COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
LISETTE LÓPEZ GODÍNEZ
CÉLIDA TERESA LÓPEZ CÁRDENAS
RAMÓN ANTONIO DÍAZ NIEBLAS
JAVIER VILLARREAL GÁMEZ
JORGE LUIS MÁRQUEZ CÁZARES
FLOR AYALA ROBLES LINARES
FERMÍN TRUJILLO FUENTES

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, Minuta remitida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que contiene 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.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En lo correspondiente al procedimiento que motiva el análisis de la minuta en estudio, es importante dejar asentado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, previene que dicho ordenamiento

fundamental es susceptible de ser adicionado o reformado, con la taxativa de que: *"para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados"*.

SEGUNDA.- A esta Comisión le ha sido turnada para estudio y resolución, 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**.** En razón de lo anterior, esta Comisión decidió dar cabal cumplimiento al imperativo establecido en el artículo 135 de nuestro máximo ordenamiento jurídico nacional en el sentido de aprobar o no, la reforma que en la misma se hubiese planteado a este Poder Legislativo, como integrante del Constituyente Permanente Federal.

En tal sentido, a continuación se plasmarán lo motivos por los cuales esta Comisión de Dictamen Legislativo considera procedente la aprobación de la minuta referida con antelación.

TERCERA. - La referida iniciativa fue presentada por el Titular del Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, misma que aprobó el proyecto bajo las siguientes consideraciones:

"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.*

l. 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[1] 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[2] :

> *...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[3] :

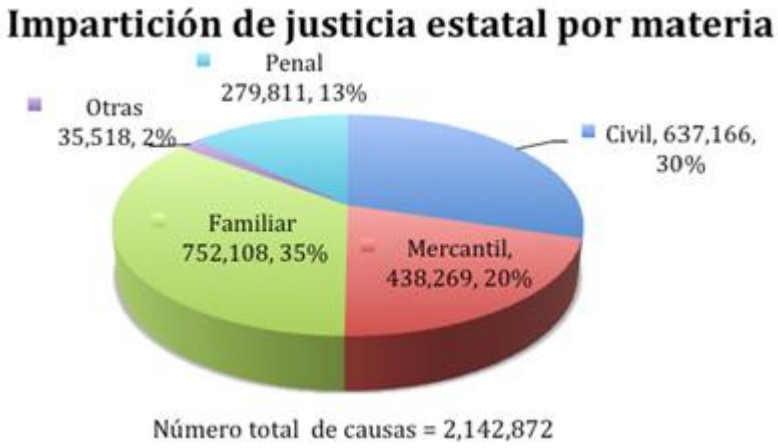
SEGÚN EL CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS DE LAS AMÉRICAS[4] (CEJA):

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 ciudadanas 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.[5]

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[6] *, 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.[7]

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 Durando (sic.) incluyen las materias de laboral, agrario y comunitario y Puebla incluye la materia vecinal.[8]

Por ello el gran acierto de incorporar en 2013[9] *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.[10]

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 3°, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4°, 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,...[11]

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:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO
Artículo 73. ... I. a XXIX-W. … No tiene correlativo	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	Artículo 73. ... I. a XXIX-W. ... 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, y
Artículo 73. — El Congreso tiene facultad: […] XXI. Para expedir: … 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.		Artículo 73. — El Congreso tiene facultad: […] XXI. Para expedir: … 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.

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:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 73. ...	Artículo 73. ...
I. a XXIX-W...	I. a XXIX-W...
No tiene Correlativo	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, y
XXX. ...	XXX. ...

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

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 25. ...	Artículo 25. ...
No tiene Correlativo	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.

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 73. ...	Artículo 73. ...
I. a XXIX-W. ...	I. a XXIX-W. ...
No tiene Correlativo	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;

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 trascedentes 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 redunda en perjuicio de su economía.
[...]

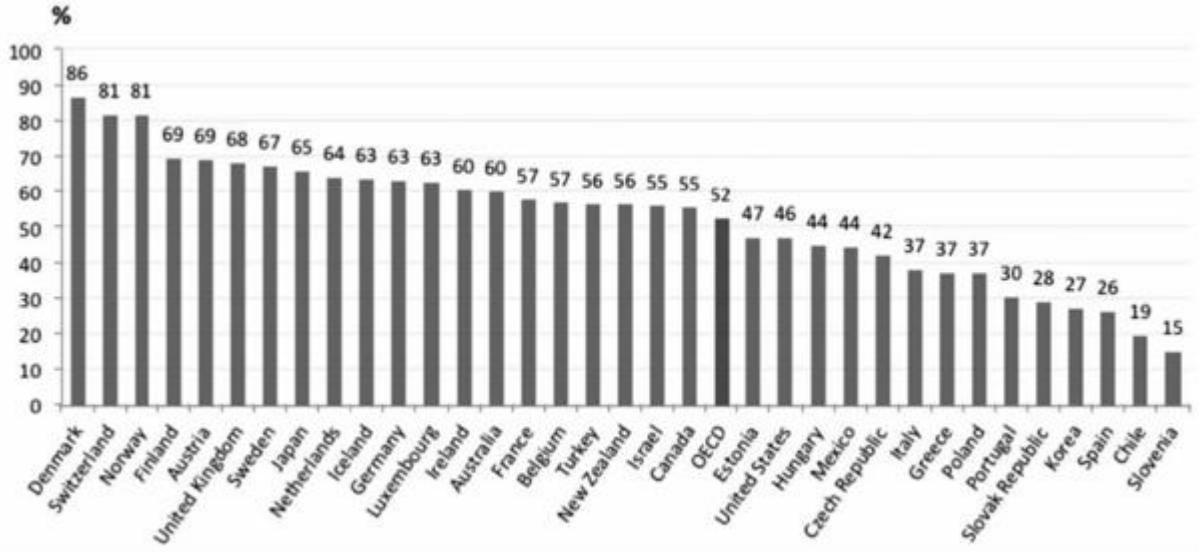
Este modelo de justicia itinerante, se propone que sea replicado no sólo respecto de procedimientos jurisdiccionales y administrativos, sino que se contemplen tanto a la asistencia temprana, a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto, a la justicia cívica.

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%[12] :



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.[13]

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:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Artículo 73. ...	Artículo 73. ...
I. a XXIX-W. …	I. a XXIX-W. ...
No tiene correlativo	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. …	XXX. …

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."

CUARTA.- Por su parte la Cámara de Senadores, realizó el dictamen en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a 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 Civiles, al tenor de las siguientes 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, Lie. 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 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.

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) Implementaren 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.

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 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 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.

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 partícipes en el sistema de justicia nacional.

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 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 erradicarla 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.

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; (¡ii) 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.

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 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."

Ahora bien, analizados los argumentos expuestos con antelación, para esta Comisión Dictaminadora resulta positivo aprobar la Minuta con proyecto de Decreto que nos ocupa, ya que la misma constituye un esfuerzo en el que conjuntamente la Federación y las entidades federativas coadyuvarán a la atención de diversos temas, siendo

uno de los objetivos principales el establecerse en nuestra Constitución Federal la concurrencia entre los órdenes de gobierno del país en una determinada materia.

Esta Comisión Dictaminadora coincide con el Congreso de la Unión, en la importancia que tiene de homogenizar las acciones que se deben de llevar a cabo para la difusión y la implementación de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias, ya que de esa manera se logra una más eficiente y eficaz solución de los conflictos de los particulares, lo cual redundará en beneficios para el Sistema Judicial y la Administración Gubernamental, ya que se podrán ahorrar recursos que normalmente se erogan dentro del trámite de un juicio ante un órgano jurisdiccional y que se podrán destinar a otros rubros de los cuales la ciudadana demanda atención, además de que los particulares, en el menor tiempo posible, podrán lograr la solución del conflicto sobre el que demandan la intervención del Estado.

Por otra parte, la concurrencia en materia de Mejora Regulatoria, constituye un paso positivo en nuestro sistema jurídico nacional, que abrirá la posibilidad de que exista una desregulación normativa, es decir, la eliminación de todos aquellos ordenamiento jurídicos que impidan el desarrollo de nuestro país, ya que desafortunadamente existe una sobre regulación, que lejos de facilitar la realización de trámites, apertura de negocios, agilizar la impartición de justicia, etcétera, dificulta todos estos procedimientos, por lo que la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas en materia regulatoria permitirá el desarrollo de México en muchos rubros, buscando siempre el beneficio de los mexicanos, sin que esto implique un alto costo para los mismos.

También, a través de la mejora regulatoria se tendrán mejores normatividades y, sobre todo, que las mismas sean claras tanto para los gobernados como

para las autoridades obligadas a aplicarlas, siendo éste otro problema de antaño que perjudica la aplicación de la ley y la solución de conflictos.

Respecto a la nueva facultad del Congreso de la Unión, para expedir una ley general para regular el registro civil de las personas, nos parece una propuesta interesante, ya que permitirá que haya una homogenización en todo el país respecto a los requisitos y trámites para que una persona pueda obtener un acta del registro civil, ya sea nacimiento, matrimonio, o cualquier otra, según sea el caso.

Lo anterior definitivamente permitirá que las personas puedan, de manera más fácil, obtener el acta que necesiten en cualquier Estado de la República, sin que esa simplicidad en el trámite implique que cualquier persona pueda solicitar un servicio de registro civil para perjudicar a otra persona o con fines ilícitos.

Por último, la concurrencia de la Federación y los Estados en materia de Justicia Cívica e Itinerante, constituye una efectiva garantía al respeto al derecho humano al acceso a la Justicia, previsto en el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que, si los gobernados no pueden llegar a la justicia, la justicia se acercará a los mismos, sin importar en el lugar en el que residan.

En razón de todo lo antes expuesto, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 52 de la Constitución Política del Estado, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

ACUERDO:

ÚNICO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las facultades constitucionales que son de su competencia, según lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, aprueba en todas y cada una de sus partes, la 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, que en su parte conducente es como sigue:

“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.

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 en los párrafo 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 leyes generales que armonicen y homologuen la organización y 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 lo 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 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."

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de obvia resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 31 de enero de 2017.

C. DIP. LISETTE LÓPEZ GODÍNEZ

C. DIP. CÉLIDA TERESA LÓPEZ CÁRDENAS

C. DIP. RAMÓN ANTONIO DÍAZ NIEBLAS

C. DIP. JAVIER VILLARREAL GÁMEZ

C. DIP. JORGE LUIS MÁRQUEZ CAZARES

C. DIP. FLOR AYALA ROBLES LINARES

C. DIP. FERMÍN TRUJILLO FUENTES