itinerante implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad.

[...]

[...] los Tribunales Agrarios son los únicos órganos jurisdiccionales que desarrollan Programas de Administración de Justicia Itinerante dentro de sus jurisdicciones territoriales. Los usuarios del servicio de administración de justicia agraria, generalmente se encuentran dispersos en áreas geográficas apartadas, lo que dificulta su acceso a las instalaciones de los órganos impartidores de justicia agraria lo cual redundaría en perjuicio de su economía.

[...]

Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

Por todo lo anterior, el Decreto de mérito propone que, a partir de la facultad que ejerza el Congreso de la Unión, las leyes de las entidades federativas deberán prever los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos, además deberán establecer las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica e itinerante, así como sus mecanismos de acceso”.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Tomando en consideración los argumentos expresados en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, la H. Colegisladora concluyó lo siguiente:

“De la lectura de esta parte expositiva, se desprende que en gran medida se retoman los argumentos que para los MASC se vertieron en su momento.

Debiendo agregar que, tal y como lo menciona la iniciativa, la opción de aplicar la justicia cívica como solución a conflictos menores atiende además a la poca confianza en los sistemas de justicia [...].

[...] La iniciativa una vez más pone en relieve la falta de criterios homogéneos en los diseños normativos de las entidades federativas, por lo que se persigue dotar de facultades al Congreso de la Unión «para emitir una ley general que establezca las bases y los principios que deberán observar los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, en materia de justicia cívica» e itinerante, a fin de acercar la justicia a la gente.

De ahí que se compartan ampliamente las consideraciones relativas a la adopción de éstas como materias concurrentes, bajo los argumentos ya vertidos en este documento”.

Para ilustración de esta H. Asamblea, se presenta el cuadro comparativo entre las disposiciones vigentes y los textos planteados en esta Minuta, en materia de justicia cívica e itinerante:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:	Artículo 73. ...
I. a XXIX-X. ...	I. a XXIX-X. ...
No hay correlativo en el texto vigente.	XXIX-Y. ... [Se toma en consideración la reforma en materia de mejora regulatoria]
No hay correlativo en el texto vigente.	XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

	en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y
--	--

D. Registros civiles

La Minuta aprobada por la H. Cámara de Diputados recoge esencialmente los argumentos expresados por el Ejecutivo Federal en la iniciativa de Decreto que reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles, mismos que se reproducen a continuación:

“El 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, debiendo el Estado garantizar el cumplimiento de estos derechos y la autoridad competente otorgar, de manera gratuita, la primer copia certificada del acta de registro de nacimiento.

El derecho a la identidad, reconocido en nuestra Constitución desde 2014, es un derecho humano reconocido también en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano...

La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que «Este derecho consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para presentar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas».

[...]

El principal mecanismo a través del cual el Estado garantiza el derecho a la identidad, es la inscripción del registro de los recién nacidos en el Registro Civil,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CIVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

de ahí la relevancia y necesidad de contar con el acta de nacimiento que lo acredite.

[...]

[...] de acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de «subregistro», así como de personas que no cuentan con documentos oficiales con datos fidedignos, y que dificulta al Estado proteger eficiente y certeramente el derecho a la identidad de la población y garantizar otros derechos consagrados en nuestra Constitución.

[...]

[...] las causas que dan origen a la marginación jurídica, la heterogeneidad de la regulación de registros civiles en las entidades federativas, las barreras geográficas para acceder a una oficina del Registro Civil, los costos económicos de este tipo de trámites, barreras culturales, además de la disparidad en los recursos materiales y humanos con que cuentan las oficinas del Registro Civil.

[...]

Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles;

[...]

[...] la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos.

Aunado a lo anterior, encontramos una carencia en programas de modernización de los registros civiles, así como falta de infraestructura, lo que propicia procesos registrales lentos, obsoletos, inseguros y, en algunos casos, con operaciones discrecionales; falta de programas constantes de profesionalización para



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

registradores; legislación inoperativa para el uso de sistemas electrónicos, firma digital y trámites en línea; desvinculación de otros registros, y evolución desigual de la actividad registral de las entidades federativas, tanto humana como tecnológica; entre otros".

De acuerdo con el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, debe tenerse en cuenta que, la problemática que se evidencia, centra la atención en el hecho de que «la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos», lo que se traduce nuevamente en falta de homogenización.

Adicionalmente, señala el referido dictamen, que la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal menciona que:

"La legislación que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas".

Concluye la legisladora que "[...] de la lectura del texto normativo propuesto no se desprende —ni siquiera de manera inferencial— que una vez adoptada la redacción propuesta a la referida fracción XXIX-Q del art. 73 la ley general que cree la federación deba contener esos parámetros deónticos, reduciendo así el margen de discrecionalidad del legislador secundario federal".

Por lo tanto, la legisladora incluyó un artículo transitorio adicional a efecto de incluir los parámetros que la iniciativa del Ejecutivo Federal expresó en su parte expositiva.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Así, a efecto de tener claridad en el texto aprobado por la colegisladora se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIX-Q. ...</p> <p>XXIX-R. Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-Q. ...</p> <p>XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;</p>
<p>Transitorios</p> <p>Primero al Segundo. ...</p>	<p>Transitorios</p> <p>Primero al Segundo. ...</p> <p>Tercero. La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.</p> <p>Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

	concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.
--	--

IV. CONSIDERACIONES.

Primera. En términos de lo dispuesto por el artículo 72, en relación con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución General de la República, este Senado de la República es competente para actuar como Cámara revisora.

Asimismo, estas Comisiones Unidas concordamos con lo expuesto en la Minuta con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil, en virtud de que su objeto es acercar la justicia cotidiana a las personas, resolver sus conflictos de manera ágil y eficaz, así como dotar a las autoridades de herramientas para mejorar sus normar internas.

Segunda. Este Senado de la República tuvo conocimiento que el pasado 27 de noviembre de 2014, el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la organización de foros de consulta con diversos sectores de la sociedad, para elaborar una serie de propuestas y recomendaciones sobre la justicia cotidiana en el país.

El 27 de abril de 2015, el CIDE presentó el Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, el cual confirmó el reto que tiene el Estado de garantizar a todas las personas mecanismos sencillos para solicitar y obtener de las autoridades competentes una solución expedita y adecuada a sus problemas del día a día.

Además, el CIDE recomendó convocar a una instancia plural de diálogo, con representantes de todos los sectores, a fin de construir soluciones a los problemas cotidianos de las personas. Por ello, el CIDE, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Gobierno de la República convocaron



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

de manera conjunta a representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos constitucionales autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con la finalidad de iniciar con los Diálogos por la Justicia Cotidiana. En estos diálogos se conformaron nueve mesas de trabajo con el objetivo de construir soluciones a los problemas más significativos que afectan a las personas en los distintos ámbitos de la justicia cotidiana.

A partir de la elaboración de un diagnóstico conjunto de los problemas que afectan el día a día de las personas, los participantes de los Diálogos propusieron soluciones concretas para atenderlos.

La mesa Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa identificó que los MASC, tales como la mediación o la conciliación, tienen la característica de no confrontar ni crear desavenencias, sino encauzar la voluntad de las partes y fomentar una cultura de resolución amigable. Además, el tiempo y costo de tramitación es radicalmente más bajo que los de un proceso judicial. Sin embargo, el uso de los medios alternativos de solución de conflictos es aún limitado y mínimo en comparación con los procedimientos judiciales. A pesar de que los MASC se encuentran disponibles en la mayoría de las entidades federativas, su difusión y el impulso al establecimiento de centros de justicia alternativa ha sido insuficiente. Además, existen deficiencias en la formación y capacitación de mediadores y conciliadores.

En este sentido, se concluyó que era necesario fortalecer y fomentar la justicia alternativa en México, entendida como el conjunto de principios, procesos, disposiciones y medidas que se encaminan a resolver conflictos entre intereses distintos por medio del arreglo extrajudicial.

A través de estos mecanismos alternativos a los procedimientos jurisdiccionales, se busca cambiar el paradigma de la justicia dictada por órganos judiciales y propiciar una participación más activa de la ciudadanía en las formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS; MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Estos elementos fueron retomados en la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, por lo que propuso al Órgano Reformador de la Constitución facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Con la expedición de una ley general, a decir del Ejecutivo Federal, se lograrán tres objetivos:

- i) Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;
- ii) Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional, y
- iii) Brindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica, a los servidores públicos encargados de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como establecer estándares mínimos para la designación dichos servidores públicos.

Estas dictaminadoras, después de llevar a cabo el estudio y análisis de la Minuta enviada por la H. Cámara de Diputados, arribamos a la conclusión de que, en efecto, los MASC son un mecanismo que permite atender la solución de distintos conflictos que se presentan entre las personas. No se trata de crear instancias pre judiciales, por el contrario, justamente el objetivo de este tipo de resolución de conflictos permitirán despresurizar la enorme carga de trabajo con la que cuentan los tribunales de nuestro país.

En materia penal, los MASC ya fueron incorporados en nuestro orden constitucional como una vía que permite dar solución a las controversias, a través de un procedimiento expedito y ágil.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Así, el sistema de justicia penal acusatorio fue diseñado por el Constituyente Permanente desde una perspectiva de regulación nacional, por lo que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia procedimental penal, de ejecución de penas, de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como del sistema integral de justicia penal para adolescentes.

En ese sentido, la expedición de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, tuvo como objetivo crear un ordenamiento de carácter nacional que no distribuye competencias ni facultades para los órdenes de gobierno, sino que se aplica de igual manera en todo el territorio nacional, tanto por la Federación como por las entidades federativas.

Al tratarse de una ley nacional se excluye la posibilidad de que los Congresos locales puedan legislar sobre esta materia.

Por ello, estas dictaminadoras coinciden con los argumentos expresados por la H. Colegisladora, en el sentido de que nuestro texto constitucional haga una clara diferenciación de los dos tipos de legislación en materia de MASC:

- a. En materia penal que es nacional y que forma parte integral del sistema de justicia penal acusatorio, y
- b. En materia no penal en la que concurren los distintos órdenes de gobierno a través de una ley general.

Por lo tanto, a juicio de estas dictaminadoras, con la facultad que se le otorgue al Congreso de la Unión para regular a los MASC como materia concurrente, y no como materia reservada, permitirá que la expedición de una ley general y no una ley nacional.

En suma, quienes formamos parte de estas Comisiones Dictaminadoras coincidimos con lo expuesto por el Ejecutivo Federal y con los argumentos expresados por la H. Cámara de Diputados. Asimismo, la facultad que habrá de ejercer el Congreso de la Unión para expedir la ley en la materia será uno de los



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

pasos más importantes para mejorar el acceso a la justicia cotidiana de las personas.

Con la incorporación de los MASC en el quehacer diario de las autoridades y de las personas podremos resolver los conflictos del día a día de manera eficaz, garantizando que la justicia sea expedita y que llegue a todas las personas.

Tercera. En los Foros de Justicia Cotidiana llevados a cabo por el CIDE, se identificó que a pesar de los esfuerzos del gobierno federal para tener una política integral que mejore la calidad de las leyes, reglamentos y normas administrativas, la mala calidad de la regulación en todo el país es manifiesta.

La falta de alineamiento entre las diferentes esferas de gobierno es una de las fuentes recurrentes no sólo de conflictos, sino de corrupción. Por ello, y con base en el marco constitucional vigente, el CIDE propuso que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) iniciara un agresivo programa piloto para mejorar el diseño y operación de la regulación mediante la suscripción de convenios de colaboración. Adicionalmente, como medida complementaria propuso que la COFEMER y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desarrollaran un instrumento para medir sistemáticamente la calidad de la regulación en el país.

Por su parte, en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, particularmente la mesa de Política en materia de justicia identificó que existe una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las personas. Así, dicha mesa identificó que hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible. Además sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos jurídicos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

En ese sentido, la mesa de Política en materia de justicia concluyó que es necesario llevar a cabo una reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general de mejora regulatoria, que permita a todas



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

las autoridades públicas del país que emiten normas generales compartir una metodología común de mejora regulatoria y realizar un análisis de impacto regulatorio de las mismas.

Además, se propusieron cuatro soluciones para mejorar de manera integral la regulación normativa en el país:

- a) Articular un sistema nacional de mejora regulatoria que integre a sistemas estatales y a todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales para que compartan una metodología común de mejora regulatoria.
- b) Establecer mecanismos para que las autoridades públicas del país que emiten normas generales se obliguen a realizar un análisis de impacto regulatorio de las mismas.
- c) Fijar mecanismos para que las autoridades públicas que emiten normas generales las publiquen y difundan de forma que se concentren en una página única nacional.
- d) Construir mecanismos para identificar y eliminar duplicidades normativas y de funciones.

A partir del trabajo llevado a cabo en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, así como de las recomendaciones y propuestas que expresaron los académicos, especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de Decreto para adicionar un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicha iniciativa el Ejecutivo Federal reconoce que si bien en el marco normativo vigente se han sentado las bases para implementar mecanismos de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

De acuerdo a lo anterior, estas Comisiones Unidas comparten el sentido de la reforma propuesta por el Ejecutivo Federal. Asimismo, reconocen que hasta ahora no ha existido una política integral que permita obligar a todas las autoridades de los órdenes de gobierno a llevar a cabo un análisis de las normas que emiten. Es decir, hasta ahora, existe una asimetría entre las normas que emiten distintos tipos de autoridades, pues no están sujetas a un sistema integral que las armonice y homologue.

La ausencia de criterios que le den sentido a las normas que emiten las distintas autoridades genera un obstáculo en el acceso a la justicia. Por ello, estas dictaminadoras concuerdan con el hecho de que una política de mejora regulatoria permitirá contribuir a promover un mayor acceso a la justicia que incida en la calidad de vida de los mexicanos, el desarrollo económico y la consolidación del Estado de Derecho.

Cuarta. Al llevar a cabo el análisis de las propuestas de reforma a nuestra Ley Fundamental en materia de justicia cotidiana, no pasa desapercibido para quienes integran este cuerpo colegiado, que los MASC requieren de elementos adicionales que complementen su efectiva aplicación.

Esto es, para estas dictaminadoras la justicia cotidiana está íntimamente ligada con una nueva visión de impartir y administrar justicia. Para ello, no es suficiente contar con autoridades capacitadas y preparadas para atender de manera eficaz los conflictos en sede no jurisdiccional, se requiere una nueva cultura de la legalidad, una nueva forma de acceder a la justicia. Este cambio no se centra sólo en las autoridades sino en los ciudadanos.

Para quienes integramos estas Comisiones Unidas, estamos conscientes de la importancia que reviste cambiar la visión ciudadana de resolver los conflictos, a través de nuevos métodos y mecanismos que agilicen la justicia, que se centren en la solución de los conflictos y no en formalismos procesales, pero sobre todo, que los ciudadanos no sean meros espectadores sino activos participantes en el sistema de justicia nacional.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Por ello, coincidimos con el diagnóstico elaborado por la Mesa Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa, que identificó que existe una falta de cultura de la legalidad que es ocasionado principalmente por el desconocimiento y, en algunos casos, desaprobación de las normas que rigen la convivencia social. Además, existe una falta de compromiso por promover el Estado de derecho, defenderlo y participar en su evolución.

Estas Comisiones dictaminadoras coinciden con los argumentos expuestos por el Ejecutivo Federal, en el sentido de que la justicia cívica debe ser el detonante para solucionar conflictos menores, conflictos que en muchas ocasiones resultan largos y costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos.

Señala el Ejecutivo Federal que "los conflictos debieran poder solucionarse desde un primer momento, es decir desde que éstos inician y no cuando requieren la intervención de una autoridad jurisdiccional. Por ello, la justicia cívica juega un papel importantísimo en la prevención de conflictos, pues establece reglas mínimas de comportamiento y de convivencia armónica".

Es por estas razones que se requiere un cuerpo normativo homogéneo que establezca reglas mínimas de comportamiento, que permita a los ciudadanos resolver sus conflictos de manera pacífica y evitar que éstos crezcan y terminen en sede jurisdiccional.

Aunado a lo anterior, se coincide en la necesidad de acercar la justicia a las personas. Cambiar esa idea de crear centros de justicia que en muchas ocasiones están alejados de las comunidades y su acceso se convierte en un obstáculo para la resolución ágil de los conflictos. Señala el Ejecutivo Federal que "es tiempo [...] de acercar la justicia a las personas. Por ello, la justicia itinerante debe cumplir con el propósito fundamental de estar presente en todos los lugares del país, incluso en las comunidades más alejadas o marginadas".

Quinta. Entre los problemas que se detectaron a partir de los Foros de Justicia Cotidiana, se encuentra la marginación jurídica, que el CIDE definió como "la condición en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia, y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada."

La mesa Medidas para reducir la marginación jurídica, que formó parte de los Diálogos por la Justicia Cotidiana identificó que la disparidad en la legislación local origina procedimientos no estandarizados. Los aspectos relativos al registro civil corresponden al orden local y no existe un procedimiento homologado que regule el registro civil con un enfoque de derechos e incluyente.

Por otra parte, señaló la mesa, "existen diferencias entre las entidades federativas que generan complejidad e incertidumbre respecto a los trámites y requisitos para obtener documentos oficiales y registrar bienes, así como heterogeneidad en el desempeño y funcionamiento de los registros. La accidentada orografía de ciertas regiones, en ocasiones, obstaculiza el registro de nacimiento porque se dificulta el acceso a los registros civiles. Asimismo, estas limitantes geográficas impiden la construcción de una infraestructura institucional adecuada y, por tanto, una prestación de servicios eficiente".

De acuerdo a lo anterior, el Presidente de la República expuso en la iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros civiles, la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles en las entidades federativas.

Estas Comisiones Unidas coinciden en que es necesario estandarizar la expedición de las actas que otorgan los registros civiles a nivel nacional. Se requiere contar con medidas de seguridad física y electrónica; así como la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales.

Para el Senado de la República, uno de los elementos indispensables para erradicar la marginación jurídica es que todas las personas tengan como mínimos los documentos que acrediten su personalidad y que su acceso no sea un obstáculo por parte del Estado.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Estamos convencidos que, en la medida en que garanticemos a todos los mexicanos, los documentos mínimos que les aseguren el acceso a una educación, a ser beneficiarios de programas sociales, a la salud, a la alimentación y la vivienda, podremos crear condiciones que fomenten el desarrollo social del país.

Sexta. En las disposiciones transitorias del proyecto de Decreto que se propone, se atiende lo relativo a la entrada en vigor de las disposiciones modificadas al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se establece un plazo de ciento ochenta días para que el Congreso de la Unión expida las siguientes cuatro leyes generales: (i) en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias; (ii) la que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles; (iii) la que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, y (iv) que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante.

Adicionalmente se dispone que la ley general en materia de registros civiles a deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Además se establece que, respecto a la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de ésta, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

En materia de Mecanismos alternativos de solución de conflictos, se establece que la legislación federal y local existente continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la nueva ley general, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

En materia de mejora regulatoria, este Órgano Reformador de la Constitución se pronuncia por establecer los requisitos mínimos que el Congreso de la Unión deberá tomar en consideración al momento de expedir la ley general. Para ello, se establece que ésta deberá contar con un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares. La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades.

Además deberá establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.

Finalmente, este Órgano Reformador de la Constitución establece los requisitos mínimos que el Congreso de la Unión deberá tomar en consideración al momento de expedir la ley general en materia de justicia cívica e itinerante. Para ello, debe considerar los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos; las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Séptima. Estas Comisiones Unidas están convencidas de que las reformas planteadas requieren de que a la luz de su aprobación y entrada en vigor, el ejercicio de las facultades para expedir legislación general que se conferirían al Congreso de la Unión tendrían que ejercerse con la consideración de dos



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

elementos inherentes a nuestro federalismo: a) abrir espacios de diálogo y consulta con las legislaturas locales, a la luz de las disposiciones que vincularían sus facultades legislativas y las competencias que ejercerían; b) prever en las disposiciones transitorias de la legislación general que se expida la pertinencia de revisar periódicamente, con la participación de las legislaturas locales, su funcionamiento.

Octava. Para mayor claridad de los planteamientos de reformas constitucionales cuya aprobación se plantea, las Comisiones Unidas insertan el cuadro comparativo entre los textos constitucionales vigentes y los textos propuestos a la consideración del Órgano Revisor de la Constitución:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 25...	Artículo 25...
No hay correlativo con texto constitucional vigente	A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:	Artículo 73..



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

<p>I a XX...</p> <p>XXI. Para expedir:</p> <p>a) y b)...</p> <p>c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</p>	<p>I a XX...</p> <p>XXI. Para expedir:</p> <p>a) y b)...</p> <p>c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</p>
<p>XXII a XXIX...</p> <p>No hay correlativo con texto constitucional vigente</p>	<p>XXII a XXIX...</p> <p>XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;</p>
<p>I. a XXIX-Q, ...</p> <p>XXIX-R. Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;</p>	<p>XXIX-B a XXIX-Q...</p> <p>XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;</p>
<p>XXIX-S a XXIX-X...</p> <p>No hay correlativo con texto constitucional vigente</p>	<p>XXIX-S a XXIX-X...</p> <p>XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;</p>
<p>No hay correlativo con texto constitucional vigente</p>	<p>XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y</p>
<p>XXX...</p>	<p>XXX...</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

TERCERO. La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

CUARTO. La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

	<p>deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.</p> <p>QUINTO. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.</p> <p>SEXTO. La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere la fracción XXIX-Y del artículo 73 de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares. b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria. c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga. <p>SÉPTIMO. La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos; b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.
--	---



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

	Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.
--	---

V. PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO.

En atención a las consideraciones anteriormente vertidas, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, en atención a lo dispuesto por los artículos 72 y 135 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos; 86, 94 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 188, 212, 224 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado, se permiten someter a la deliberación, votación y, en su caso, aprobación de la Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

Único.- Se **ADICIONAN** un párrafo último al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73 y se **REFORMAN** las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25...

...

...

...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

...

...

...

...

...

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73...

I a XX...

XXI. Para expedir:

a) y b)...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

...

...

XXII a XXIX...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B a XXIX-Q...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S a XXIX-X...

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

TERCERO. La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el Segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

CUARTO. La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

QUINTO. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.

SEXTO. La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere la fracción XXIX-Y del artículo 73 de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:

- a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL.

b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.

c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga.

SÉPTIMO. La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;

b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y

c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

Dado en el Salón de Protocolo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, a los seis días del mes de diciembre del año de dos mil dieciséis.

13-12-2016

Cámara de Senadores.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registro Civil.

Aprobado en lo general y en lo particular, por 91 votos en pro, 5 en contra y 0 abstenciones.

Se turnó a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.

Diario de los Debates 6 de diciembre de 2016.

Discusión y votación 13 de diciembre de 2016.

DISCUSIÓN DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

DIARIO DE LOS DEBATES

**Sesión Pública Ordinaria Celebrada
en la Ciudad de México, el 13 de Diciembre de 2016**

Informo a la Asamblea que por Acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios, pasaremos a la discusión de los tres dictámenes de reforma constitucional que están inscritos en la agenda del día de hoy.

En consecuencia, tenemos primero la segunda lectura de un dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

(Dictamen de segunda lectura)

Debido a que el dictamen se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria de este día, consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si se omite su lectura.

La Secretaria Senadora María Elena Barrera Tapia: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se omite la lectura del anterior dictamen. Quienes estén porque se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén porque no se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Sí se omite la lectura, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias. Para la presentación de los tres dictámenes, los presidentes de las comisiones dictaminadoras harán uso de la palabra de manera continua desde el primer proyecto.

Se concede el uso de la palabra al Senador Miguel Barbosa Huerta, para presentar el dictamen de reforma en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del Reglamento y hasta por diez minutos.

Si me dan, por favor, el dictamen del Senador Burgos García. Se concede el uso de la palabra al Senador Enrique Burgos García, para presentar el dictamen en materia de justicia cotidiana, a nombre de las comisiones.

El Senador Enrique Burgos García: Muchas gracias, señor Presidente. Honorable Asamblea:

En nombre de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, en su carácter de comisiones unidas y con relación a la minuta de reformas constitucionales que en materia de la llamada justicia cotidiana remitió la Honorable Cámara de Diputados para que el Congreso de la Unión sea dotado de las facultades necesarias para emitir leyes generales en cuatro ámbitos de la vida de nuestro país, los medios de solución alternativa, el juicio en materias distintas a la penal, la mejora regulatoria, la justicia cívica itinerante y la organización y funcionamiento de los registros civiles.

Expreso mi reconocimiento al trabajo de los integrantes de las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, así como a sus distinguidos presidentes, Senadores Fernando Yunes Márquez y Miguel Barbosa Huerta, y a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales.

En particular, permítanme expresar mi agradecimiento a la cortesía parlamentaria, particularmente con relación al tema de mejora regulatoria que recibimos siempre del Senador Héctor Larios Córdova, Presidente de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial, habida cuenta de que si bien se trata de dotar de una facultad legislativa al Congreso General y no de conceptualizar la mejora regulatoria en nuestra Constitución, fue constructiva la consideración favorable que nos hizo favor de transmitirnos.

El dictamen de la minuta da cuenta de los antecedentes del proceso legislativo presente del órgano revisor de la Constitución.

Como lo he comentado, al presentar el dictamen de otras dos iniciativas en materia de justicia cotidiana, el Ejecutivo Federal, con cuatro aspectos relevantes conjuntaron en esta minuta que deviene en reflexiones del Presidente Enrique Peña Nieto para realizar un gran ejercicio de análisis, diagnóstico y propuesta sobre el derecho de acceso a la justicia para las personas que en su desempeño cotidiano de actividades cívicas, sociales, económicas, laborales, vecinales o comunitarias encuentran previsiones legales y acciones en los ámbitos judicial y jurisdiccional que se erigen en obstáculos para demandar y obtener la solución de conflictos por parte de la autoridad competente.

En las reflexiones de finales de noviembre de 2014, hechas por el Presidente de la República, se pasó a la realización de foros por parte del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y a la presentación de su informe correspondiente.

Luego se efectuaron los Diálogos por la Justicia Cotidiana, que conjugaron a especialistas, servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y personas interesadas en mejorar nuestro sistema de impartición de justicia.

Esos precedentes se retomaron por el Poder Ejecutivo Federal para remitir a la Cámara de Diputados el 28 de abril de este año, cuatro iniciativas de reformas constitucionales en las materia referida.

Por lo que hace a la mejora regulatoria, nuestra Colegisladora analizó también la iniciativa del Diputado Fernando Otero Valle, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

Y como lo he referido, existe un hilo conductor de las cinco iniciativas que la Cámara de Diputados acumuló para su dictamen.

Me refiero del propósito de dotar al Congreso de la Unión de facultades legislativas para expedir la legislación general, que permita establecer precisiones homólogas para su desarrollo en legislación estatal sobre los medios de solución de conflictos alternativos al juicio, la mejora regulatoria, la justicia cívica itinerante y la organización y funcionamiento de los registros civiles.

¿Por qué las comisiones unidas estimamos positivo que el Congreso General se enriquezca con la facultad legislativa en esta materia?

En primer lugar y como una consideración general, porque la dinámica de nuestro país en el presente siglo, la transformación de las comunicaciones y la transmisión de la información ha sido como la voluntad de hacer más accesible el ejercicio pleno de los derechos de cada persona, y en sí mismo, del derecho de acceso a la justicia, lo que nos mueve a que, en determinados aspectos del orden jurídico que sustenta y norma dicho acceso, se establezcan reglas vinculantes para todos los órdenes de gobierno, sin demérito de la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

Y en su caso, según lo decida el legislador ordinario, en los municipios y futuras alcaldías de la Ciudad de México.

En segundo término, porque en la materia de los medios alternativos al juicio para la solución de un conflicto, existen importantes vertientes locales de justicia alternativa con base en la mediación, la conciliación y otras formas de autocomposición, por sí mismos, o con la intervención de un tercero para arribar a la solución de las diferencias, sin necesidad de recurrir a las autoridades judiciales.

La libre configuración normativa que en esta materia disfrutaban las entidades federativas y que muchas han ejercido para dotarse de instancias, llamémosle genéricamente de mediación, debe aprovecharse para impulsar la multiplicación de esas instancias sobre bases homólogas.

En tercer sitio, encontramos procedente que la mejora regulatoria sea un objetivo de carácter nacional o en otras palabras, de los tres órdenes de gobierno.

Válgase expresar que la aspiración de contar con un orden de regulación administrativa que facilite la relación de las personas con la administración y la simplificación de las normas derivadas de las leyes, fortalecerán los incentivos para emprender, consolidar y ampliar las actividades de carácter económico en nuestra sociedad.

En cuarto lugar, deseamos contribuir a que en todo el país se incrementen y consoliden las instancias con competencias para conocer y resolver aquellas cuestiones inherentes a la violación de las normas administrativas más básicas en el ordenamiento de nuestras conductas, los llamados bandos de buen gobierno en instancias administrativas de justicia cívica, que la reforma alienta y puedan tener un carácter itinerante.

Esta última cuestión permitiría acercar el órgano de conocimiento y resolución de la población, incluso en materias que no sean estrictamente administrativas de conducta cívica.

Y en quinto término, estimamos procedente la minuta remitida por la Coleisladora, en torno a la contribución que para el pleno ejercicio del derecho de identidad y derecho de nacionalidad pueda realizarse por la vía del fortalecimiento de los registros civiles del país.

Desde luego que la función de llevar el historial del estado civil de las personas, del nacimiento hasta la defunción, es una atribución estatal, queda claro, así lo establece nuestro federalismo, pero sin demérito de ello, ahora se propone que a través de la legislación general en la materia pueden armonizarse y homologarse la organización y funcionamiento de los registros civiles del país, para que su servicio sea sencillo, ágil y en particular para la cotidiana idea de justicia de nuestras tareas.

Por tal motivo y con el planteamiento expreso de otorgar al Congreso de la Unión nuevas competencias para expedir la legislación general en la materia referida, se persigue el propósito de fortalecer la certeza jurídica para quien busca una solución.

Por tanto, solicito amablemente el apoyo para su aprobación favorable a este dictamen.

Muchas gracias.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias, Senador Enrique Burgos, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.

Se concede el uso de la palabra al Senador Fernando Yunes Márquez, para presentar el dictamen en materia de autonomía de los órganos administrativos y jurisdiccionales locales, a nombre de las comisiones.

El Senador Fernando Yunes Márquez: Con su venia, señor Presidente. Compañeras y compañeros Senadores:

Vengo a presentar el presente dictamen a nombre de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Segunda; y de Justicia.

EL dictamen que ponemos a su consideración, es producto de una iniciativa presentada por su servidor a nombre de los magistrados electorales de todo el país. Se trata de un tema fundamental por el cual llevan años luchando, que es lograr la autonomía financiera al interior de los tribunales electorales y órganos electorales de todo el país.

Como ustedes saben, cada año los magistrados de estos tribunales acuden con los Diputados de las diferentes legislaturas a gestionar los recursos económicos para asegurar un adecuado funcionamiento de sus labores.

Es nuestra responsabilidad otorgar una plena autonomía financiera para que cumplan con tan importante función en la vida democrática de nuestro país.

Como resultado de la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada el 10 de febrero en el Diario Oficial de la Federación, cuyo objetivo es el fortalecimiento e independencia de los órganos jurisdiccionales locales, se aseguró que al día de hoy los tribunales electorales de los estados cuenten con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento.

Esta autonomía se ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno el desarrollo de las elecciones.

De igual modo, en la necesidad de implementar medidas que fortalezcan la credibilidad de los órganos encargados de sancionar las controversias que surjan con motivo de las elecciones a nivel local.

Sin embargo, la autonomía no implica que tales órganos dejen de ser parte del Estado o dejen de tener una interrelación con los poderes constituidos y estos órganos autónomos. Por ello, es necesario proveer los recursos económicos para realizar sus funciones de manera independiente, eficiente y eficaz.

En este contexto, debe decirse que la reforma constitucional no logró resolver la autonomía financiera de los tribunales electorales locales.

Esta autonomía o independencia exige que su presupuesto no esté prescrito por la ley secundaria, por el contrario, esta autonomía debe quedar establecida en una disposición constitucional que determine las bases sobre las cuales puede ser garantizada.

En consecuencia, el presupuesto de los tribunales electorales locales no debe continuar inmerso en las disposiciones de las constituciones locales.

En este contexto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la responsabilidad de las entidades federativas para regular las remuneraciones que perciben los magistrados electorales, así como el presupuesto que debe ejercer el órgano jurisdiccional en su conjunto, de acuerdo a la Constitución general; sin embargo, en nuestro país algunos órganos jurisdiccionales cuentan con recursos económicos escasos, lo que les obstaculiza a realizar sus funciones mínimas.

Esto ha traído como consecuencia el riesgo de un desempeño ineficiente, pues si el presupuesto asignado es insuficiente no se puede contar con los recursos humanos, tecnológicos y materiales necesarios para la impartición de la justicia electoral.

Por estas razones, es primordial que resolvamos los retos y problemas que enfrentan los tribunales electorales locales a través de las reformas legales y constitucionales adecuadas que permitan que se destinen los recursos económicos necesarios y suficientes y que la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 tenga plena vigencia y efectivo cumplimiento.

Por ello, este dictamen tiene por objeto establecer en el concepto constitucional que los tribunales electorales gocen de un presupuesto propio, adecuado, suficiente y fijo, que garantice la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los procesos electorales locales. Mejor aún, que garantice la consolidación del sistema democrático mexicano.

Por otro lado, el dictamen plantea que, a fin de asegurar la autonomía administrativa jurisdiccional y laboral de las entidades federativas en la materia electoral, se permita a los tribunales electorales locales conocer y resolver los conflictos laborales que surjan entre los organismos públicos locales y las autoridades jurisdiccionales con sus respectivos servidores públicos, a fin de contar con un juicio o recurso idóneo en el ámbito jurisdiccional local.

Sobre este tema, las constituciones y legislaciones electorales son diversas. Mientras que en estados como Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, entre otros, se contempla un juicio para dirimir conflictos laborales del Tribunal Electoral y del organismo público electoral local y sus respectivos servidores públicos, del cual resuelve el mismo tribunal electoral, el resto de los estados no cuentan con ningún juicio o procedimiento para dirimir los conflictos laborales en su normatividad electoral.

De esta forma, con la incorporación de un medio de impugnación que asegure y permita a los tribunales electorales locales conocer de los conflictos laborales que se presentan en el ámbito local entre los servidores electorales, se abonará a la autonomía de la que han sido dotados, permitiendo además emisión de resoluciones de manera expedita.

Con esta reforma, se proporcionará seguridad jurídica a los actores en los mismos, al sujetarse a los plazos que para la resolución se pueda establecer en las legislaciones correspondientes.

Por estos motivos, el dictamen plantea una reforma constitucional consistente en la adición de los párrafos octavo y noveno al inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que:

En primer lugar, los organismos públicos locales electorales y las autoridades electorales jurisdiccionales tengan capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, de modo que, con base en las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria, las legislaturas locales deban garantizar la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.

En segundo lugar, que las autoridades electorales jurisdiccionales conozcan y resuelvan los conflictos o diferencias laborales que surjan con sus servidores públicos, así como de los que presenten entre los órganos públicos locales electorales y sus trabajadores.

Compañeras y compañeros Senadores, el pilar más fuerte de un buen gobierno es la verdadera administración de justicia.

No podemos permitir que en nuestro país las autoridades electorales jurisdiccionales tengan aún que negociar con diversos actores políticos para asegurar un presupuesto que les dé independencia.

De igual modo, en un Estado federal debemos asegurar que sus resoluciones, incluyendo aquellas que se ocupan de las diferencias laborales, queden en la esfera de las entidades federativas.

Es por ello, que esta reforma asegura su autonomía y seguridad en el ejercicio de su misión constitucional.

Es cuanto, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias, Senador Fernando Yunes Márquez, Presidente de la Comisión de Justicia.

Se concede el uso de la palabra al Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, al Senador Miguel Barbosa Huerta, para presentar el dictamen en materia de mecanismos alternativos de solución de

controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil, en términos de lo dispuesto por el artículo 196.

El Senador Miguel Barbosa Huerta: A ver, señor Presidente, parece que hay que aclarar qué dictamen es el que se presenta.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Perdón, si le dan el uso de la palabra al Senador Burgos García, si son tan amables.

Denle volumen en el escaño del Senador Burgos García.

El Senador Enrique Burgos García: (Desde el escaño) El que se presentó, señor Presidente, al inicio, con su servidor, ya está presentado.

El que el señor Senador Barbosa va a presentar es sobre los artículos 16, 17 y el 73 constitucional.

El Senador Miguel Barbosa Huerta: Lo que pasa es que los Presidentes de las comisiones dictaminadoras decidimos presentar uno de los tres dictámenes, uno por cada presidencia, y entonces yo vengo incorporándome al Pleno y me encontré que el que me tocaba a mí fue presentado por el Senador Burgos y ahora tengo que presentar el que le tocaba al Senador Burgos, esa es la verdad.

Entonces yo estoy listo, señor Presidente, con la aclaración que hizo el Senador Burgos.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Perfecto, entonces déjeme, si es tan amable, Senador Barbosa, ilustrar a la Asamblea y corregir.

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 16 y se adicionan los artículos 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.

¿Es así, señor Senador?

El Senador Miguel Barbosa Huerta: Es parte todo del proyecto de justicia cotidiana, la llamada justicia cotidiana congloba todo, pero es parte de esto.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Perfecto, señor Senador.

Adelante, por favor.

El Senador Miguel Barbosa Huerta: Gracias, señor Presidente.

A ver, algo está aclarándose.

Bueno, presento el proyecto de Decreto y su régimen transitorio del mismo, que reforma el artículo 16 y se adiciona los artículos 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana, solución de fondo de conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares.

En México, el sistema jurídico mexicano está en transformación, en una profunda transformación que hemos implementado, que se implementó desde el 2008. Este Senado de la República, compuesto de las legislaturas LXII y LXIII, le ha tocado construir la mayor parte de este nuevo sistema jurídico mexicano, el Sistema Penal Acusatorio y ahora esto que se ha dado a identificar como justicia cotidiana.

Recordamos los momentos complicados, políticamente complicados de finales de 2014, cuando el Estado mexicano tenía que dar una respuesta a los planteamientos, los reclamos, la protesta social en las calles por los hechos de Ayotzinapa.

Y en ese anuncio que hizo el Presidente de la República también se agregó un nuevo tema, el tema de la llamada justicia cotidiana, que encargó a diferentes centros de estudios para su planteamiento.

Esta parte de la justicia cotidiana tiene que ver con complementar la transformación del procedimiento escrito al procedimiento oral, porque siendo oral, tal parecía que las formalidades se terminaban, y no.

La reforma al artículo 16 que hoy presentamos en este dictamen tiene como propósito la obligación de que en los procedimientos orales se quede la constancia, la constancia de haberse desahogado los procedimientos ya orales en este nuevo sistema jurídico mexicano.

Es el propósito de esta reforma, como también es la solución de los conflictos.

Hoy en el Sistema Penal Acusatorio, la solución de los conflictos ya está reconocida. Aprobamos, nosotros, una ley para resolver de manera alternativa los conflictos y ahora le toca la materia civil, en el artículo 17 constitucional.

Y, finalmente, algo que parece de articulación y de armonización, pero que me preocupa también, expreso mi preocupación, porque es un agresivo comportamiento de la Federación para invadir facultades de las entidades federativas.

Tendrá que expedir el Congreso de la Unión un código nacional de procedimientos civiles y familiares. Esta materia que está orientada, a que sean los estados los que ordenen, los que la regulen, está dada para que sea la Federación desde donde se resuelva. Pero ese es el sistema nacional de justicia.

En la iniciativa original del Presidente Peña, venía ese planteamiento, una ley sobre el sistema nacional de justicia.

En algún momento del dictamen desapareció, pero es el propósito generar los sistemas nacionales, Sistema Nacional de Transparencia, Sistema Nacional Anticorrupción y sistema nacional de justicia.

Esto es lo que se está planteando, ya sin nombre como sistema nacional, que funcione de manera articulada la Federación.

Por eso en el dictamen que presentó el Senador Burgos, también se refiere al tema de los registros civiles.

Los registros civiles que hoy son de la competencia de los estados, con enormes dificultades, pero de las competencias de los estados. Hoy tendrán que tener una regulación unitaria en todo el país.

Y esa justicia de nombre, pues nada jurídico, verdad. La justicia cívica e itinerante.

Esa justicia menor que se aplica en las localidades de las entidades federativas y que ahora tendrá que tener una armonización desde una ley federal.

Así es que, señor Presidente, es el propósito, son reformas constitucionales que llevan a que, el Congreso de la Unión, tenga que generar leyes secundarias en un periodo de 180 días y con estos 180 días es al mes de junio del año siguiente, es decir, es materia del periodo legislativo. Todas las leyes que son secundarias derivadas de esta reforma constitucional.

Así es que pedimos el apoyo a esta reforma, porque es parte de una tendencia de la creación de elementos diferentes de lo que debe ser calificado un nuevo Sistema Jurídico para el Estado mexicano.

Voten a favor, gracias.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias, Senador Miguel Barbosa Huerta, Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda.

Señores Senadores, les pido su atención. Vamos a entrar a la discusión en lo general del dictamen de reforma constitucional, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

Este proyecto propone reformas a los artículos 25 y 73 constitucionales y contiene un régimen transitorio con artículos del primero a séptimo. Esta discusión es en lo general.

Informo a la Asamblea que para esta discusión se han inscrito los siguientes oradores: Para hablar en contra, el Senador Monreal Ávila; para hablar a favor, la Senadora De la Peña Gómez; y para hablar a favor, el Senador Benjamín Robles.

El Senador Aréchiga ha pedido que se registre su intervención en el Diario de los Debates, después de ellos, consultaremos a la Asamblea si está suficientemente discutido.

El Senador Jorge Aréchiga Ávila: Intervención. Con el permiso de la Presidencia. ⁽¹⁾

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Tiene el uso de la palabra el Senador Monreal Ávila, para hablar en contra.

El Senador David Monreal Ávila: Con el permiso, señor Presidente. Compañeras y compañeros:

En una sola intervención fijaré mi postura respecto a los tres dictámenes que reforman y adicionan diversas disposiciones de nuestra Constitución.

Empezaré por el dictamen de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

Frente a este dictamen, en primer lugar, se debe reconocer la necesidad de legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Entendiendo que la judicialización de los conflictos actualmente no dan resultados. La burocracia, la corrupción y el amiguismo vuelven los procesos lentos, parciales e injustos, razón por la cual la gente prefiere no hacer uso de los órganos jurisdiccionales y no hacer valer su derecho ante la autoridad judicial, argumentando pérdida de tiempo y de dinero.

Lo anterior es el resultado de la corrupción y la impunidad que prevalece en el país. Si bien es cierto que la capacidad de los juzgadores ha sido rebasada por el número de conflictos que deben atender, también lo es el hecho de que no se ha invertido lo suficiente para crear una infraestructura mayor.

Las administraciones federales o locales prefieren gastar en publicidad lo que pudieran invertir en áreas más importantes, como fortalecer la impartición de justicia.

Esta falta de recursos ha dado como resultado la obsoleta y arcaica manera en que se resuelven los conflictos en la mayoría de las materias del derecho y, en consecuencia, la ciudadanía rehúye a los procesos judiciales.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias son procedimientos alternos a la judicialización de los conflictos, los cuales mediante la ayuda de un tercero buscan una solución rápida al conflicto y dependen de la voluntad de las partes para iniciarse y terminarse.

Por tales razones, legislar para mejorar las deficiencias del sistema de justicia es el inicio para dar pauta a nuevos mecanismos que permitan minimizar la corrupción, y la impunidad de las instituciones y, sobre todo, que tal resultado sea diferente y se efectúe de manera eficiente el sistema de justicia a través de la imparcialidad y la ética.

Con respecto al dictamen de la solución de fondo, de conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares, la consolidación de la convivencia sana de los miembros de la sociedad puede llegar a suscitarse conflictos derivados en dicho proceso.

Para ello, es imprescindible que se generen los mecanismos oportunos que garanticen la solución a esas controversias, primordialmente, a la persecución del amplio sentido, es decir, de la justicia.

El funcionamiento del sistema de impartición de justicia en México paulatinamente ha ido perdiendo el objetivo principal en su tarea de dirimir el fondo de los asuntos que son puestos a su consideración. Una función que se ha visto mermada por la ponderación de aspectos procesales dejando de lado la esencia de los conflictos.

Por tal razón, la reforma a los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal conlleva un giro positivo a la visión que se tiene sobre la impartición de justicia, toda vez que al elevar el nivel constitucional, una obligación que resulta inherente de los organismos encargados de dirimir los conflictos de interés, se complementa con un mandato que los exhorta a priorizar el fondo del conflicto al momento de emitir sus respectivas resoluciones, pues no se debe atender exclusivamente a la forma en que se lleva el proceso conducente para cada caso.

De tal suerte, que con lo propuesto en la reforma de los artículos antes mencionados, se toma en cuenta lo que a la sociedad realmente le interesa: resolver de forma completa el fondo de las controversias en cada caso, pero sin ser omiso de la observancia de las formalidades esenciales de los procedimientos dejando en claro que éstas últimas no deben representar un obstáculo al momento de hacer el razonamiento lógico jurídico que ha de resolver primeramente el fondo.

Sin embargo, la reforma al artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para la expedición de una legislación única en materia adjetiva civil y familiar, su objetivo también hace las veces de una centralización legislativa al ámbito federal, así como de una insistente y continua intervención en las atribuciones de los poderes legislativos de cada entidad federativa.

No es la primera vez que se opta por la transición de materias, que de origen eran de carácter local, como es el caso de la materia de procedimiento penal.

Si lo que se busca es facilitar el acceso a los procedimientos de carácter civil y familiar era primordial tomar en consideración la viabilidad de que todos los órganos encargados de operar en las materias estén realmente preparados para una legislación nacional única, pues aunque en la exposición de motivos del dictamen se diga que no están interviniendo en materia sustantiva, cabe hacer mención que las diversas instituciones civiles y familiares de cada estado son producto del devenir histórico y social que los caracteriza, y por ende, son estas mismas instituciones las que han adecuado y marcado el paso de sus ordenamientos adjetivos.

Otra cuestión relevante, es que no es posible tomar decisiones de forma tajante sin antes haberlo consultado con los poderes legislativos de las entidades federativas, pues al tratarse de una reforma de amplio aspecto y que concierne a todo el conglomerado social, se tenía que recabar argumentos que dieran pie a la posibilidad de unificar la materia procedimental, pues realmente son estos órganos legislativos los que día a día tienen la experiencia y el conocimiento directo de la problemática que aquejan a sus respectivos estados.

No se debe perder de vista que esta materia es la más concurrida por la sociedad, y por tal motivo requiere de un tratamiento ágil y acorde a sus propias instituciones, las cuales probablemente no podrán hacerse acompañar de forma coordinada con la normatividad adjetiva si ésta se unifica a nivel nacional.

La creación de una atmósfera de confianza en las instituciones encargadas de impartir esta justicia, enfrenta problemas más preocupantes como lo es la corrupción, el rezago de asuntos sin resolver y la inadecuada aplicación de la ley, que de ser ignoradas poco ayudará al escenario que se pretende crear con esta segunda iniciativa.

Y, finalmente, el dictamen en materia de autonomía presupuestal de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales locales y competencia de los tribunales electorales locales para resolver conflictos laborales entre dichos órganos y sus servidores, servirá en cierta medida para el fortalecimiento de nuestra democracia, pues con él, las instituciones públicas locales y jurisdiccionales electorales gozarían de autonomía presupuestaria constitucional, por tal razón, en un mundo ideal no se puede estar en contra de dicha reforma.

Los órganos electorales deben gozar de autonomía financiera para realizar el trabajo que se les ha encomendado de manera independiente, imparcial y objetiva. Para ello, sus integrantes no deben estar sujetos al capricho o secuestro de ningún poder político o de facto.

En consecuencia, el objetivo de la reforma es fortalecer la independencia y autonomía de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales locales, facultándolos para tener presupuesto de manera independiente a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

A pesar de que se les quiera reconocer dicha independencia y autonomía, desde su conformación, estos entes electorales ya han sido cooptados por diferentes agentes, siendo solamente un espejismo la presente reforma.

En la práctica, las cuotas de cuates se ve reflejado en la designación de magistrados de los tribunales electorales locales, los cuales llegan a sus cargos impulsados por un partido políticos y, entonces, llegan con una autonomía ficticia, y tal autonomía presupuestaria no funcionará.

Los partidos políticos seguirán teniendo injerencia en la toma de decisiones de los órganos jurisdiccionales. ¿De qué sirve este dictamen?, si a pesar de que se aprueba esta reforma, los organismos públicos locales y los tribunales electorales continuarán sometidos a los partidos políticos, sencillamente por la manera en que son elegidos sus integrantes.

Es innegable que muchos magistrados tienen vínculos muy fuertes con algún partido político, es más, algunos tienen un perfil más político que de jurisconsultos, y aun así logran estar en esos cargos.

En la práctica, aun con esta reforma, los compromisos preadquiridos harán que los magistrados no actúen bajo los principios de independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, con lo que deberían fungir en el desempeño de sus funciones públicas, ya que esos compromisos los obligarán a estar subordinados a otro poder, lo que desembocarán en decisiones por consigna.

Para que esta reforma realmente funcione, debe ir acompañada de una nueva forma de elegir a los magistrados electorales, pues el actual método no atiende a las actuales demandas sociales y, en cambio, sólo responde a los intereses de grupo y de partido.

Es indispensable que los consejeros y magistrados electorales sean personas sin vínculos partidistas, capaces, íntegros, independientes, que garanticen la división de poderes con el único objeto que realmente funcione como instituciones que fortalezcan el sistema de pesos y contrapesos contribuyendo a la consolidación de la democracia.

Finalmente, debemos entender el acceso a la justicia como una política pública en donde los ciudadanos, con sus necesidades y expectativas, fortalezcan la realización de estrategias que realmente sirvan para aliviar los problemas sociales, mientras no se tome en cuenta a la población en su rol de ciudadano, difícilmente se podrá transitar hacia una justicia cotidiana pronta y expedita.

Es por estas consideraciones que nuestro voto será en contra de los dictámenes.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias, Senador Monreal Ávila. El Senador Monreal ha hecho su intervención respecto a los tres dictámenes.

Tiene el uso de la palabra, para hablar a favor, la Senadora Angélica de la Peña.

La Senadora Angélica de la Peña Gómez: Gracias, señor Presidente, con su venia.

Voy a comentar los tres dictámenes que están poniendo a consideración.

El que tiene que ver con justicia cívica e itinerante, contiene como objeto fundamental, como aquí se ha señalado, una nueva forma de entender, también, el federalismo a través de la reserva de competencias y a favor del Congreso General para legislar de manera única en las materias de solución de controversia, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

Actualmente no todas las entidades federativas cuentan con sus legislaciones con normas en estas materias, lo cual hace que la exigibilidad de justicia no sea equitativa, por ejemplo, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, las entidades federativas que actualmente cuentan con leyes que regulan esta

figura son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, la Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En materia de mejora regulatoria debemos considerar que esta figura no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas y la exigencia de acción gubernamental como se señala en el Decreto que estamos poniendo a consideración.

Y la reforma constitucional, por lo tanto, ésta que se está poniendo a consideración entre ustedes, se pretende alcanzar, cumpliendo como objetivos:

En primera lugar, desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria.

Dos. Generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional.

Tres. Considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la participación y responsabilidad pública, la rendición de cuentas y la eficacia de la acción gubernamental.

Cuatro. Garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mecanismo interno competitivo.

Y cinco. La instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluye políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, tan necesarios en nuestro país, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas.

En materia de justicia cívica e itinerante, los diálogos por la justicia cotidiana permitieron identificar que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que el conflicto puede ser atendido.

Más aún, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de una parte de la población, es decir, los conflictos en las comunidades que son alejadas no cuentan, en general, con mecanismos de resolución o gestión efectivos, o de fácil acceso para su solución.

Y, finalmente, la justicia cívica debe ser, creemos, el detonante para solucionar conflictos menores que en muchas de las ocasiones resultan largos, resultan costosos por una inadecuada atención y solución temprana a éstos, de tal manera que esa reforma constitucional la apoyamos de manera irrestricta.

En cuanto a la iniciativa en materia de justicia cotidiana, bueno, este dictamen establece el sistema nacional de impartición de justicia, que estará integrado por el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales de las entidades federativas, así como por las demás instancias federales y locales de impartición de justicia.

Asimismo se establece la facultad al Congreso de la Unión para expedir una legislación procesal, civil y familiar, única, tan indispensable también en el país, con lo cual se homologarán los procedimientos de tal naturaleza en todo el país.

Así también se establece el fundamento para que el Congreso expida una ley general del sistema nacional de impartición de justicia.

La designación de las y los jueces en las entidades federativas será con base en concursos abiertos de oposición organizados en el ámbito de los Consejos de la Judicatura. Adicionalmente se establecen a nivel constitucional, las bases de los Consejos de la Judicatura locales en lo relativo a su integración, funcionamiento, designación de integrantes e impugnación de sus resoluciones.

Antes de concluir sobre este tema, quiero señalar y, sobre todo, reconocer la sensibilidad y agradecer, también, de manera debida a las y los integrantes de las comisiones, particularmente al Senador Enrique Burgos, al atender las observaciones que le hicimos llegar y que fueron atendidas de manera debida.

¿Cuáles fueron éstas?, me parece que es importante que las destaquemos:

En primer lugar, el dictamen planteaba que para la designación de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, debía participar necesariamente el gobernador y el Congreso del Estado, en los términos que dispusieran las constituciones locales, bajo dos reglas adicionales.

La presentación de una terna por parte del ejecutivo local y la votación favorable de la legislatura, con el voto de las dos terceras partes de las Diputadas y Diputados presentes.

Segundo. Desde nuestro punto de vista consideramos que la participación de los gobernadores en los procesos de designación de las y los jueces, necesariamente atenta en contra de la independencia de las y de los jueces.

Tres. Se establecían bases de los Consejos de la Judicatura locales, en lo relativo a su integración, funcionamiento, designación de integrantes e impugnación de sus resoluciones.

Sin embargo, no se modificaba en nada el diseño institucional, que era la reproducción del vigente diseño que es tan cuestionado, del Consejo de la Judicatura Federal, que además es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ése es otro gran tema.

Ojalá que así como hoy, señor Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, nos está presentando estos tres dictámenes de reforma a la Constitución, también pronto estemos presentando ante este Pleno las reformas que tienen que ver con la independencia del Consejo de la Judicatura, y ya no sea presidido por el Presidente de la Suprema Corte, igual en el caso de los Consejos de la Judicatura a nivel local, es muy importante que se pueda dictaminar.

Cuatro. Me parece que es importante destacar, no se garantizaba, una participación igualitaria entre mujeres y hombres, lo cual agradezco, haya sido integral.

Quinto. No había candados para haberes de retiros o pensiones vitalicias para los magistrados locales, como ahora, sí lo contiene la iniciativa.

Todas estas observaciones ya no forman parte del texto del dictamen y, por lo tanto, es necesario reconocerlas y votar a favor de las mismas.

Finalmente, la materia que tiene que ver con los organismos electorales locales y competencia de los tribunales electorales locales para resolver conflictos laborales entre dichos organismos administrativos y su servidores, me parece que es importante destacar lo siguiente:

Primero. Se establece la autonomía presupuestal de los organismos electorales y de los tribunales electorales de los estados.

Dos. Se impone a los congresos de los estados la obligación de garantizar la suficiencia presupuestal de los organismos electorales y de los tribunales electorales, bajo el principio de responsabilidad hacendaria.

Tres. Los conflictos laborales que surjan entre los tribunales electorales de los estados y sus servidores públicos o entre los OPLE's y sus trabajadoras, trabajadores, serán resueltos por los propios tribunales electorales. Es importantísimo en ese sentido y quiero destacar de manera preponderante esta reforma.

Por lo tanto es importante señalar que en el caso de los tribunales electorales, se habla de servidores públicos y en el caso de los OPLE's, se habla de trabajadores, lo que constituye una distinción a la que se debe poner atención, pues la primera excluía al personal que labora en el tribunal sin tener carácter de servidor público, como, por ejemplo, personal de limpieza, de mantenimiento u otros, exclusión que no sería aplicable para los OPLE's.

Cabe señalar que la intención, como se dice coloquialmente del legislador al aprobar la reforma constitucional en materia político-electoral que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, fue dotar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones a los organismos

administrativos y jurisdiccionales electorales a nivel local, en el caso de los OPLE's, el procedimiento para su designación y los requisitos de las y los consejeros del órgano de dirección superior local, cuya elección está a cargo, como se indicó, del Consejo General del Instituto Federal Electoral o Instituto Nacional Electoral, también se precisó el periodo de desempeño, el derecho a una remuneración acorde con sus funciones y la restricción de la remoción a que se incurre las causas graves que establezca la ley.

Por otro lado, con la consideración de la autonomía para su funcionamiento y la independencia en la adopción de sus decisiones, se establecieron las bases para la elección de las autoridades electorales jurisdiccionales por parte de este Senado de la República, a partir, como sabemos, de una convocatoria pública y la votación calificada de dos terceras partes de Senadoras y Senadores presentes en la sesión correspondiente.

Es importante finalmente, y con eso termino, señalar que este dictamen sí fortalece a los órganos, a los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales locales, dando mayor claridad a establecer la autonomía para su funcionamiento y la independencia de sus decisiones, mediante elementos que garanticen el acceso suficiente a los recursos presupuestales que requieren para el funcionamiento debido de sus tareas, de sus funciones, por lo tanto también apoyamos esta reforma.

Muchas gracias por su atención.

Es cuanto.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias a usted, Senadora Angélica de la Peña, ha hecho su intervención respecto a los tres dictámenes.

Tengo registrado al Senador Benjamín Robles, Senador usted está registrado a favor, igual que la Senadora De la Peña, me ha pedido don Manuel Bartlett inscribirlo en contra, le daríamos orden al debate, si usted permite que el Senador Bartlett pase antes.

Don Manuel Bartlett desea hacerlo después.

Tiene el uso de la palabra el Senador Benjamín Robles Montoya.

El Senador Benjamín Robles Montoya: Gracias, señor Presidente.

Quisiera referirme en esta oportunidad a dos de los tres dictámenes. El primero, el que tiene que ver con justicia cotidiana, donde evidentemente, el primero, el de arranque, el de mecanismos alternativos, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

Y ahí parto comentando que desde mi punto de vista, la regulación de nuestra legislación penal para poder implementar un nuevo sistema de justicia penal, pues todos lo sabemos, ha sido larga, ha sido compleja, pero la justicia penal es sólo una parte de nuestro sistema de justicia, un sistema que adolece de deficiencias, vicios, que el ciudadano nos está exigiendo solucionar.

La justicia cotidiana deben ser mucho más accesible, debe ser eficaz, debe ser eficiente y, por ello, me parece, compañeras y compañeros, importante que estemos avanzando en el sentido de lo que plantea el presente dictamen.

Aquí se plantea que los mecanismos alternativos de solución de controversia son, y yo estoy totalmente de acuerdo con ello, uno de los principales avances de la reforma de 2008, y por ello creo que ya nos habíamos, incluso, tardado en traer a otras materias distintas a la penal, por lo que los mecanismos no son solamente un medio para tratar de reducir la carga de trabajo de los tribunales, son mucho más que eso, son una herramienta que permite acceder a la justicia de una manera menos agobiante, más rápida y mucho más práctica.

Quiero llamar su atención, y creo importante hacerlo, compañeras y compañeros, sobre la necesidad de poner énfasis en el tema de la justicia restaurativa, hacer esto cuando llegue el momento de discutir la ley general que establezca los principios y las bases de los mecanismos alternativos en materias distintas a la penal, porque creo que no debemos perder de vista que para muchos especialistas, lo que estamos legislando sobre justicia

restaurativa en este sistema de justicia penal, según la opinión de ellos es insuficiente, y por ello debemos garantizar una regulación suficiente en otras materias como la civil o la familiar, un avance que no quiero dejar de lado, que plantea el dictamen es el relativo, aquí ya se dijo, a la justicia itinerante, que ya sabemos tiene por objeto garantizar el acceso de las instituciones jurídicas a las personas que habitan en lugares marginados, como muchos estados del sur-sureste del país.

A esas personas que viven ahí, que por su condición de lejanía, por su condición de alejamiento no pueden ni siquiera registrar a sus hijos y mucho menos, entonces, acceder a la justicia.

Esta justicia itinerante, que ya desde hace varios años llevan a cabo los Tribunales Agrarios, pues ha sido un mecanismo exitoso, y me parece que replicarlo no es solamente una propuesta loable, sino también es una respuesta a la necesidad real de terminar con la marginación jurídica que se presenta en una gran cantidad de regiones del territorio nacional.

Otra necesidad, otra realidad que debemos cambiar, es la relativa a la dispersión de las regulaciones en todo el país, una regulación que constituye terreno fértil para la corrupción y que también impide el acceso de las personas a la justicia y a las instituciones jurídicas. Lo mismo pasa con la dispersión de procedimientos en los registros civiles, en los registros públicos y en los catastros municipales de todo el país.

Por lo tanto, estoy de acuerdo en que es urgente homologar, es urgente simplificar los procedimientos, los trámites y el funcionamiento para evitar la corrupción, para modernizar los registros y los catastros de todo el país, para hacerlos más expeditos y para brindar una mayor seguridad jurídica a las personas.

Por lo tanto, compañeras, compañeros, como podemos ver, se trata, hablamos de modificaciones que generarán beneficios directos para las personas y los ciudadanos que, de funcionar adecuadamente, contribuirán a fortalecer la confianza en las instituciones y en las autoridades, pues tan necesarias para la gobernabilidad democrática.

Por esa razón, como ya lo expresaba el señor Presidente, vamos a votar a favor del presente dictamen.

Y permítanme hablar rápidamente del dictamen sobre la justicia cotidiana.

A mí me parece muy importante reconocer, en esta tribuna, la voluntad de todas las fuerzas políticas para construir un Acuerdo alrededor de este proyecto, pero sobre todo un Acuerdo para dejar fuera un mecanismo de elección de jueces, de elección de magistrados, que ponía desde mi punto de vista, en grave riesgo la independencia de los poderes judiciales en las entidades, ya que le daba manga ancha a los ejecutivos locales en su designación.

Creo que hubiera sido un atentado que el Senado aprobara esos métodos de elección, porque lejos de constituirse como un mecanismo efectivo, de contrapesos entre los poderes, constituía, lo reitero y lo subrayo, una intromisión de gobernadores y del Jefe de Gobierno en los poderes judiciales y, por lo tanto, la oportunidad de colocar en ellos a sus cuates, a sus cuotas.

Por eso, señor Presidente, celebro la voluntad de eliminar dichos métodos y que ahora en su lugar estemos discutiendo un dictamen con el que se pretende dar certeza del contenido de juicios y de procedimientos orales, y de privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

En otras palabras, Senador Barbosa, compañeras y compañeros, me parece claro que lo que se pretende es hacer la justicia mucho más práctica, mucho más accesible para quienes acudan a ella, sin que por ello se violenten los procedimientos y creo, por lo tanto señor Presidente y estoy concluyendo, creo que este es un avance en favor del ciudadano que exige de un sistema de justicia mucho más eficaz, mucho más eficiente y, sobre todo, mucho más cercano.

Por esas razones es que he decidido respaldar los dictámenes que nos presentan estas comisiones unidas.

Es cuanto.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias, Senador Benjamín Robles Montoya.

Tiene el uso de la palabra, para hablar en contra, don Manuel Bartlett.

El Senador Manuel Bartlett Díaz: Muchas gracias, señor Presidente, por su flexibilidad.

Estaba yo esperando oír más a favor, pero ya se acabaron, ha estado bastante limitada la participación en este atentado contra el federalismo.

Esta Asamblea, este Senado de la República es la Asamblea representante de los estados, y en estos años, lo único que he visto es una atención a las iniciativas del Ejecutivo para centralizar todo lo que a él se le ocurra.

Los Senadores traicionan a sus estados y le dan toda clase de facultades crecientes al Ejecutivo que ya de por sí las tiene de sobra.

Yo recuerdo hace algunos años, se inició un proceso de descentralización, precisamente por esta concentración de las facultades en el Ejecutivo, el presidencialismo que algunos partidos antes de oposición criticaban. Ahora estamos de regreso en la centralización de todo.

La primera centralización y de la que parten todas las demás, señoras y señores Senadores, es la centralización de los recursos a través de esta reforma constante al artículo 73, se le fue dando al centro, a la autoridad central, facultades a la Cámara de Diputados cada vez más para hacerse de las fuentes de ingresos.

Las fuentes de ingresos las tiene todas el Presidente de la República. El Presidente de la República es el dueño de todos los recursos de este país y por eso el Secretario de Hacienda es el gran jefe que hace favores, incluso lo que es de los estados, los impuestos que eran de los estados los asimila la Federación y luego le reparte a los estados lo que se le da la gana.

Es una brutal centralización en manos del Presidente de la República y de su Secretario de Hacienda. Bien, ¿de eso no se dan cuenta?

Hace unos días escuche a un gobernador que fue Senador, brillante Senador panista, por cierto, acudió a ver al Presidente y le dijo que lo ayudaría en toda la rapiña del gobernador saliente del estado de Chihuahua, un ladrón más, coludido con los intereses de la red que surge desde Los Pinos.

Fue el compañero de ustedes, el Senador Corral, a hablar con el Presidente. Le hizo un análisis de todo lo que se habían robado, de que no tiene recursos para terminar el año, un gobernador que está protegido. No me pregunten por quién. Y resulta que este gobernador de Chihuahua sale muy contento. El Presidente dueño de todos los dineros le ofreció apoyo.

Pero, luego, también escuché a ese gobernador de Chihuahua en la Conago, y dijo hace unos días que ese era un sepulcro, nadie opinaba nada. Los gobernadores sometidos como perritos bailarines. La Conago no sirve más que para engrandecer al Presidente de la República, dueño de los dineros.

En consecuencia, no puede haber política alguna en este país, si no se le da la gana al Presidente de la República y al Secretario de Hacienda, no puede haber, no hay recursos.

Quienes hemos sido gobernadores, lo sabemos. Quienes quieren ser gobernadores aquí, lo sabrán.

La dictadura financiera del Presidente y de su Secretario de Hacienda, que hace los favores según baile el perrito y si no se porta bien no hay recursos.

Es la primera centralización. Todo lo demás es absolutamente inútil, todo lo demás es inútil porque no tiene recursos.

Van dejándole responsabilidades a los estados en materia educativa, las universidades, lo que queda, para que paguen los estados, pero no tienen dinero.

Y ahí está la dictadura del Presidente de la República, panista o priísta o como se llame; entonces, lo que estamos viviendo es una destrucción de los estados.

Esa reforma, estas tres reformas a la Constitución, se les hace muy fácil reformar la Constitución para ustedes es una baba de perico, ¿por qué? Porque tienen los votos de los tres. Los tres partidos mayoritarios están unidos en la destrucción del federalismo.

Como gobernador de un estado, les quiero platicar cuestiones prácticas.

Un estado tiene un conjunto de colegios de abogados, de asociaciones de abogados que estudian y trabajan, desarrollan tesis y teorías. Tienen los estados universidades con facultades de derecho en donde estudian los estudiantes de las provincias de los estados que ustedes están acabando.

Y ahora resulta que de aquí se les manda la justicia cotidiana, hasta un contrasentido es, la justicia cotidiana debe hacerse en los estados, inventar legislación desde aquí es absurdo, es imponerle a los estados instituciones que no conocen, no quieren tener; es acabar con el sentido del derecho.

¿Qué es el derecho?, si no la regulación de la vida social.

Y resulta que aquí le regulamos la vida social a todo el país, a todos los estados, tan diferentes que son unos y otros, vamos, desde aquí.

¿Quiénes les han dicho a ustedes que saben más que todos los abogados del país? ¿Quiénes les han dicho a ustedes que aquí, con toda prosopopeya ya en la Comisión de Puntos Constitucionales ya decidieron lo que todos los abogados de México deben decidir?

Es un absurdo, no es cierto que sepan ustedes todo, tienen ya una mentalidad obtusa, centralizadora, enemiga del federalismo, de los estados, es lo que están haciendo.

La justicia cotidiana la resuelve el Senado de la República, y le dice a los zacatecanos, que aquí veo, y le dice a los poblanos, les dice lo que tienen que hacer todos los días.

Eso es una estupidez, perdón, esa es una liquidación de la libertad que deben tener las comunidades, los estados, los congresos de los estados; ah, pero dicen, es que esos congresos de los estados están manipulados.

Vamos a quitarles la facultad de designar jueces y magistrados, qué horrible cosa, y aquí, aquí qué, ¿Quiénes designa a los jueces y a los magistrados?, no se engañen centralmente aquí; el Presidente de la Suprema Corte preside el Consejo de la Judicatura, y ahí nombran como se les da la gana, centralmente, eso es lo que quieren.

A mí me parece que están llevando al país a un verdadero fracaso; están pretendiendo matar a toda la voluntad política, jurídica del país.

Ustedes, los representantes de los estados, me parece absurdo, ahí está un señor Senador de la República de Yucatán, siempre independiente, ya le van a regular a los yucatecos, fíjese usted que han sido un pueblo firme, defensor de su cultura, de su tradición, y aquí los sabios de la Comisión de Puntos Constitucionales ya le va a decir a los yucatecos cómo tienen que resolver sus asuntos familiares, locales, municipales.

¿Le parece a usted eso, señor? ¿Verdad, que no? Pues es lo que están haciendo ahorita.

Es lo que están haciendo ahorita, vamos a centralizar todo, porque aquí hay un cenáculo de sabios que saben más que los yucatecos, que los poblanos, que los campechanos, que los hidrocálidos, que ahí veo a uno. No, ya saben más aquí todo, compañero, esta sabiduría destructiva, una sabiduría antifederalista, y, ¿qué es lo que hacen?, perritos bailarines del Secretario de Hacienda; todo eso. ¿Ya se fijaron si van a pasarle dinero para que se haga?

Bueno, porque si el presidente no quiere, o si el Secretario de Hacienda, dueño de los tesoros de este país, no quiere o no los recibe a los gobernadores, no va a haber nada de justicia local.

Me apeno mucho por Yucatán, siempre he admirado a ese pueblo recio, independiente que fija sus propias reglas, se acabó, Senador, ¿eh?, usted va a votar por eso. Los yucatecos van a ser sometidos a esta sabiduría que aquí, ronda, los sabios que les dicen cuál va a ser la justicia cotidiana en cada pueblo de Yucatán, en cada pueblo de Zacatecas, en cada pueblo de Campeche, pues ya que se vengan a vivir aquí todos.

Es absurdo, qué vergüenza, vienen cosas peores, ya las platicaremos.

Muchas gracias, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias, don Manuel Bartlett, se ha referido a los tres dictámenes.

Me ha pedido el uso de la palabra la Senadora Pilar Ortega Martínez, para referirse a los tres dictámenes. Como lo hicimos con algunos otros Senadores que han presentado respecto a otros dictámenes, le concedemos el uso de la palabra.

La Senadora María del Pilar Ortega Martínez: Gracias, señor Presidente.

Bueno, yo también, quisiera manifestar que mi voto será a favor de los tres dictámenes que se van a poner a consideración en esta sesión y que tienen que ver con dictámenes de la Comisión de Justicia.

Y me voy a referir a cada uno de ellos en el tiempo que tengo para posicionar mi voto a favor, porque creo que es muy importante aclarar algunos puntos en relación con los mismos y porque creo que es una de las importantes reformas que estamos construyendo en el Senado, en el Congreso de la Unión, en torno al derecho de los mexicanos al acceso a la justicia.

Creo que, como ustedes lo saben, en las últimas décadas en México ha cambiado de manera muy importante la forma de impartir justicia, ha habido reformas importantes que nos van acercando más hacia la conformación de un Estado constitucional de derecho.

En 1994 tuvimos una importante reforma al Poder Judicial; tuvimos en 2008 una importante reforma en materia de seguridad y justicia que cambió todo el sistema procesal penal también tuvimos, recientemente, una importante reforma en materia de juicio de amparo. Una reforma fundamental, en 2011, en materia de derechos humanos.

En la legislatura anterior se hicieron cambios a la Constitución para tener la posibilidad de regular, de establecer un código único de procedimientos penales. Y todo ello va definiendo, va conformando un nuevo sistema de justicia en nuestro país y, sobre todo, va mejorando el acceso de los mexicanos a la justicia.

¿Que ya está todo terminado? No, estamos, yo creo, en este momento en el proceso de implementación de estas reformas y viendo la forma en que madura. Sin embargo, sí es importante señalar que en materia de justicia sí hay esfuerzos importantes que tienen que seguirse dando en este sentido.

El principio de acceso a la justicia se deriva directamente del artículo 17 de nuestra Constitución general, en su primer párrafo, dicho artículo enuncia que: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

En el segundo párrafo de esta misma disposición, señala que el Estado debe impartir el servicio de la justicia y que debe crear el número suficiente de tribunales que sean accesibles a los ciudadanos, que los procedimientos deben estar apegados a los plazos y términos que fijen las leyes, que las resoluciones deben estar también ajustadas a la ley, dictarse en plazos razonables y dar solución o al menos respuesta ante los planteamientos de los justiciables. Es decir, el Estado está obligado a establecer, sostener y promover las instituciones, los procedimientos y los instrumentos no solamente para que los tribunales den solución efectiva a los conflictos que puedan surgir de las relaciones directas entre las personas, sino también procurar que el procedimiento

mediante al que se le da respuesta justamente tenga ese objetivo, que efectivamente se dé respuesta y se imparta justicia.

Desde la perspectiva de un Estado constitucional de derecho, un adecuado acceso a la justicia y mecanismos eficientes de solución de controversias generan incentivos para que los derechos se reivindicuen y los acuerdos se cumplan, produce consecuencias para quienes trasgreden los derechos de otros y con ello reduce la impunidad y la corrupción, al mismo tiempo que mejora la capacidad del Estado para dar una adecuada respuesta a los problemas sociales.

En la medida que un sistema de justicia es capaz de procesar efectivamente los conflictos que se suscitan en la vida diaria, en la vida de la sociedad, previniendo y sancionando las conductas ilícitas se reducen los costos y los tiempos de estos conflictos.

El Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014, elaborado por el Inegi, señala que del total de asuntos en litigio corresponde un 30 por ciento a materia civil, un 35 a materia familiar de los asuntos y un 20 por ciento a materia mercantil.

Por lo que respecta a materia familiar, destaca principalmente que son las mujeres las que dan el primer impulso procesal, por ejemplo, en la Ciudad de México, tomando como referencia los años 2009 a 2013, el 32 por ciento de los casos fueron iniciados por hombres; el 50.8 por ciento por una mujer y el 16.9 por ambos.

Por su parte, en 2013, el 34.9 por ciento de los que iniciaron el juicio fueron hombres y el 54 por ciento mujeres y sólo el 10.3 ambos.

La reciente implementación de la oralidad en materia civil y familiar debe anunciar la existencia de sistemas de impartición de justicia más accesibles, hoy en las entidades federativas enfrentan el reto de asegurar que la preparación de los juzgadores sea la adecuada.

Sin embargo, la disparidad que existe en los procesos entre una entidad y otra han generado diversas problemáticas en el desahogo de los procesos, por lo que es necesario que a nivel nacional contemos con procedimientos más ágiles y oportunos en el que se fortalezca la conciliación y el expedito desahogo de las pruebas, evitando así prácticas dilatorias y retardadas injustificadas en el procedimiento generándose mayor certeza, transparencia, confianza, y seguridad a los justiciables.

Esta propuesta más que buscar invadir las atribuciones de las entidades federativas, lo que busca es garantizar el pleno acceso a la justicia de todos los mexicanos, por eso, además, creo que fue muy oportuno que en las comisiones dictaminadoras se agregara en la exposición de motivos una mención a que cuando se expida las reformas secundarias se generarán mecanismos para escuchar a las entidades federativas.

Aquí se ha dicho que estamos ignorando lo que piensan las entidades federativas, pero cuando se construya la legislación secundaria se generarán esos mecanismos, también, para saber cómo esta legislación puede tener una mejor aplicación en las entidades federativas.

Por lo que respecta a las medidas alternativas de solución de controversias, éstas son herramientas útiles y flexibles que diversifican las vías de acceso a la justicia. Es por ello que los dictámenes que hoy se someten a nuestra consideración tienen como objetivo primordial establecer desde la Constitución las bases a fin de contar con procesos más efectivos y de fácil acceso.

Se incorpora al primer párrafo del artículo 16 constitucional el señalamiento de que en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad bastará con que quede constancia de ello por cualquier medio que dé certeza a su contenido y de su cumplimiento.

Se introduce en el artículo 17 constitucional la obligación de las autoridades de impartición de justicia a privilegiar la solución al conflicto por encima de los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos de los justiciables.

En el artículo 73 constitucional, se adiciona una fracción XXX a efecto de facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como una fracción XXIX-Y, que otorga al

Congreso General la facultad para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias distintos a los de la materia penal.

Asimismo en el artículo 73 constitucional se otorga la facultad al Congreso para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles de las entidades federativas, así como para establecer la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los tres órdenes de gobierno.

Otro dictamen fundamental es el que tiene que ver con el proyecto para que se adicionen los párrafos 8º y 9º del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 en materia de autonomía de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales locales y competencia de los tribunales electorales locales para resolver conflictos laborales en dichos órganos y sus trabajadores.

Como bien lo señalé, la justicia en nuestro país ha tenido avances; sin embargo, debemos seguir pugnando por contar con marcos jurídicos eficientes que permitan que, efectivamente, los mexicanos tengan un verdadero acceso a la justicia.

Por lo que mi voto será a favor de los tres dictámenes que se están poniendo a consideración de este Pleno.

Es cuanto, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias, Senadora Pilar Ortega.

Al no haber más oradores registrados en la discusión en lo general, consulto a la Asamblea si existe interés en reservar algún artículo del proyecto de Decreto.

En virtud de que no hay otros oradores registrados ni artículos reservados, ábrase el sistema electrónico por tres minutos para recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del proyecto de Decreto de reforma constitucional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil. Háganse los avisos a que se refiere el artículo 58 de la Reglamenteo para informar de la votación.

La Secretaria Senadora María Elena Barrera Tapia: Señor Presidente, conforme al tablero electrónico, se emitieron un total de 91 votos a favor, 5 en contra y cero abstenciones.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias. Se encuentra aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil, que contienen reformas de los artículos 25 y 73 y un régimen transitorio con artículos Primero a Séptimo. **Se remite a los congresos de las entidades federativas para los efectos del artículo 135 constitucional.**



POSICIONAMIENTO 1

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE
CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA
CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

Con su venia Senador(a) Presidente(a).

Compañeras y compañeros Senadores:

- Un eslabón indispensable del Estado de Derecho, **es un modelo de impartición de justicia sólido.**
- Que procure una solución pronta y expedita, **sin que ello suponga sacrificar la certeza jurídica** que deben contener las reglas que rigen los procedimientos para la solución de controversias.
- Por ello, resulta fundamental que el Congreso de la Unión **cuenta con facultades constitucionales suficientes**, a fin de expedir la legislación necesaria para encauzar



POSICIONAMIENTO 1

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

la solución de las controversias que enfrentamos los ciudadanos en nuestra vida diaria, **hacia soluciones que materialicen el anhelo de justicia.**

- En los últimos años, algunos ámbitos de los procesos judiciales, como los mercantiles, los civiles y los penales, han transitado: de sistemas escritos con formalidades rígidas, hacia procesos orales, en los que **las partes son los protagonistas y los jueces escuchan y deciden ante ellos.**
- Todo esto ha coadyuvado a que se cumplan plenamente principios fundamentales de la impartición de justicia, como la intermediación y



POSICIONAMIENTO 1

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

la publicidad, **erradicando cualquier resquicio de imparcialidad y corrupción.**

- El objetivo es impulsar una estructura fundada en la justicia cotidiana, que sea fuerte y fomente la agilidad en la solución de los conflictos, **generando armonía y buena convivencia entre la sociedad.**
- Con ello, **se obtiene ahorro de tiempo y dinero**, tanto para las partes que intervienen en las controversias como para el Estado, al evitar largos procedimientos que sólo han provocado inconformidad y falta de atención a la ciudadanía.



POSICIONAMIENTO 1

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

- El Gobierno Federal ha sido constante y preciso en consolidar nuestras instituciones, al brindarles **mayores herramientas y generar mayor credibilidad.**
- En este sentido, los mecanismos alternativos de solución de controversias, la mejora regulatoria, la justicia cívica e itinerante, y el registro civil, **otorgarán a los ciudadanos herramientas que contribuyan a agilizar la solución de las diferencias, en el día a día.**
- Los problemas cotidianos de la ciudadanía requieren de arreglos que no impliquen desgaste en los procesos judiciales, sino **criterios que redunden en una resolución eficiente.**

POSICIONAMIENTO 1



MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

- En resumen, **una verdadera justicia en todos los ámbitos de la convivencia que se registra en nuestro país.**
- De ahí la trascendencia del presente dictamen, que busca **facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales** que estipulen los mecanismos necesarios para la ejecución de los procedimientos alternativos de controversias.
- **Estas propuestas son resultado de la pluralidad de ideas de los conocedores del Derecho**, así como de representantes de la sociedad civil, que expresaron sus opiniones a través de mesas de trabajo en los llamados “Diálogos de Justicia Cotidiana”.



POSICIONAMIENTO 1

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

- Todo ello, en plena congruencia con los principios de Parlamento Abierto.
- Con una debida formación y capacitación de los mediadores y conciliadores, **se fortalece la justicia alternativa en nuestro país**, brindando una opción efectiva que fomenta una participación activa de la ciudadanía, encausada a una convivencia a través del acuerdo.
- Parte de los beneficios es **evitar que se saturen los juzgados** con asuntos que pueden llegar a un convenio entre las partes.



POSICIONAMIENTO 1

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

- Sin duda alguna, trabajadores, padres de familia y la sociedad en general, **requieren de esquemas ágiles que les otorguen seguridad jurídica** en la mediación o en la conciliación.
- **De ahí la trascendencia de que exista una legislación clara**, que precise los mecanismos que resolverán problemáticas de soluciones que no requieren mucho tiempo.
- Por lo anterior, **los Senadores del Partido Verde votaremos a favor de este dictamen**, pues estamos convencidos de que contribuirá a la mejora del sistema de justicia en México.

Es cuanto, Senador(a) Presidente(a).

02-02-2017

Cámara de Senadores.

DECLARATORIA del Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

Se realiza el cómputo y se da fe de **18 votos aprobatorios** de los Congresos de los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La Cámara de Senadores **declara** aprobado el Decreto.

Se turnó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

Diario de los Debates, 2 de febrero de 2017.

Declaratoria, 2 de febrero de 2017.

DECLARATORIA DEL DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL

DIARIO DE LOS DEBATES

**Sesión Pública Ordinaria Celebrada
en la Ciudad de México, el 02 de Febrero de 2017**

LEGISLATURAS

Informo a la Asamblea que se han recibido la mayoría de votos aprobatorios, de conformidad con el artículo 135 constitucional, al proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

Solicito a la Secretaría realice el escrutinio correspondiente de las aprobaciones recibidas a efecto de dar fe de la recepción de la mayoría de los votos que lo aprueban.

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Con gusto, señor Presidente.

Informo a usted y a la Asamblea, que se recibieron las comunicaciones que confirman la emisión de 18 votos aprobatorios del mismo número de congresos de las entidades federativas.

Los votos aprobatorios son de los Congresos de los estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, al:

Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil.

En consecuencia, esta Secretaría da fe de la emisión de los 18 votos aprobatorios del proyecto de Decreto de referencia.

Les solicito ponerse de pie para la declaratoria de aprobación.

(Todos de pie)

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias.

A efecto de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales:

“La Cámara de Senadores declara aprobado el DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTRO CIVIL”.

Se remite a la Cámara de Diputados.

DECLARATORIA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El Secretario diputado Raúl Domínguez Rex: Declaratoria de reforma constitucional.



*La Presidencia instruye a la Secretaría
para que de lectura "Año del Centenario de la Constitución"
al oficio de la Cámara de Senadores
Febrero 2 del 2017.*

Rex

Vuelta MESA DIRECTIVA
OFICIO No. DGPL-2P2A.-356

CD-LXIII-II-1P-101

Ciudad de México, a 2 de febrero de 2017.

**CC. SECRETARIOS DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS
P R E S E N T E**

Tenemos el honor de remitir a Ustedes, para sus efectos constitucionales, el expediente con el **PROYECTO DE DECLARATORIA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTROS CIVILES**, que contiene 18 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.



Atentamente

[Signature]
SEN. CÉSAR OCTAVIO PEDROZA GAITÁN
Vicepresidente



PROYECTO DE DECLARATORIA

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTROS CIVILES.

Artículo Único.- Se reforman las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y se adicionan un último párrafo al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

...

...

...

...

...

...

...

...





A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) y b) ...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

...

...

XXII. a XXIX. ...

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B. a XXIX-Q. ...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. a XXIX-X. ...





XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX. ...

Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

Tercero.- La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.





Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

Cuarto.- La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

Quinto.- La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.

Sexto.- La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Y de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:

- a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.
- b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.
- c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga.



Séptimo.- La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

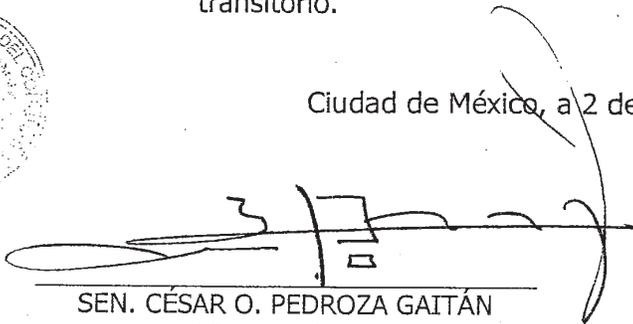


- a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y
- c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.



Ciudad de México, a 2 de febrero de 2017.


SEN. CÉSAR O. PEDROZA GAITÁN
Vicepresidente


SEN. INZEL S. RÍOS DE LA MORA
Secretaria

Se remite a la Honorable Cámara de Diputados, para los efectos constitucionales.- Ciudad de México, a 2 de febrero de 2017.


DR. ARTURO GARITA
Secretario General de Servicios Parlamentarios

El Secretario diputado Raúl Domínguez Rex: Se invita a los presentes a ponerse de pie.

La Presidenta diputada Gloria Himelda Félix Niebla: El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y previa aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles.

Pasa al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

Pueden ocupar sus lugares.

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTROS CIVILES.

Artículo Único.- Se reforman las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y se adicionan un último párrafo al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) y b) ...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

...
...

XXII. a XXIX. ...

XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

XXIX-B. a XXIX-Q. ...

XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

XXIX-S. a XXIX-X. ...

XXIX-Y. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria;

XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y

XXX. ...

Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

Tercero.- La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el segundo transitorio del presente Decreto, continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición. Asimismo, los procedimientos iniciados y las resoluciones emitidas con fundamento en dichas disposiciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las mismas.

Cuarto.- La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

Quinto.- La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.

Sexto.- La ley general en materia de mejora regulatoria a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Y de esta Constitución deberá considerar al menos, lo siguiente:

- a) Un catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios federales, locales y municipales con el objetivo de generar seguridad jurídica a los particulares.
- b) Establecer la obligación para las autoridades de facilitar los trámites y la obtención de servicios mediante el uso de las tecnologías de la información, de conformidad con su disponibilidad presupuestaria.
- c) La inscripción en el catálogo será obligatoria para todas las autoridades en los términos en que la misma disponga.

Séptimo.- La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

- a) Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;
- b) Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y
- c) Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley.

Las legislaturas de las entidades federativas proveerán de los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

Ciudad de México, a 2 de febrero de 2017.- Sen. **Pablo Escudero Morales**, Presidente.- Dip. **Edmundo Javier Bolaños Aguilar**, Presidente.- Sen. **Itzel Sarahí Ríos de la Mora**, Secretaria.- Dip. **Raúl Domínguez Rex**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Ciudad de Querétaro, a cinco de febrero de dos mil diecisiete.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.