



Expediente N° 351/LXII/12/16.

Asunto: Minuta proyecto de decreto para reformar y adicionar 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.

Promovente: Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

"2017, Año del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE. PRESENTE.

A la Diputación Permanente le fueron turnadas las constancias que integran el expediente número 351/LXII/12/16, formado con motivo de una Minuta proyecto de decreto remitida por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, para su estudio y, en su caso, aprobación, de conformidad con los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 20 de diciembre de 2016, el Congreso del Estado de Campeche dio entrada a una Minuta proyecto de decreto para reformar y adicionar 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. La cual fue aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión y remitida por la de Senadores a la Legislatura del Estado de Campeche, en su carácter de integrante del Poder Revisor de la Constitución de la Nación; y

SEGUNDO.- Que incoado el procedimiento legislativo respectivo y hechos los estudios y valoraciones correspondientes, esta Diputación Permanente emite el presente resolutivo, al tenor de los siguientes

CONSIDERANDOS

I.- Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco jurídico fundamental de la Nación, en el que se condensan las normas jurídicas supremas que regulan los derechos fundamentales y la división de poderes, señalando la estructura y competencia de los órganos superiores de gobierno del Estado Mexicano.

II.- Que la Constitución es una norma de carácter rígido, porque existe un órgano y un procedimiento especiales para su modificación, trámite distinto por su



complejidad al procedimiento legislativo ordinario. Concepto que tiene su traducción jurídica en lo preceptuado por el artículo 135 de la propia Constitución General de la República, que a la letra dice:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas 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. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

III.- En ese orden de conceptos y tratándose de reformas a las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y la adición de 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, esta representación popular es competente para conocer y pronunciarse sobre la minuta proyecto de decreto que nos ocupa.

IV.- Este órgano legislativo coincide con las colegisladoras federales en los argumentos para establecer claramente en nuestra Constitución Federal la reserva de competencias a favor del Congreso General para legislar de manera única en las materias de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles, mediante la figura de las Leyes Generales, estableciendo un sistema de distribución de competencias y coordinación entre autoridades.

V.- Para el logro de tales fines, la minuta en estudio gira en torno a propósitos que se reflejan en las reformas a las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y la adición de un último párrafo al artículo 25 y de las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73 de la Constitución Federal. Razones por cuales se hace necesario destacar lo siguiente:

1. 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.

Luego entonces, es conveniente plantear principios, procedimientos y conceptos básicos y homologados en todo el país.

Cabe destacar que desde el 18 de junio de 2008, el Órgano Revisor de la Constitución introdujo la figura de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el párrafo cuarto del artículo 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”.

Es de señalarse además que la necesidad de ampliar la regulación de los referidos Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias a otras materias que no sea solamente la penal, tal como actualmente lo dispone el referido artículo 17 de la Carta Magna, obedeció a datos aportados por el INEGI, de los que se advierten que 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%.

Es por ello que con la adopción de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias se buscó disminuir las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales, sin embargo existe discrepancia en el tratamiento que en México se le da a esta figura jurídica, por lo que se coincide con las colegisladoras en que en nuestro país el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias es completamente heterogéneo en todas sus manifestaciones y que, por lo tanto, resulta imperioso homogeneizar dicha figura.

Sin embargo, el punto nodal se centra en el mecanismo que habrá de utilizarse para conseguir dichos fines, pues para ello, el Constituyente Permanente

tiene dos vías ya utilizadas: a) la regulación de las leyes nacionales –como sucede ya en materia procesal penal y de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del orden penal-, o b) la normativización por medio de las leyes generales –como sucede en materia sustantiva, procesal y de ejecución penal en la figura del secuestro”.

Así pues, la minuta de reformas y adiciones que nos ocupa, pretende adoptar el segundo de los mecanismos, esto es facultar al Congreso de la Unión para regular a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias como materia concurrente, y no como materia reservada, lo que dará motivo a establecer una ley general y no una ley nacional.

2.- Por cuanto a la mejora regulatoria se define como 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 orientan 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 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.

Relacionado con lo anterior, cabe mencionar que una de las metas nacionales para alcanzar un México próspero, es 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.

En ese tenor, se sostiene 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.

Razón por la cual la reforma constitucional que se plantea, pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria;
- b) Generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional;
- c) 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;
- d) Garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, y
- e) 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.

3.- En lo que respecta a la justicia cívica e itinerante, es preciso destacar que la Minuta de reformas y adiciones que nos ocupa, pretende fortalecer la justicia cívica y, crear mecanismos que detonen la justicia itinerante.

En primer término, porque 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 importante 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 promoción que nos ocupa 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.

En segundo término, por lo que se refiere a la justicia, ésta ha estado asociada 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 insuficiencia presupuestaria y de la lejanía en la que se encuentran muchas comunidades de los centros donde se administra y se imparte justicia.

Dado que es tiempo de cambiar esta idea y de acercar la justicia a las personas, es que nace el concepto de justicia itinerante que implica la realización de trámites, servicios administrativos, así como la resolución efectiva y pronta de conflictos que se presentan en una determinada comunidad. Modelo que abarcará tanto a los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, como a la asistencia temprana a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por supuesto a la justicia cívica.

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

Por ende, lo que se pretende es dotar al Congreso de la Unión de facultades 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.

4.- Finalmente, el 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4º de la Constitución Federal, 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 primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.



Así pues, el derecho a la identidad es un derecho humano reconocido en nuestra Constitución, es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Carta Magna federal.

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.

Actualmente, convergen en el ordenamiento jurídico nacional una gran diversidad de leyes y disposiciones que norman la actividad de los registros civiles; esa diversidad ha generado 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, se encuentra la carencia de 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.

Consecuente con lo anterior, la minuta que nos ocupa tiene como propósito incorporar entre las facultades del Congreso de la Unión la de expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles. Dicha legislación general 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 consulta 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; y simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

VI.- Congruente con todo lo anterior, los integrantes de este cuerpo colegiado que dictamina, adoptan el criterio general de secundar la aprobación de la minuta que nos ocupa, a efecto de integrar la voluntad del Poder Revisor de la Constitución General de la República para satisfacer los extremos previstos en el numeral 135



de la invocada Constitución Federal Mexicana, pues el propósito de esta reforma consiste en consolidar las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registro Civil, en beneficio de la ciudadanía en general.

En mérito de las consideraciones que anteceden, este órgano colegiado estima pertinente emitir los siguientes:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO.- Es procedente reformar las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y adicionar 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, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles.

SEGUNDO.- Es de aprobarse la modificación constitucional que nos ocupa mediante la expedición del decreto correspondiente.

TERCERO.- Es procedente para los efectos del artículo 135 de la referida Constitución Federal, remitir el decreto aprobatorio a la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, para integrar la voluntad del Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se propone a esa asamblea legislativa para su aprobación, el siguiente proyecto de

DECRETO

El Congreso del Estado de Campeche, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

NÚMERO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba la Minuta proyecto de decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por la Cámara de Senadores del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo tenor literal es el siguiente



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

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

Artículo 25.

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

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

Artículo 73.

I. a XX.

XXI. Para expedir:



a) y b)

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

.....

.....

XXII. a XXIX.

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

XXIX-B. a XXIX-Q.

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

XXIX-S. a XXIX-X.

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

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

XXX.

TRANSITORIOS

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

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

Tercero.- La ley general en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de esta Constitución deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con

formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- Publíquese este decreto en el Periódico Oficial del Estado y remítase copia de él, así como del correspondiente expediente, a la Cámara de Senadores del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para los efectos constitucionales conducentes.

T R A N S I T O R I O

ÚNICO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ASÍ LO DICTAMINAN LOS INTEGRANTES DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE, EN EL PALACIO LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE SAN FRANCISCO DE CAMPECHE, CAMPECHE, A LOS VEINTISIETE DÍAS DEL MES DE ENERO DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE.

Dip. Ramón Martín Méndez Lanz.
Presidente

Dip. Silverio Baudelio del C. Cruz Quevedo.
Vicepresidente

Dip. Laura Baqueiro Ramos.
Primera Secretaria

Dip. Manuel Alberto Ortega Lliteras.
Segundo Secretario

Dip. Edda Marlene Uuh Xool.
Tercera Secretaria