

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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

Las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibieron, para efectos de estudio y dictamen, la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores 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, 168 y 171 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 16 de diciembre de 2016, se recibió en la Secretaría General el oficio número DGPL-1P2A.-5020.10, de fecha 13 de diciembre del año próximo pasado, a través del cual la Cámara de Senadores envió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos dispositivos 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 minuta ingresó en la sesión de la Diputación Permanente del 12 de enero del año 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 la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la cual fue radicada en fecha 23 de enero del año que transcurre.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

2. Materia de la Minuta

La minuta materia del presente dictamen, tiene como objeto la implementación de políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios; la legislación única de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes; y la implementación de leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles.

3. Valoración de la Minuta Proyecto de Decreto

3.1. Alcances constitucionales del presente estudio

De acuerdo con lo dispuesto por 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 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, 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.

3.2 Consideraciones de la Minuta

La minuta contiene el 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; en ese sentido se transcriben algunos párrafos del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados:

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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

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

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

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

3. En la propia sesión ordinaria celebrada el 28 de abril del año en curso, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un último párrafo al artículo 25 y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora regulatoria.

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

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

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

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

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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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

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

7. En la sesión ordinaria celebrada el 17 de noviembre del año en curso el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República se sirvió turnar al conocimiento, análisis y dictamen correspondiente de las comisiones Unidas de 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.

II. OJETIVO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA

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

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

“Si bien en 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 pertenencia 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”.

A. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)

La H. Colegisladora retoma en las consideraciones del dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales de esa H. Cámara de Diputados algunos de los elementos

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

expresados por el Titular del Ejecutivo Federal, respecto a la situación actual de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México.

Así, señala que “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.”

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

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

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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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

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

Por otro lado, el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados señala que de acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Estudios Jurídicos de la América, para satisfacer el acceso a la justicia ciudadana “...han surgido una serie de mecanismos e iniciativas destinadas a constituirse en opciones para que la ciudadanía pueda satisfacer de manera más sencilla, rápida y a menor costo. Estos problemas de acceso, se ven agravados cuando los ciudadanos/as se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, ya sea ésta debida a su edad, condición sexual, género, etnia, discapacidad, pobreza, etc...”

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

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

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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Concluye la H. Colegisladora que con la adopción los MASC se disminuirán las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, “tal y como argumenta el Ejecutivo Federal, existe discrepancia en el tratamiento que en México se le da a esta figura jurídica [...] Ante la situación, esta Comisión coincide [...] que en nuestro país, el uso de los MASC es completamente heterogéneo en todas sus manifestaciones y que, por lo tanto, resulta imperioso homogenizar dicha figura”.

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

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

B. Mejora regulatoria

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

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

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

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

Además, refiere que “tanto a nivel federal, como en los ámbitos estatal y municipal, varias dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados poseen

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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, planteada la exigencia, en primer lugar, de que la mejora regulatoria llegue a todo el territorio nacional; y, en segundo lugar, de que exista una coordinación entre niveles gubernamentales para aplicar los principios de dicha política [...] existen cinco entidades que aún no cuentan con su propia legislación en la materia que nos ocupa: la Ciudad de México, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Nayarit. Al revisar el ranking Estatal de Mejora Regulatoria, publicado en 2012 por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es posible observar que estos cinco estados se encuentran en las peores posiciones, lo cual indica que su marco legislativo no se adecúa a las prácticas y a los principios impulsados por la mejora regulatoria”.

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

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

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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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 utilizan un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros”.

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

“1) Desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria;

“2) Generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional;

“3) Considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental;

“4) Garantizar la emisión de reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo, y

“5) La instrumentación de un modelo de mejora regulatoria integral que incluya políticas de revisión normativa, de simplificación y homologación nacional de trámites, así como medidas para facilitar la creación y escalamiento de empresas.

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

C. Justicia Cívica e Itinerante

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

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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Entre los problemas que se detectaron a partir de los foros, se encuentra la marginación jurídica y la dificultad que tiene 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.

Es 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.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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 administran 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 redundará en perjuicio de su economía.

[...]

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

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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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

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

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

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

D. Registro civiles

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

“El 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a la entidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, debiendo el Estado garantizar el cumplimiento de esto 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 mexicanos...

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».

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

[...]

El principal mecanismos a través de 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 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 sólo 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".

De acuerdo con el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, debe tenerse en cuenta que, la problemática que se evidencia, centra la atención en el hecho de que «la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos», lo que se traduce nuevamente en falta de homogenización.

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

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

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

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

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

- i) *Difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias y propiciar una convivencia social armónica;*
- ii) *Implementar en las instituciones públicas del país procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio de acceso a la justicia sin que se requiere 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 permitan

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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 permiten 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, permitirán 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.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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 (COFERMER) 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 COFERMER 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 las 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 publiquen y difundan de forma que se concreten en una página única nacional.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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.

De acuerdo a lo anterior, estas comisiones Unidas comparten el sentido de la reforma propuesta por el Ejecutivo del 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 emitan 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 completen 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.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Estas Comisiones dictaminadora 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 deberían poder solucionarse desde un primer momento, es decir que éstos inician y no cuando requieren a 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 estos 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 dentro de justicia que en muchas ocasiones está 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 todo 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 corresponde 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 requisitos para obtener documentos oficiales y registrar bienes, así como heterogeneidad en el desempeño y funcionamiento de los registros civiles, Asimismo, estas limitantes geográficas impiden la construcción de una infraestructura institucional adecuada y, por tanto, una prestación de servicios eficiente".

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

De acuerdo a lo anterior, el Presidente de la República expuesto 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 fundamento de los registros civiles en las entidades federativas.

Estas Comisiones unidas coinciden en que es necesario estandarizar la expedición de las actas que otorgan los registros civiles a nivel nacional. Se requiere contar con medidas de seguridad física y electrónica; así como la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales.

Para el Senado de la República, uno de los elementos indispensables para erradicar la marginación jurídica es que todas las personas tengan como mínimos los documentos que acrediten su personalidad y que su acceso no sea un obstáculo por parte del Estado.

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 formen el desarrollo social del país.

Sexta. *En las disposiciones transitorias del proyecto de Decreto que se propone, se atiende lo relativo a la entrada en vigor de las disposiciones modificadas al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Se establece un plazo de ciento ochenta días para que el Congreso de la Unión expida las siguientes cuatro leyes generales: (i) en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias; (ii) la que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles; (iii) la que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, y (iv) que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia Cívica e itinerante.

Adicionalmente se dispone que la ley general en materia de registros civiles 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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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 a 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 Reformados de la Constitución establece los requisitos mínimos que el Congreso de la Unión deberá tomar en consideración al momento de expedir la ley general. 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 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 tendrán 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 pertenencia de revisar periódicamente, con la participación de las legislaturas locales, su funcionamiento.»*

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

3.3 Texto propuesto en la Reforma Constitucional

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-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 establezcan 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 regirán en la República en el orden federal y en el fuero común.

...
...

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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 el 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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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 considerarse 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.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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.

4. Consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Quienes integramos esta comisión dictaminadora hemos podido constatar que la importancia de esta reforma, que consiste principalmente en la implementación de políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios; la legislación única de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes; y la implementación de leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles.

Creemos que, la realidad muestra que aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral. En su lugar se nos presenta un mosaico de leyes y ordenamientos con distintos niveles de efectividad, el resto de las normas generales, en particular aquéllas que provienen del Poder Legislativo, de los órganos constitucionales autónomos e incluso de otros órganos que, si bien integran la Administración Pública Federal, no ejercen funciones típicas de autoridad o presentan una organización administrativa completamente nueva, queden al margen de los beneficios que aporta la política de mejora regulatoria.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Por otro lado, sabemos que han recomendado —organismos internacionales— 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, las disposiciones emitidas en este ámbito constituyen sólo una parte de la normatividad que se emite en el país. Debe considerarse también que la mejora regulatoria no sólo tiene como finalidad generar un mejor ambiente económico que propicie la competitividad nacional, sino también considerar la plena satisfacción a los principios de transparencia, la participación ciudadana, la responsabilidad pública, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la acción gubernamental.

De lo anterior, resumimos la problemática de una efectiva regulación en materia de mejora regulatoria, tal como el que, aún no se cuenta con una estrategia efectiva de mejora regulatoria integral, y que 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:

Solo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente, y cinco estados ni siquiera tiene una ley en la materia; los ordenamientos no siempre tiene una dirección clara o armonizada con políticas públicas, induciendo, en la práctica, poca intervención estatal y municipal; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, y existe distintos niveles de efectividad entre esas leyes.

En ese sentido, consideramos quienes dictaminamos que dicha problemática podrá resolverse de manera atinada con esta reforma, pues dispondrá de orden y fortalecimiento permanente de sus propias instituciones.

Es decir, sabemos que un diagnóstico de justicia cotidiana coordinado por el CIDE y con la participación de 83 instituciones de educación e investigación del país, mostró que la percepción de los mexicanos es que los juicios son rígidos, complicados y lejanos al ciudadano de pie. En realidad, pocos conocen de sus derechos ante las autoridades ni de las acciones que les otorga el orden jurídico para defenderlos. Ello ha provocado una gran desconfianza en nuestras instituciones de administración de justicia. La encuesta del INEGI a unidades económicas respecto la percepción de las autoridades encargadas de la seguridad pública, muestra que sólo el 37% estima que las policía de tránsito es efectiva, el 42% considera a la policías municipal y al MP efectivos, seguidos de la

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

policías estatal 49% y federal 63%, mientras que los jueces gozan del 54.9% de percepción de efectividad. Lo que estos estudios ponen de relieve es la crisis de confianza que aqueja a nuestras instituciones de justicia.

Situación que se agrava cuando se trata de grupos vulnerables, cuyos retos para acercarse al Estado son aún mayores por dificultades de comunicación, falta de conocimiento e incluso de distancia geográfica. Los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) proporcionan una gran herramienta para acercar la solución de conflictos a las personas. A diferencia del juicio que pone el énfasis en las reglas objetivas y en la confrontación, los medios alternativos de solución de conflictos son una oportunidad para tomar como punto de partida la preocupación por el otro y la búsqueda de soluciones en un ambiente de iguales que genere confianza.

De ahí que en la reforma penal se haga gran énfasis en el uso de estos mecanismos. El Código Nacional de Procedimientos Penales menciona diversos mecanismos de solución de controversias, desde formas de negociación en delitos menores través del acuerdo reparatorio, la suspensión condicional al proceso y el procedimiento abreviado que están a cargo del MP y la defensa, hasta la remisión a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en Materia Penal en la que se prevén los procesos de mediación, conciliación y el procedimiento restaurativo. La diferencia de acuerdo con la ley entre el primero y el segundo es básicamente el grado de intervención del facilitador. Cuando es un mediador en principio sólo debe facilitar la comunicación entre las partes, mientras que el conciliador puede sugerir soluciones. El procedimiento restaurativo está enfocado a problemas comunitarios donde acuden grupos enfrentados. Estos mecanismos son obligación de las fiscalías quienes deberán no sólo ofrecer el servicio sino dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos con lo que se busca garantizar la efectividad de estos medios alternativos de solución de conflictos.

A la vez señala los principios que deben regir estos procedimientos tales como la voluntariedad, la legalidad. En esta ocasión, destacamos tres de ellos. La imparcialidad, la equidad y la flexibilidad pues consideramos que son la clave para abordar los retos que la equidad de género. Hay que partir de que dentro de los medios alternativos de solución de controversias, como en el juicio, lo que debemos garantizar es que exista igualdad entre las partes en conflicto. Una igualdad no sólo formal respecto a estar sujetos a las mismas normas, sino garantizar una paridad en las condiciones que se encuentran. En este sentido,

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

más que considerar que se requieren reglas especiales o excepciones para atender a estos grupos lo que se debe buscar es esta paridad de condiciones y, para ello, conviene reflexionar que implican los principios de imparcialidad, equidad y flexibilidad que rigen a los medios alternativos de solución de controversias cuando estamos frente a personas que puede ser consideradas integrantes de un grupo vulnerable.

En cuanto a la imparcialidad; este principio rige la conducta del mediador y hace alusión a la idea de que la justicia debe ser ciega es decir no tener preferencias por ninguna de las partes en el procedimiento. Sin embargo, cuando estamos ante algún integrante de un grupo vulnerable existe un reto adicional y consiste en ser consciente de los prejuicios que solemos tener respecto de estos grupos para no traerlos al procedimiento aun cuando consideremos que lo hacemos por su bien. El mediador debe estar muy consciente de sus prejuicios y no traerlos al procedimiento, pues aunque con buenas intenciones puede afectar su imparcialidad. Lo que debemos asegurar es que a las partes involucradas sean tratadas siempre como personas a quienes nos tomamos el tiempo y la paciencia para explicarles sus derechos, el procedimiento al que están siendo invitadas y las posibles consecuencias del mismo.

Por su parte, la equidad, supone que las partes involucradas en la mediación están en igualdad de condiciones y, por ello, pueden comunicarse, buscar una solución de mutuo acuerdo. Ahora bien tratándose de grupos vulnerables es posible que no sea así y, por tanto, el mediador debe tener a su alcance ciertas medidas que le permita, una vez que se ha asegurado la existencia de tal disparidad, emparejar la plataforma donde se lleve a cabo la mediación. Es posible que una de las partes requiera de un intérprete o de apoyo mediante un peritaje antropológico, una víctima de violencia puede tener tal miedo que sea incapaz de expresar su voluntad con libertad, puede incluso existir una falta tal de autoestima que no pueda acordar. En estos casos, el mediador debe proporcionar el peritaje, solicitar la valoración psicológica de la partes para asegurarse que pueden expresar libremente su voluntad. Además de sugerir el apoyo de abogados o gente de confianza de las partes para que puedan sentirse seguras dentro del procedimiento, de modo que estemos ciertos que las partes se sienten cómodas durante la mediación y entienden plenamente las consecuencias de lo que acuerdan, pues de ello depende la efectividad del mecanismo.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Por último, en el caso de la flexibilidad se trata de un principio que la misma ley deja con muy poco campo de acción. La distinción misma entre conciliación y mediación como casilleros separados donde sólo el segundo puede dar sugerencias es bastante artificial. En realidad, en este aspecto hay mucho que aprender de la justicia tradicional. Por ejemplo, existen leyes de justicia alternativa que reconocen la autoridad de jueces tradicionales para resolver los conflictos de sus comunidades con sus costumbres siempre que estén de acuerdo con la Constitución y le da fuerza de cosa juzgada sin más reglas formales. Estos procedimientos están basados en la confianza de la comunidad hacia el juez tradicional.

De esta manera, entendemos que todo acto humano va desde una persona a otra, en vez de una situación o conflicto en abstracto. Impartir justicia como acto humano debe fincarse en una vocación por servir a los demás cuya finalidad es reparar una situación de conflicto entre personas únicas e irrepetibles para restaurar la paz y el equilibrio del grupo sea la familia, la comunidad o el Estado. De ahí la importancia de ser imparciales sin prejuicios. De garantizar un trato equitativo a todos como personas dignas y de no dejar que las reglas y abstracciones se sobrepongan a un trato con genuina preocupación por el otro.

Los medios alternativos de solución de conflictos son una gran herramienta para fomentar esta manera de impartir justicia siempre que la entendamos como una vocación de servir sobre todo a quienes mas no lo necesitan cómo puede ser los grupos vulnerables. Con esta vocación de servicio en la impartición de justicia podemos, en realidad, restaurar la confianza rota entre gobernantes y gobernados y lograr el México en paz que tanto deseamos.

Asimismo, 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 normas internas.

Lo anterior se ratifica con lo que el CIDE presentó en 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

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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. En estos diálogos se conformaron 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 de asistencia jurídica temprana y justicia alternativa identificó que los medios alternativos de solución de controversias, tales como la mediación o la conciliación, tiene 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 medio alternativos de solución de conflictos es aún limitado y mínimo en comparación con los procedimientos judiciales. A pesar de que los medios alternativos de solución de controversias 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.

Por las consideraciones expuestas, derivadas del análisis de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de «mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles», que remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República, esta Comisión de

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Gobernación y Puntos Constitucionales considera que es procedente la reforma constitucional propuesta y coincide plenamente con las razones expuestas por los iniciantes y 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:

ACUERDO

ÚNICO. Se aprueba en todas y cada una de sus partes la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

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

**GUANAJUATO, GTO., A 1 DE FEBRERO DE 2017
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo

Dip. Verónica Orozco Gutiérrez

Dip. María Beatriz Hernández Cruz

Dip. Arcelia María González González

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan varios dispositivos 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 remitió la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Dip. Beatriz Manrique Guevara

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto