



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

**C. DIP. PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO.
P R E S E N T E.**

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió, para efectos de estudio y dictamen, la **Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana**, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República.

Analizada la Minuta Proyecto de Decreto, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 111 fracción I, 171 y 174 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

1. DEL PROCESO LEGISLATIVO

El 10 de mayo de 2017, se recibió en la Secretaría General a través de la Unidad de Correspondencia el oficio número D.G.P.L. 63-II-4-2224, a través del cual la Cámara de Diputados envió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.

La minuta ingresó en la sesión ordinaria del 11 de mayo de 2017, acordando la presidencia su turno a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 fracción I, de nuestra Ley Orgánica.



2. MATERIA DE LA MINUTA

La minuta tiene como proyecto de decreto modificar los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de dar solución de fondo al conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares.

3. VALORACIÓN DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO

3.1. ALCANCES CONSTITUCIONALES DEL PRESENTE ESTUDIO

De acuerdo con lo que dispone el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta puede ser reformada, siempre que se satisfagan dos hipótesis: la primera, que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones y, la segunda, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En este mecanismo de reformas constitucionales, que se ha dado en llamar el Constituyente Permanente, el papel que los Congresos Estatales tienen se desprende del dispositivo enunciado y se traduce en la facultad para aprobar o no dichas reformas constitucionales.

La norma jurídica no es un instrumento estático, sino por el contrario, debe permanecer en un proceso constante de cambio, de perfeccionamiento, para resolver, por una parte, las probables deficiencias y lagunas que contenga, y para que su contenido se mantenga acorde a la realidad que le corresponde regular. Esta dinámica de cambio normativo posibilita que la Norma Fundamental se encuentre cotidianamente sujeta a escrutinio. El depósito de esta responsabilidad en una entidad compleja, que rebasa la composición del Congreso de la Unión y que supone la participación de todas las Legislaturas de las entidades federativas, es lo que da a la Constitución General de la República su característica de rigidez.

En ese sentido, es fundamental hacer hincapié sobre los alcances y estudio que realizó quien emite la minuta constitucional. La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. En el apartado denominado Antecedentes Legislativos, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de la minuta que motiva el presente dictamen.

II. En el apartado Contenido de la Minuta, se exponen los objetivos y se hace una descripción de los contenidos de la referida minuta, en la que se resume sus teleologías, motivos y alcances, así como los razonamientos y argumentos relativos a las propuestas que motivaron a aquella y, con base en esto se sustenta el sentido del presente dictamen.

III. En el capítulo relativo al Texto Normativo y Régimen Transitorio, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana, referida a la solución de fondo del conflicto y a la competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

PRIMERO. En sesión ordinaria del 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal, a través de su representante, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, presentó ante la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, la Iniciativa 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 resolución de fondo de conflicto.

SEGUNDO. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, determinó turnar dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, a fin de que realizaran el estudio, análisis y dictamen correspondientes.

TERCERO. El 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal, a través de su representante, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, presentó la Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación única nacional en materia procesal civil y familiar.

CUARTO. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, determinó turnar dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, a fin de que realizaran el estudio, análisis y dictamen correspondientes.

QUINTO. En la sesión ordinaria del 8 de noviembre de 2016, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen con proyecto de Decreto por el que se



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

reforma el artículo 16, y adicionan los artículos 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.

SEXTO. En la sesión del 13 de noviembre de 2016, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta del oficio XXXXX mediante el cual el Senado de la República remitió la Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 16, y adicionan los artículos 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.

En la misma data, la Mesa Directiva turnó la Minuta a la Comisión de Puntos Constitucionales mediante oficio XXXXX, y quedó registrada con el número CPC-M-007-16 del índice de esta Comisión.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Para efectos de emitir el presente Dictamen, se transcriben las consideraciones del Dictamen aprobado por el Senado de la República, en los siguientes términos:

Primera. En términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 71 y la fracción H del artículo 72, en relación con lo previsto por el artículo 135, todos de la Constitución General de la República, quien formula las tres iniciativas de Decreto que nos ocupan se encuentra plenamente legitimado para su presentación, y este Senado de la República es competente para actuar como Cámara de origen.

Por otro lado, como se expresó en el apartado de los Antecedentes del presente dictamen, con base en lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 183 del Reglamento Interior del Senado la República, quienes integramos estas Comisiones Unidas estimamos pertinente considerar en un sólo documento las dos iniciativas sobre las que se ha dado cuenta de su contenido y objeto, en virtud de tratarse de propuestas que abordan, con elementos complementarios, la cuestión de la Justicia Cotidiana, dentro del gran ámbito de la materia del derecho de acceso a la justicia.

Segunda. Este Senado de la República ha tenido información y conocimiento puntual de las reflexiones formuladas públicamente por el Presidente de la República el 27 de noviembre de 2015, particularmente con relación a diversos aspectos de seguridad y justicia para el desarrollo del país. De hecho, una parte relevante de esas expresiones condujeron a la presentación de la iniciativa del Ejecutivo Federal y de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en ambas Cámaras del Partido de la Revolución Democrática en ambas Cámaras y del Partido del Trabajo en este Senado para introducir modificaciones a la Ley Fundamental de la República en materia de seguridad pública.

Un elemento relevante de esas reflexiones se relacionó específicamente con el acceso a la justicia en los ámbitos familiar, comunitario o vecinal, de relaciones individuales de trabajo y en los planteles educativos; lo que se comprendió en la



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

expresión de la Justicia Cotidiana o aquellas vertientes del acceso a la justicia que de manera más frecuente se presentan en la vida diaria de las personas, sin que en muchas ocasiones puedan encontrar canales y espacios adecuados para que se conozca y se resuelva la cuestión no el conflicto que les afecta.

A partir de la consulta que el Presidente la República encomendó al CIDE, la presentación del Informe Correspondiente y sus recomendaciones, así como de la celebración de los "Diálogos por la Justicia Cotidiana", el propio Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión ocho iniciativas de reformas constitucionales que abarcan distintos aspectos de la denominada Justicia Cotidiana. En este Senado se actúa como Cámara de origen en las iniciativas que abarcan este dictamen, la relativa a la justicia cotidiana laboral -que fue aprobada con modificaciones el 13 de octubre último-, y la relativa al Sistema Nacional de Impartición de Justicia y el fortalecimiento de los Poderes Judiciales de las entidades federativas; en tanto que en la Cámara de Diputados se actúa en esa misma condición con relación a las iniciativas en materia de mejora regulatoria, de justicia cívica e itinerante, de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales y de registros civiles.

En ese sentido, sin dejar de considerar de manera particular y específica las dos iniciativas que se han acumulado para efectos de su análisis y dictamen, existe una perspectiva más amplia de un conjunto de aspectos que en este contexto se están planteando para hacer más eficiente el derecho de acceso a la justicia. Por ello, quienes integramos estas Comisiones Unidas, apreciamos y valoramos el conjunto de las propuestas para facilitar a toda persona que requiere de una solución a los problemas y conflictos legales que enfrenta, un eficaz y eficiente acceso a los órganos de impartición de justicia, los cuales deben contar con los elementos necesarios para el cumplimiento de su función.

Tercera. Estas Comisiones Unidas desean enfatizar la coincidencia que encuentran con la propuesta de establecer en el texto de nuestra Ley Fundamental una norma nítida para que los órganos de impartición de justicia otorguen la atención prioritaria y primordial a la cuestión de fondo que ha sido planteada por quienes tengan la calidad de demandante o de demandado, o en calidad de quejoso o de tercero perjudicado, o en calidad de actor o de tercero interesado, más allá de las situaciones o cuestiones de ras formalidades procesales.

No se ignora que en un procedimiento judicial o en un procedimiento seguido en forma de juicio, deben garantizarse los derechos de las partes, particularmente el de igualdad o estricto equilibrio para conocer, actuar y probar, sobre la base del principio constitucional del debido proceso. Sin embargo, las previsiones legales de carácter técnico sobre las cuestiones de forma y las formalidades del procedimiento no deben constituirse en obstáculos a que el juzgador desentraña de y se pronuncie sobre la resolución de la cuestión efectivamente planteada por quienes accionan ante el Tribunal u órgano de impartición de justicia.



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otras palabras, se plantea el establecimiento en la Norma Suprema de un principio aplicable a todo juicio o procedimiento seguido en forma de juicio para que el órgano de impartición de justicia se aboque a la atención de la solución del conflicto, más allá de eventuales inconsistencias o insuficiencias de forma que no contravengan el debido proceso, la igualdad entre las partes o los derechos de las mismas. Cabe señalar que la propuesta de ubicación de lo anterior como un nuevo párrafo tercero del artículo 17 constitucional resulta consistente con el contenido de ese precepto, pues ahí se establece -en su primer párrafo- y la prohibición de la pretensión de hacer justicia por propia mano; el derecho de toda persona de acceder a la justicia en forma expedita, completa, imparcial y gratuita -párrafo segundo-.

Por otro lado, el planteamiento de incorporar al primer párrafo del artículo 16 constitucional el postulado de que en tratándose de juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio que deban desarrollarse en forma oral, será suficiente que quede constancia de lo actuado en cualquier medio cierto de su contenido y de que a través de esa actuación no se han generado actos de molestia ni acciones de autoridad sin competencia o sin fundamento ni motivación.

Este planteamiento, estimamos, busca fortalecer la oralidad en los procedimientos judiciales, como una norma que fortalezca la transparencia y la diligencia que la oralidad brinda al desahogo de la función de dictar resoluciones en los conflictos de que conocen las autoridades judiciales o las autoridades administrativas que resuelven mediante procedimientos seguidos en forma de juicio.

Por un lado se fomenta la oralidad en el desahogo de los juicios y por otro lado se privilegia la atención y solución de la cuestión planteada ante el órgano de impartición de justicia, más allá de los tecnicismos procesales y los formalismos.

Cuarta. A la luz de la determinación histórica de la Nación Mexicana por constituirse y afirmarse como una Estado federal, un componente esencial de esa determinación es la distribución de competencias entre el ente conformado por los Estados de la Unión -la Federación- y lo que corresponde a las partes de dicho ente -las entidades federativas-. Se trata de la esencia misma de la forma federal de gobierno.

En ese sentido, algunas materias han sido y son, por tradición, del orden federal por tratarse de funciones que atañen a la Nación o que requieren consideraciones y criterios homólogos para todo el país; esto es muy claro en materia de relaciones internacionales, de defensa y seguridad nacional y de disposición y de administración, aprovechamiento y disposición de bienes nacionales. A su vez, otras materias se han establecido, también con antecedente histórico, como propias de las partes integrantes de la Federación, como los asuntos civiles, familiares y de reconocimiento de estudios profesionales.

Nuestra Constitución, recogiendo una secuencia de sus antecedentes federalistas de 1824 y de 1857, estableció la competencia de los Estados -en términos de lo



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

7

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dispuesto por el artículo 124 constitucional y la teoría de las facultades residuales para los Estados de la Federación- para legislar en materia familiar y civil, al no conferirse esas facultades al Congreso de la Unión.

No se desconoce que en su momento y con base en la previsión del artículo 104 constitucional en materia de competencia de los tribunales de la Federación para conocer y resolver de controversias del orden civil, en términos de las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, se expidió la legislación sustantiva y la legislación adjetiva en materia civil. También, debemos registrar que hasta la reforma política del Distrito Federal 1996, el Congreso de la Unión ejercía la facultad legislativa para el Distrito Federal y en tal virtud expidió en su momento los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

De conformidad con esa trayectoria de nuestras normas constitucionales, se asignó a las entidades federativas la facultad de legislar en torno a los procedimientos de los asuntos civiles, que en atención al desarrollo de las instituciones relacionadas con las personas y la familia en el Derecho Civil, también comprendió los procedimientos de los asuntos familiares.

En razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica -correctamente- como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia.

Ante esta circunstancia, en México se han adoptado dos determinaciones relevantes en nuestra historia para que sin demérito de la actuación de los órganos locales en la resolución del fondo de los asuntos, se homologuen en todo el país las normas procedimentales para los fueros federal y local. Cabe recordar el caso, aunque aquí con base en una legislación sustantiva federal, de las normas procedimentales para el conocimiento y resolución de los conflictos laborales. Una sola legislación que para las relaciones de trabajo regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional aplican las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje. Se trata de una solución adoptada desde la década de los años cuarenta.

En forma reciente, en el contexto de las reformas constitucionales para el establecimiento del sistema acusatorio para la impartición de la justicia penal, se llevaron a cabo importantes modificaciones en la competencia legislativa sobre los procedimientos penales. En ese sentido, el texto vigente del inciso e) de la fracción XXI el artículo 73 constitucional reservó para el Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal. Como es sabido, el criterio de una legislación nacional única, también está presente para el funcionamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias de carácter penal, para la



ejecución de las penas y en materia de impartición de justicia penal para los adolescentes.

Cabe destacar que la competencia del Poder Legislativo en materia procedimental penal no incide de ninguna manera en la competencia para que las entidades federativas establezcan y determinen las conductas que tienen carácter de delito y sus sanciones, salvo en materia electoral y tratándose de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Estas Comisiones Unidas, con base en los antecedentes de la evolución de nuestro sistema de distribución de competencias legislativas en materia procesal, coinciden con la propuesta del Ejecutivo Federal para que a través del Congreso de la Unión se homologuen en todo el país las normas de los procedimientos civiles y familiares. Para ello se requiere que al Congreso de la Unión corresponda la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

Sexta. Como se observará en el proyecto de Decreto que culmina este dictamen, en virtud de la propuesta para adicionar una nueva fracción al artículo 73 constitucional, y debiéndose recapitular que también en el tema de la justicia cotidiana existe una Minuta con proyecto de Decreto aprobada por la H. Cámara de Diputados y sujeta a la consideración de este Senado de la República, en la cual se adicionan sendas fracciones XXIX-Y y XXIX-Z, que de aprobarse las adiciones planteadas en las dos iniciativas del titular del Poder Ejecutivo Federal que nos ocupan, se habría agotado la posibilidad del uso de literales en la fracción XXIX de ese precepto, en una vertiente que inició en 1967.

Se recordará que con la reciente adición a la fracción XXIX-X al artículo 73 en materia de la facultad legislativa del Congreso de la Unión para expedir la legislación general sobre derechos de las víctimas, la secuencia de las literales en esa fracción solo dejaba como restantes la letra "Y" y la letra Z. En virtud de la Minuta con proyecto de Decreto referida y sobre la cual estas mismas Comisiones Unidas plantean la aprobación de un dictamen favorable, estaríamos en el supuesto del agotamiento del uso integral de las letras del abecedario para la ordenación de las fracciones en el artículo que nos ocupa.

En tal virtud, estas Comisiones Unidas se ven ante la disyuntiva de ordenación de las fracciones del artículo 73 constitucional, sobre la base de utilizar literales dobles, verbigracia, fracciones XXIX-AA y XXIX-BB, o establecer un nuevo contenido para la fracción XXX y proponer una nueva fracción XXXI con el contenido del actual fracción XXX. Tenemos clara la tradición de los estudiosos y comentaristas de nuestro derecho constitucional que, a partir del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 1942 se han ubicado en la fracción XXX del artículo 73 constitucional las llamadas facultades implícitas del Congreso, que en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aparecían como fracción XXXI del precepto.



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Ante la disyuntiva referida, estimamos que a reserva de hacer un replanteamiento integral del ordenamiento de los contenidos de las fracciones del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, resultaría inapropiado y continuaría la tendencia del uso de literales en la fracción XXIX, permitir el uso de las dobles literales, como se refirió anteriormente. Es por ello que consideramos que la opción adecuada es la segunda de las planteadas; es decir, que lo relativo a las facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación nacional única en materia procesal civil y familiar, es ubicarla en la fracción XXX y recorrer a la fracción XXXI el texto de las denominadas facultades implícitas.

En ese sentido, deseamos plantear la reflexión para que en caso de llegarse al extremo de la aprobación de distintos Decretos de adiciones al artículo 73 constitucional, las Mesas Directivas de las Cámaras o de la Comisión Permanente tengan a su cargo la realización de las adecuaciones que sean necesarias al momento de la formulación de las eventuales declaratorias de que ha sido modificada la Constitución General de la República.

Además, es menester realizar, como ya se mencionó, un ejercicio integral de revisión -como lo planteó el Sen. Manuel Bartlett Díaz a los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, y en razón de lo cual se formó un grupo de trabajo para atender - la cuestión- del contenido de las vigentes 54 fracciones del artículo 73 constitucional para plantear las reubicaciones y el reordenamiento general que demanda por razones esenciales de técnica legislativa.

Séptima. En el conjunto de 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, salvo en lo relativo a la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17, en que se proponen que entren en vigor a los 180 días naturales posteriores a dicha publicación. Se establece ese periodo para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas adecuen las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas en los casos que así se requiera.

Por otro lado, se establece un plazo general de 180 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones constitucionales para que las legislaturas de las entidades federativas lleven a cabo las reformas a sus Constituciones para adecuarlas al contenido de las modificaciones que nos ocupan.

A su vez, se dispone que el Congreso de la Unión expedirá la ley procedimental única en materia civil y familiar, dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de las reformas planteadas.



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

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

Artículo 73 ...

I. a XXIX-Z ...

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar;

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el transitorio siguiente.

Segundo. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.

Tercero. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.



Cuarto. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

4. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se avocó al estudio de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.

En la Minuta materia del presente dictamen, cuya finalidad es dar solución de fondo al conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares, entre otros temas, es la prioridad generar una legislación única en la materia, reservándose también –la federación– temas que eran competencia de los estados legislar, como lo es el caso que hoy analizamos.

Sabemos que la propuesta nace del Ejecutivo Federal, esta reforma busca la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares. Las disposiciones legales en materia de las personas y la familia, de su patrimonio y de la disposición del mismo en caso de fallecimiento, de obligaciones reales y personales y de celebración de contratos, por referir aquí el contenido más genérico de lo que comprende el derecho familiar y el derecho civil, permanecen como materia cuya competencia corresponde a las entidades federativas; el contenido sustantivo de las materias civil y familiar permanece inalterable en la esfera de facultades de las legislaturas de las entidades federativas.



Adicionalmente, se prevé que continúe vigente la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas hasta en tanto entren en vigor la legislación a que se refiere la propuesta de adición de la facultad del Congreso de la Unión para emitir la legislación única en la materia, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. También se propone que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación adjetiva federal y local civil y familiar deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

Quienes integramos esta Comisión estamos convencidos de que la reforma planteada requiere que, a la luz de su aprobación y entrada en vigor, el ejercicio de la facultad legislativa que se conferiría al Congreso de la Unión tendría que ejercerse con la consideración de dos elementos inherentes a nuestro federalismo: a) abrir espacios de diálogo y consulta con las legislaturas locales, que tendrían la facultad sustantiva en materia civil y familiar, a fin de que la legislación procedimental correspondiente incorpore la información sustantiva, y b) prever en las disposiciones transitorias de la legislación nacional que se expida, la pertinencia de revisar periódicamente, con la participación de las legislaturas locales, su funcionamiento.

Sin embargo, creemos que generar leyes únicas en materia procedimental como lo es el caso que nos ocupa, no es suficiente, ello no resuelve el problema que en México predomina que es, la percepción de que la justicia funciona mal, y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad. Y sí, contribuye en cambio a restar soberanía a la facultad competencial de las entidades y en consecuencia de las legislaturas.

Hoy se confunde la aplicación de normas con la impartición de justicia. Esto causa insatisfacción y frustración en las personas, y convierte al sistema de impartición de justicia en un sistema que genera injusticias. No podemos dejar de mencionar que en noviembre de 2015, el Gobierno de la República, en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocó a representantes de todos los sectores a los «Diálogos por la Justicia Cotidiana». En ese ejercicio de diálogo, se diagnosticaron los principales problemas de acceso a la justicia y se construyeron soluciones. Una de las conclusiones fue que en la impartición de justicia en todas las materias y en el ejercicio de la abogacía y defensa legal en nuestro país prevalece una cultura procesalista.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

14

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada. Sin embargo insistimos, con una legislación única en materia procedimental no se resuelve el problema, y si consideramos -que estas acciones- restan facultades determinadas a los estados.

Asimismo, se identificaron dos categorías de obstáculos de acceso a la justicia: i) excesivas formalidades previstas en la legislación y ii) la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia. Esta conclusión es consistente con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 1080/2014, en el sentido de que la obligación del Estado de desarrollar la posibilidad del recurso judicial es dual, por un lado, la ley no debe imponer límites, salvo las formalidades esenciales para su trámite y resolución; por otro lado, los órganos que imparten justicia deben asumir una actitud de facilitadores para ese fin. Puesto que en los términos empleados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado tiene la responsabilidad de establecer normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de ese recurso por parte de las autoridades judiciales.

Sin embargo, no dejamos de referir que el objeto con el cual no estamos de acuerdo es que el ejercicio de la facultad legislativa que se otorga a las Legislaturas de los estados, se conferiría al Congreso de la Unión con la consideración de los elementos inherentes a nuestro federalismo, con lo cual no estamos de acuerdo, pues la tendencia de estar generando legislaciones únicas en ciertas materias, restringe en gran manera la soberanía propia de los estados en dichas materias.

Se desprende de todo lo anterior que los estados no son simples divisiones geográficas y administrativas de la República, cada uno de ellos tiene personalidad jurídica, es decir, es un sujeto de derecho, lo que significa que cada Estado tiene capacidad jurídica para adquirir bienes y toda clase de derechos, para contraer obligaciones y comparecer en juicio, como demandante y como demandado.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los estados son las entidades políticas que componen la Nación, en la enumeración de personas jurídicas. Es por ello que los estados son, personas jurídicas públicas. Los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional.

La Constitución declara que los Estados se reservan la soberanía no delegada expresamente en el Poder de la Unión. En la Constitución, se limita a proclamar la autonomía de los estados. La autonomía consiste en la aptitud para darse sus propias normas de gobierno y administración dentro de los límites fijados por el pacto fundamental. No creemos que en ningún régimen federal pueda hablarse con propiedad de la soberanía de los estados, ya que es rasgo esencial del federalismo que los Estados se den sus propias instituciones, sin intervención del poder central, pero con sujeción al pacto federal, y esto último basta para descartar la idea de soberanía.

Por todo lo esgrimido y no obstante estar de acuerdo en ciertos puntos planteados en la Minuta, no es de aprobarse la misma, por consiguiente esta Comisión Dictaminadora no aprueba la Minuta con Proyecto de Decreto que remite la Cámara de Diputados.

Por lo antes expuesto y derivado del análisis de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales considera que no es procedente la reforma constitucional propuesta, es por ello que, con fundamento en el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos proponer a la Asamblea el siguiente proyecto de:



Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

ACUERDO

PRIMERO. No se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.

SEGUNDO. Remítase el presente acuerdo a la Cámara de Diputados, así como a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos del párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GUANAJUATO, GTO., A 16 DE AGOSTO DE 2017 COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

[Firma manuscrita]

Dip. Lúbia Dennise García Muñoz Ledo

[Firma manuscrita]

Dip. Verónica Orozco Gutiérrez

[Firma manuscrita] En Contra

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto

Dip. María Beatriz Hernández Cruz

Dip. Beatriz Manrique Guevara

[Firma manuscrita] EN CONTRA

Dip. Arcelia María González González

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca