

REFORMAS CONSTITUCIONALES 2008-2018



QUINTO BLOQUE

Análisis, avances y retos

MARÍA ALEJANDRA **LÚA RODRÍGUEZ**
CARLOS EDUARDO **MOYADO ZAPATA**
JESÚS IGNACIO **ESCOBEDO CORREA**

REFORMAS CONSTITUCIONALES 2008-2018

Análisis, avances y retos

QUINTO BLOQUE

QUINTO BLOQUE

Análisis, avances y retos

COORDINADORES Y COMPILADORES

María Alejandra Lúa Rodríguez

Carlos Eduardo Moyado Zapata

Jesús Ignacio Escobedo Correa

AUTORES

Adrián Joaquín Miranda Camarena

Luis Antonio Corona Nakamura

María Teresa Guzmán Robledo

Carlos Ramiro Ruiz Moreno

Carlos Eduardo Moyado Zapata

Carlos Alberto Aceves García

José Iván Ruiz Rodríguez

Rubén Ortega Montes

Rubén Ortega Lozano

Guido Adalberto Bugarín Torres

Karina Livier Macías Guzmán

Francisco Javier Díaz Aguirre
Jesús Ignacio Escobedo Correa
Miguel Eduardo Sevilla Ayala
Luis Enrique Villanueva Gómez
Leobardo Magallanes Ávila
Irma Ramos Salcedo
José Carlos Herrera Palacios
Enrique Cárdenas Huevo
Enrique Arámbula Maravilla

EDITOR

Álvaro Ascencio Tene

DIRECTORIO

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional de Estado de Jalisco

Roberto López Lara
Secretario General de Gobierno

Alfonso Gómez Godínez
Subsecretario de Asuntos del Interior

Francisco Javier Morales Aceves
Oficial Mayor de Gobierno

Álvaro Ascencio Tene
Director de Publicaciones y Periódico Oficial
del Gobierno del Estado de Jalisco

D.R. © 2018
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO
Secretaría General de Gobierno
Dirección de Publicaciones
1^{er} Piso del Edificio C, Unidad Administrativa Estatal
Guadalajara, Jalisco, México
www.jalisco.gob.mx

Diseño y Producción: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado
de Jalisco

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

AGRADECIMIENTOS

Al Gobernador del Estado de Jalisco

Al Secretario General de Gobierno

Al Rector General de la Universidad de Guadalajara

Al Rector del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
(CUCSH)

Al Director de la División de Estudios Jurídicos del CUCSH



SECRETARÍA
GENERAL
DE GOBIERNO



ÍNDICE

Prólogo

Mtro. Roberto López Lara 13

El papel de los tribunales administrativos en la Reforma Anticorrupción

Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena 17

Ciudad de México (su configuración como entidad federativa)

Dr. Luis Antonio Corona Nakamura y

Dra. María Teresa Guzmán Robledo 37

El proceso de instauración constitucional de la Fiscalía General de la República

Dr. Carlos Ramiro Ruíz Moreno 71

Reforma que faculta al congreso 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

Dr. Carlos Eduardo Moyado Zapata,

Mtro. Carlos Alberto Aceves García y

Lic. José Iván Ruiz Rodríguez 99

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.

Dr. Rubén Ortega Montes, Dr. Rubén Ortega Lozano 127

Reforma Laboral en México 2015-2017

Mtro. Guido Adalberto Bugarín Torres y

Mtra. Karina Livier Macías Guzmán

153

Reforma que crea los centros de conciliación en materia laboral a nivel federal y en las entidades federativas

Mtro. Francisco Javier Díaz Aguirre,

Lic. Jesús Ignacio Escobedo Correa y

Lic. Miguel Eduardo Sevilla Ayala

161

Reforma al artículo 73 fracción xxx de la constitución general por la que se faculta al congreso general para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar

Mtro. Luis Enrique Villanueva Gómez y

Lic. Leobardo Magallanes Ávila

179

Reforma constitucional a los artículos 17 y 73 fracción XXIX-A (Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias)

Mtra. Irma Ramos Salcedo y

Dr. José Carlos Herrera Palacios

199

Desafíos al homologar y armonizar la operación de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales, así como los catastros de todo el país

Dr. José Enrique Regil Vargas

229

El Congreso legisla y se faculta en materia de registro civil. Reforma constitucional al artículo 73 fracción XXIX-R de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Mtro. Enrique Cárdenas Huezco

241

Algunas reflexiones respecto de la viabilidad de crear un tribunal constitucional

Dr. Enrique Arámbula Maravilla

267

PRÓLOGO

En esta quinta entrega, el Libro Reformas Constitucionales, da cuenta de los cambios y adecuaciones emprendidas a nuestra Carta Magna y que buscan fortalecer nuestro Estado de Derecho desde una visión más cercana a la realidad de la sociedad. Con esta obra se concluye este proceso de reflexión y estudio constitucional.

Nuevamente el Gobierno del Estado de Jalisco, en conjunto con la Universidad de Guadalajara integran bajo esta publicación un documento de análisis, contraste y proyección, de las reformas constitucionales y otros cambios correlacionados que se presentaron entre 2017 y 2018 que afectan la esfera del constitucionalismo mexicano. Los autores que participaron en esta obra se caracterizan por su preparación académica y experiencia en el servicio público en correlación a los temas desarrollados, al tiempo que se brinda la oportunidad a nuevos valores de la ciencia jurídica con la finalidad de construir en conjunto un esfuerzo de intercambio y divergencia que le permita a los lectores generar su propia opinión dentro de este nuevo andamiaje constitucional.

El papel de los tribunales de justicia administrativa en los sistemas anticorrupción, y su rol estratégico es desarrollado con la experiencia y abordaje del Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena. El Dr. Luis Antonio Corona Nakamura y Dra. María Teresa Guzmán Robledo, nos dan cuenta de la configuración de la Ciudad de México como entidad federativa y su proceso constituyente, esto como preámbulo al inicio de la vigencia de la Constitución Política de la Ciudad de México del pasado 17 de septiembre de 2018.

Uno de los temas que generó controversia al cierre de la anterior legislatura federal fue el nombramiento del Fiscal General de la República y su mecanismo de designación, este tema es estudiado por el Dr. Carlos Ramiro Ruíz Moreno.

En el periodo comprendido entre 2017 y 2018 se reactiva de manera creciente la agenda de aprobación de reformas constitucionales a la luz, la mayoría de éstas, al concepto de justicia cotidiana; término que fue definido por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) desde 2015 como "las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática". Incluye a la justicia

civil, que atiende los problemas del estado civil y familiar de las personas o bien el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo mismo que la justicia laboral, que trata las relaciones de trabajo de las personas con sus empleadores, sean estos particulares u organismos públicos, pero también un sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos directos de los ciudadanos con alguna autoridad. La justicia de proximidad, es decir, aquella que atiende los problemas que se generan de la convivencia en las comunidades, vecindarios y ciudades, forma parte también de la justicia cotidiana y dentro de ésta se consideran especialmente los mecanismos que existen para resolver los problemas en las escuelas por ser éstas centros importantes de convivencia y socialización”.

En términos prácticos, la justicia cotidiana es aquella que atiende los problemas más sentidos y cercanos para la mayoría de nuestra sociedad, que van desde temas familiares, conflictos laborales, diferencias vecinales, ahorro de tiempo en trámites oficiales o acceso a instituciones de justicia y medios alternos de solución. Lo anterior, busca organizar un sistema jurídico cercano a las primeras necesidades de nuestras familias.

Es indispensable, que el Congreso de la Unión, en uso de su soberanía expida el marco reglamentario de las reformas constitucionales relacionadas y que en coordinación el Ejecutivo Federal y los ejecutivos de las entidades federativas y municipios promuevan políticas públicas que impacten la calle, el barrio, el centro de trabajo, la colonia y la comunidad. Es bajo esta tesitura que se integran y armonizan la gran parte de los capítulos del presente libro.

En el marco del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación aplicadas al sector público, el Dr. Carlos Eduardo Moyado Zapata, el Mtro. Carlos Alberto Aceves García y el Lic. José Iván Ruiz Rodríguez, plantean su posición sobre la reforma que faculta al Congreso 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.

Los conceptos de justicia cívica e itinerante y su importancia en el fortalecimiento de los lazos de comunidad son expuestos por el Dr. Rubén Ortega Montes y el Dr. Rubén Ortega Lozano respecto de la reforma constitucional que otorga al Congreso la facultad para expedir la ley general que regule ambos y a la que deban sujetarse los órdenes de gobierno.

En el ámbito laboral, los cambios no fueron menores, la reforma constitucional en la materia dio vida a los tribunales laborales dependientes de los poderes judiciales Federal y estatales, además de crear organismos descentralizados destinados al uso adecuado de la conciliación. La transición hacia la figura de tribunales laborales fue definida por el Mtro. Guido Adalberto Bugarín Torres y la Mtra. Karina Livier Macías Guzmán, mientras que el análisis de la reforma que crea los centros de conciliación en materia laboral a nivel Federal y en las entidades federativas fue emprendida por el Mtro. Francisco Javier Díaz Aguirre, el Lic. Jesús Ignacio Escobedo Correa y el Lic. Miguel Eduardo Sevilla Ayala.

Ante los escenarios y retos del ámbito civil y familiar y sus procedimientos derivados es el contexto en que se aprueba la reforma que faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia procesal, este tema es conceptualizado por el Mtro. Luis Enrique Villanueva Gómez y Lic. Leobardo Magallanes Ávila.

La reforma que faculta al Congreso a expedir la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, es abordada y analizada por la Mtra. Irma Ramos Salcedo y el Dr. José Carlos Herrera Palacios.

Los desafíos al homologar y armonizar la operación de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales, así como los catastros de todo el país es analizado por el Dr. José Enrique Regil Vargas. Asimismo, la reforma constitucional en materia de registro civil, es desarrollada y contrastada por el Mtro. Enrique Cárdenas Huezco.

Como cierre de esta quinta entrega, el Dr. Enrique Arámbula Maravilla, presenta algunas reflexiones sobre la viabilidad del Tribunal Constitucional en el Sistema Jurídico Mexicano, figura controvertida que ha tomado relevancia en el marco del proceso de transición de Ejecutivo Federal.

Se visualizan tiempos de reflexión y estudio constitucional, los cambios en los paradigmas sociales podrían traducirse en modificaciones de fondo de muchas de las instituciones jurídicas vigentes, por lo tanto, el papel de las universidades y demás instituciones de educación superior es relevante bajo la luz de la generación de nuevos conocimientos y metodologías para la interpretación de la realidad y su correlación con el Estado de Derecho.

Mtro. Roberto López Lara

Secretario General de Gobierno del Estado de Jalisco

Noviembre de 2018

EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA REFORMA ANTICORRUPCIÓN

Adrián Joaquín Miranda Camarena¹

SUMARIO: I. Introducción. II. La corrupción. III. El Tribunal de Justicia Administrativa y la Reforma Anticorrupción IV. Nuevas Facultades Anticorrupción del Tribunal de Justicia Administrativa. V. Consideraciones finales.

I. Introducción

La falta de confianza y de credibilidad de parte de los ciudadanos a las autoridades mexicanas, provocó durante los últimos años una separación entre la sociedad y el mismo gobierno; con la meta puesta en recuperar la confianza de las personas en las instituciones públicas, el gobierno encabezado por el Presidente Enrique Peña Nieto, creó el “Pacto por México”² como la vía para que las principales fuerzas políticas unieran esfuerzos para crear diversas modificaciones que modernizaran el marco constitucional mexicano y con ello combatir uno de los principales obstáculos de desarrollo del país, la corrupción.

Con el pacto firmado, uno de los principales elementos del mismo, fue la creación de un sistema administrativo-jurídico que eliminara y combatiera la corrupción; por lo que el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción y en la cual se determinó la obligatoriedad para los Congresos de los Estados de sentar las bases y crear su propio Sistema, así, a partir de estas reformas, el

1 Doctor, Profesor Investigador Titular C en la Universidad de Guadalajara.

2 *El Pacto por México es un acuerdo político suscrito por: Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional.

Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, tuvo varios cambios, entre los que destacan la facultad de sancionar las faltas graves cometidas por servidores públicos y particulares, lo que establece al Tribunal como el órgano encargado de velar por que existan verdaderas sanciones a los actos de corrupción.

II. La corrupción

El principal punto de partida de los señalados Sistema Nacional y los Sistemas Locales no es otro más que eliminar de todos los ámbitos de gobierno la corrupción, la cual se ha transformado en el principal obstáculo a vencer para lograr un desarrollo armónico entre el gobierno y los gobernados, sin embargo, antes de analizar el papel que desarrollan los Tribunal de Justicia Administrativa en estos nuevos sistemas, es vital entender que es la corrupción.

La palabra corrupción proviene del latín corruptio-onis, que tiene las siguientes acepciones: “acción y efecto de corromper”, así mismo la podemos entender como “una alteración o vicio en un libro o escrito”, “el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”, y por último y la definición que compete a la rama de lo jurídico, “en las organizaciones, especialmente en las públicas, practica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.³

La organización Transparencia Internacional por su parte señala que la corrupción es “el abuso del poder público para beneficio privado”.

En este sentido, debemos entender la corrupción como la practica mediante la cual los particulares y los servidores públicos usan el poder de las instituciones del Estado para obtener cualquier tipo de beneficio para sí o para otra persona.

Sin embargo, el tema de combate a la corrupción no se encuentra únicamente en definir qué es lo que causa la misma o entender lo que significa o quiénes son los participantes de esta cadena de actos que conllevan a obtener beneficios personales, sino que, el otro grave problema que enfrenta México, es la falta de sanción a aquellos funcionarios y particulares que han cometido actos de corrupción, lo que ha provocado que impere en la sociedad una cultura donde la corrupción es entendida como una herramienta facilitadora de los intereses individuales y no como un acto irregular y que atenta contra el mismo Estado de Derecho.

3 Definición obtenidas del Diccionario en línea <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>, pagina consultada el día 10 de septiembre de 2018.

El Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia señala: La corrupción es la matriz de la impunidad; por ejemplo, en México, a pesar de suscribir leyes y cláusulas contra la corrupción, no se han logrado implementar las políticas para su erradicación; ni desarrollar mecanismos institucionales de control dentro de su agenda política.

Para Gustavo Gallon, la impunidad se entiende como:

Inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.⁴

Así podemos entender la impunidad como la falta de investigación y de castigo en contra de las personas que han cometido una violación al marco legal mexicano y de la cual se puede generar una responsabilidad de índole administrativa o penal; esta falta de acción por parte de las autoridades para evitar dichas violaciones, permite que las mismas vuelvan a ser cometidas una y otra vez por los mismos ciudadanos y poco a poco dicha conducta se normalice para el general de la sociedad, ya que no existe ninguna consecuencia por romper la norma jurídica.

En este sentido, la funcionalidad del Sistema Nacional y los Sistemas Locales Anticorrupción no debe radicar única y exclusivamente en crear instituciones que investiguen las causas de la corrupción, sino que uno de los ejes principales de este nuevo sistema debe ser el papel que jueguen los Tribunales de Justicia Administrativa, ya que serán estos, los órganos encargados de tutelar las sanciones en materia de combate a la corrupción, por lo que conocer su funcionamiento y estructura es de vital importancia.

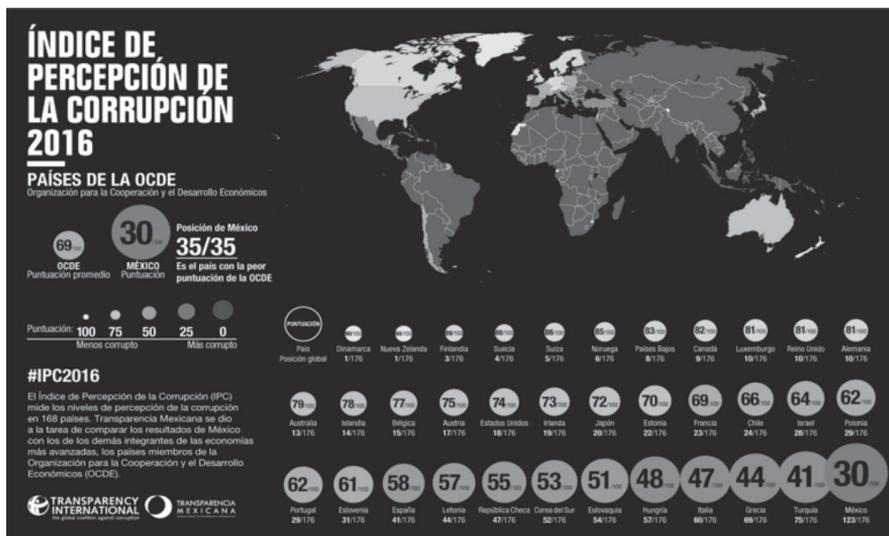
III. El Tribunal de Justicia Administrativa y la Reforma Anticorrupción

La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015, se entendió como el primer y más grande esfuerzo del gobierno por combatir y

4 Gallon Giraldo Gustavo. *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*. Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá. 2007 Pág. 37

erradicar todos los actos de corrupción que existen en México, sin embargo, la creación del sistema no ha dado señales de que la situación de corrupción e impunidad en México mejore, ya que de acuerdo a Transparencia Internacional, en 2016, nuestro país fue el peor calificado de los países miembros de la OCDE, como lo demuestra la ultima grafica comparativa entre los países miembros de la organización mencionada.

Grafica 1.5 Índice de percepción de la corrupción 2016, países de la OCDE



En este sentido y analizando la publicación realizada por Transparencia Mexicana en 2017 y denominada como "Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana",⁶ se informa que las reformas anticorrupción y la primera etapa de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción no fueron suficientes para reducir el efecto de los continuos escándalos de corrupción en todo el país y frenar la caída de México en el Índice de Percepción de la Corrupción. Sin que bastarán

5 Grafica realizada por la organización Transparencia México y visible en: https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/01/Copia-de-IPC2016_OCDE.png

6 Transparencia Mexicana. *Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana* <https://www.tm.org.mx/ipc2016/>

la transformación institucional, en virtud de que los cambios en el marco legal e institucional deben acompañarse de acciones sistemáticas para dismantelar las redes de corrupción que afectan a un número importante de las instituciones públicas del país.

Por lo que la situación en México no es alentadora, los intentos por combatir la corrupción han sido insuficientes y los mismos actos han ido en aumento año con año, según el estudio realizado por Transparencia Internacional en 2017, el país obtuvo una calificación de 29 puntos sobre 100 respecto de la percepción de la corrupción, ubicándose en el lugar 135 de los 180 países estudiados,⁷ contrastando con el lugar 123 obtenido un 2016, lo que refleja la gran problemática que existe en el país en el tema de corrupción.

Grafica 2.⁸ Ranking de países de América



En este sentido, es de vital importancia que los órganos encargados de sancionar los actos de corrupción tengan la independencia y las facultades necesarias para establecer sanciones reales y que las mismas se conviertan en una de las principales razones para que los particulares y los servidores públicos entienden que todo acto de corrupción será sancionado de forma rápida y precisa.

7 Transparencia Internacional. Corruptión Perception Index 2017. https://www.transparencia.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

8 Gráfica realizada por la organización Transparencia México y visible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

Así pues, el Tribunal de lo Administrativo, hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, previo a la reforma Constitucional del Sistema Anticorrupción, era regulado por el artículo 57 de la Ley Orgánica de Poder Judicial del Estado de Jalisco en el que se establecía su pertenecía al Poder Judicial del Estado, con plena jurisdicción para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitaran entre las autoridades del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el Estado y los municipios, o de éstos entre sí; y a su vez el numeral 67 de la ley en mención establecía el tipo de asuntos que le correspondía conocer por razón de materia y grado (Pleno del Tribunal o Sala Unitaria), de esta forma al Pleno tenía conocimiento de los asuntos en que se dé trámite a recursos de apelación, reclamación y los que se deriven de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Municipios, y por su parte las Salas Unitarias veían los asuntos que fueran resoluciones definitivas emanadas de autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados actuando como autoridades emisoras, también las emitidas por las autoridades fiscales en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, los denominados juicios de lesividad que promuevan las autoridades estatales y municipales, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular; las negativas fictas y expresas para ordenar la devolución de un ingreso, las resoluciones dictadas conforme a una ley especial, le otorgue competencia al Tribunal y lo relativos a la relación administrativa de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales; sin que se encontrara inmiscuido algún tema referente a sanciones administrativas a los servidores públicos, por haber cometido algún acto de corrupción.

Es por ello que a partir de la reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo del 2015 a los numerales 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116, y 122, así como al Título Cuarto, con 11 artículos transitorios, nació la obligación para los Congresos Estatales el adherirse a esta reforma y así lograr un sistema local homologado, que permita eliminar la corrupción e impunidad, Decreto que entró en vigor al día siguiente de su publicación, sin perjuicio de lo previsto en los preceptos transitorios.

De esta forma la obligación de cada Estado de implementar su Sistema Anticorrupción deriva del último párrafo del numeral 113 de la Constitución Política Mexicana en el que se advierte lo siguiente:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

...

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Por otro lado, el artículo 116 Constitucional, en su fracción V, establece que los Estados deberán crear Tribunales de Justicia Administrativa, los cuales deberán estar dotados de plena autonomía para dictar su fallos y establecer su organización, cuestión que los convierte en Órganos Constitucionales Autónomos:

Artículo 116...

...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; impone, en los términos que dispone la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones

de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; ...

Atendiendo estos lineamientos constitucionales, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contiene un capítulo con las bases que cada sistema local de las entidades federativas deberá desarrollar, entre las que destacan el contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que dicha Ley otorga al Sistema Nacional, tener acceso a la información pública necesaria para el mejor desempeño de sus funciones, el rendir un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones.

De esta forma, al quedar definido que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos;⁹ el Congreso del Estado de Jalisco por medio del Decreto 26408/LXI/17 realizó las reformas necesarias a la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ante lo cual, el Sistema Estatal Anticorrupción como lo señala el precepto 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco tendrá por objeto prevenir la corrupción, con la finalidad de fortalecer el estado de derecho, la rendición de cuentas y la gobernanza para el desarrollo; así como establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades estatales y municipales en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Destacando además que del arábigo 107 Ter en mención, el cual para cumplir con el objeto del Sistema Anticorrupción del Estado, creó un Comité Coordinador que estará integrado por el Titular de la Auditoría Superior; el Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; el Titular de la Contraloría del Estado; el Titular de la Presidencia del Tribunal de Justicia Administrativa; el Titular de la Presidencia del Instituto de Transparencia,

9 Artículo 6º, Ley General del Sistema Anticorrupción, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 dieciocho de julio de 2016 dos mil dieciséis.

Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco; un representante del Consejo de la Judicatura; y por un representante del Comité de Participación Social.

Es entonces, que no únicamente el combate a la corrupción depende de las sanciones que pudiera llegar a establecer el Tribunal de Justicia Administrativa, sino que el Presidente del Tribunal al formar parte del Comité Coordinador tendrá también a su encargo ser parte del órgano que conduzca todas las políticas públicas encaminadas a erradicar la corrupción y la impunidad en el Estado de Jalisco, el establecer los mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y otras entidades federativas, el diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan, y la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, a partir del cual se podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con la finalidad de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

De esta forma, la Ley del Sistema Anticorrupción tiene como objetivos¹⁰ el integrar al Estado de Jalisco al Sistema Nacional Anticorrupción; establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en el Estado y los municipios, armonizándose con el Sistema Nacional y establecer las bases mínimas, para la prevención de las faltas administrativas y los hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción; entre otros; por lo que estas reformas van encaminadas a realizar un trabajo en conjunto con las dependencias estatales y municipales, dado que el combate a la corrupción no le corresponde a una sola autoridad, ni a un solo ciudadano; por el contrario, estas reformas buscan erradicar una situación de hecho que siempre ha estado presente en las instituciones públicas, y también en los propios ciudadanos, porque la corrupción no existe por las actividades de sola una persona ya que para que se produzca esta mala práctica se necesitan mínimo dos personas.

10 Artículo 2º, número 1, fracciones I, II y III, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco en la Sección IV por Decreto número 26409/LXI/17 el 18 dieciocho de julio de 2017 dos mil diecisiete.

Pronunciando que la corrupción al haberse convertido en un sistema en el que se pide hacer algo a cambio de una conducta, por lo que esta no solo existe en el sector público, salvo que por el contrario los ciudadanos tienen la misma obligación de no caer en esta, concluyendo que la única forma de atacar este sistema es otro sistema, un sistema de coordinación entre instituciones y autoridades de los distintos niveles de gobierno, donde a partir del marco de la legalidad se dé la pauta para combatirla, donde las políticas públicas dirigidas tanto a servidores públicos como a particulares serán de relevante importancia.

Así mismo, Transparencia México señala cuatro grandes recomendaciones para lograr disminuir los índices de corrupción:

- Asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el país.
- Incorporar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y al Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el SNA, para fortalecer las investigaciones de lavado de dinero y las llamadas “empresas fantasma”.
- Crear una Fiscalía General de la República capaz, autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política, ni de intereses privados.
- Avanzar hacia sistemas de información interoperable y automatizada de todas las instituciones públicas, incluyendo la máxima publicidad y formatos abiertos respecto del financiamiento a partidos políticos y sus proveedores.¹¹

Si bien las recomendaciones marcan un nuevo camino a perfeccionar los elementos que conforman el actual Sistema Nacional Anticorrupción, lo cierto es que la importancia de los Tribunales Administrativos locales radicará en convertirse en verdaderos órganos garantes de defender el Estado de Derecho y la legalidad que debe existir en todas las actuaciones de los entes públicos, por eso la relevancia de entender cuál es la responsabilidad que estos nuevos órganos constitucionales autónomos tienen en su manos.

11 “Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”, Ciudad de México 21 de febrero de 2018, en <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

IV. Nuevas Facultades Anticorrupción del Tribunal de Justicia Administrativa

Por ello, es oportuno mencionar las leyes que nacieron y se reformaron a partir de la reforma constitucional estatal: Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Jalisco, Código Penal del Estado de Jalisco, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Públicas del Estado de Jalisco y sus Municipios, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y Reglamento Interno del Tribunal de Justicia Administrativa.

De conformidad al segundo artículo Transitorio del Decreto 26408/LXI/17 del 18 dieciocho de julio del 2017 dos mil diecisiete que reformó los numerales 12, 21, 35, 35 bis, 53, 56, 57, 60, 64, 65, 66, 67, 72, 74, 90, 92, 99, 106, 107 y 107 Ter así como los Capítulos III y IV del Título Sexto y los Capítulos III y IV del Título Octavo; y el Capítulo IV del Título Sexto; y se adiciona el Capítulo V al Título Sexto; todos de la Constitución Política del Estado de Jalisco; se estableció que el Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco y los órganos que la Constitución creó para su implementación y desempeño, deberán estar funcionando a más tardar el 1º primero de enero de 2018 dos mil dieciocho.

Por lo que podemos apreciar que el Sistema Estatal Anticorrupción ya lleva algunos meses siendo implementado; así, en lo que aquí interesa, el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, hoy denominado Tribunal de Justicia Administrativa fue dotado¹² con autonomía técnica, de gestión, presupuestal y administrativa, personalidad jurídica y patrimonio propios, a su vez que es un organismo constitucional autónomo, también se le otorgó la facultad de ser la máxima autoridad estatal jurisdiccional en materia de justicia administrativa y de responsabilidades de los servidores públicos.

12 Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco por Decreto número 26433/LXI/17 el 26 veintiséis de septiembre de 2017 dos mil diecisiete.

Artículo 3. Tribunal - Naturaleza

1. El Tribunal es un organismo constitucional autónomo; tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y cuenta con autonomía técnica, de gestión, presupuestal y administrativa. El Tribunal residirá en el Área Metropolitana de Guadalajara, sin perjuicio de la existencia de Salas Regionales.
2. El Tribunal es independiente en sus decisiones y autónomo para resolver los asuntos jurisdiccionales de su competencia.
3. El Tribunal es la máxima autoridad estatal jurisdiccional en materia de justicia administrativa y de responsabilidades de los servidores públicos.

Ante esto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco al tener un papel importante en el Sistema Estatal Anticorrupción, se denominó como un Órgano Constitucional Autónomo por el numeral 65 de la Constitución Política del Estado de Jalisco:

Artículo 65. El Tribunal de Justicia Administrativa, es un organismo público autónomo, tendrá a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la administración pública local, municipal y de los organismos descentralizados de aquéllas con los particulares. Igualmente las que surjan entre dos o más entidades públicas de las citadas en el presente artículo.

...

Asimismo, será el órgano competente para imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los poderes o entes públicos locales o municipales, en los casos que así lo determinen los ordenamientos jurídicos.

...

Los órganos constitucionales autónomos se pueden entender “como órganos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional.”¹³

Así, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado tendrá autonomía funcional y financiera, manteniendo la resolución de controversias en materia administrativa y fiscal, y por otra parte determinando su presupuesto.

Derivado de lo anterior, y al realizar un comparativo con el artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, previo a la reforma, se advierte que este arábigo únicamente le dotó al tribunal el resolver con plena jurisdicción las controversias de carácter administrativo y fiscal entre las

13 Escudero Álvarez, Hiram. Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos humanos del Estado de México, año 2013, Núm. 78, marzo-abril de 2006: México, p. 53.

autoridades del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos, con los particulares, además de las que surjan entre el Estado y los municipios, o de éstos entre sí; sin ir más allá.

Por lo que resulta importante destacar que con la reforma, el Tribunal sigue dotado de esa autonomía para resolver los conflictos, pero también, entre la más importante, fue su desincorporación del Poder Judicial del Estado de Jalisco, al ser transformado en un órgano constitucional autónomo.

En ese sentido, esa desincorporación se realizó para fortalecer las instancias a las cuales los particulares pueden recurrir, y a su vez crear un mayor vínculo de confianza entre los Tribunales Administrativos, los particulares y las autoridades del Estado y/o municipio.

Debido a esa autonomía constitucional y su facultad de ser la máxima autoridad estatal jurisdiccional en materia de justicia administrativa y de responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa dotó al Tribunal de la siguiente competencia:

Artículo 4. Tribunal - Competencia

...

2. En materia de responsabilidades administrativas, el Tribunal tiene competencia para:

I. Resolver sobre las faltas administrativas graves en que incurran los servidores públicos estatales y municipales e imponer las sanciones correspondientes, sin perjuicio de otras responsabilidades derivadas de los mismos hechos;

II. Resolver sobre los actos vinculados con faltas administrativas graves en que incurran los particulares e imponer las sanciones correspondientes, sin perjuicio de otras responsabilidades derivadas de los mismos hechos;

III. Resolver sobre las responsabilidades resarcitorias, indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas y patrimonios, estatal o municipales;

IV. Dictar las medidas preventivas y cautelares necesarias para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia; y

V. Conocer de los demás asuntos en materia de responsabilidades administrativas que le conceda la ley.

3. En materia de justicia laboral, el Tribunal tiene competencia para conocer y resolver las controversias jurisdiccionales derivadas de las relaciones laborales del Tribunal con sus trabajadores.

Destacando la competencia en materia de responsabilidades administrativas, ya sea conocer y resolver sobre las faltas administrativas graves en que incurran los servidores públicos e imponer las sanciones correspondientes, y también sobre los actos vinculados con faltas administrativas en que incurran los particulares; siendo esto de gran trascendencia, en virtud de que, como ya lo habíamos señalado, las faltas administrativas, en su mayoría son cometidas entre dos personas, quien da y quien recibe; por ejemplo, la situación de hecho que más se da de corrupción se da en la acción de sobornar a alguien mediante algún tipo de prestación para la obtención de un beneficio personal, por ejemplo el dar dinero a los policías viales para evitar una cédula de infracción, acción que no se daría si el supuesto infractor no ofreciera la misma o en su defecto el policía vial no la pidiera, pero siempre habrá dos versiones; por eso, estas nuevas facultades otorgadas al Tribunal deberán ser aplicadas de manera correcta, atendiendo siempre la autonomía jurisdiccional y el principio de legalidad.

Por mandato Constitucional del numeral 109 se establece que el Tribunal de Justicia Administrativa resolverá las faltas graves, de igual forma se hará por los homólogos en las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de control interno investigarán y sustanciarán estas.

En otra cuestión la fracción V del artículo en mención nos señala que las sanciones que podrá imponer el Tribunal a los particulares, las cuales pueden ir desde sanciones económicas, hasta resarcir el daño ocasionado a la Hacienda Pública.

Pero, ante todo esto surge una pregunta importante, ¿qué se debe entender como falta grave?

El arábigo 3º fracciones XIV, XV, XVI y XVII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, nos define que es lo que debemos entender por falta administrativa, falta administrativa no grave, falta administrativa grave y faltas de particulares:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XIV. Faltas administrativas: Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;

XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma;

...

Y abundando más en el tema los artículos 51 al 64 de la Ley en mención, se definen cada una de las conductas que se sancionarán como faltas graves, las cuales son cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de justicia.¹⁴

Por lo que, el Tribunal de Justicia Administrativa tendrá la facultad de sancionar las faltas enunciadas en el párrafo anterior, con la libertad de resolución en las controversias presentadas, apegándose siempre al principio de legalidad y seguridad jurídica.

Por otro lado, la reforma modifica la organización interna del Tribunal, por lo que es menester traer a mencionar lo que señalaba el artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco:

Artículo 58. El Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial lo constituyen:

I. El Pleno del Tribunal;

II. Las salas necesarias para la resolución de los asuntos de su competencia;

III. La Secretaría General de Acuerdos;

IV. Los secretarios de cada Sala;

14 Véase Capítulo II de Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 dieciocho de julio del 2016 dos mil dieciséis.

V. Los actuarios; y

VI. El personal administrativo que requiera para su buen funcionamiento.

Por lo que a partir de la reforma, y al realizar el comparativo entre los artículos 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco y el 5º de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se estableció la creación de una Sala Superior y diversos órganos, que tendrán a su cargo el correcto funcionamiento del Tribunal, ya que previo a la reforma el Tribunal solo estaba constituido por el Pleno y las Salas Unitarias, y estas a su vez por el personal necesario para su buen funcionamiento. De esta forma, los nuevos órganos del Tribunal son los siguientes:

Artículo 5. Tribunal - Organización

1. El Tribunal se integra por los siguientes órganos:

I. La Sala Superior; y

II. Las Salas Unitarias;

2. El Tribunal se auxilia de los siguientes órganos;

I. La Junta de Administración;

II. La Dirección General Administrativa, que tendrá a su cargo las unidades administrativas internas que establezca el Reglamento; y

III. Los demás órganos especializados en funciones específicas, con los que deba contar conforme a otras leyes aplicables, los cuales se registrarán por las disposiciones legales en la materia y el Reglamento.

3. La Sala Superior y las Salas contarán con el apoyo de los secretarios, actuarios y demás personal que establezca esta Ley y el Reglamento.

4. El Tribunal contará con un Órgano Interno de Control, cuyo titular será nombrado conforme al artículo 106 de la Constitución Política del Estado y sus atribuciones serán las que establezcan la legislación general y estatal en materia de responsabilidades administrativas y demás disposiciones aplicable.

Así mismo, se puede advertir que bajo la dinámica de establecer dentro de las instituciones públicas un órgano encargado de vigilar que no existan conductas de corrupción e impunidad, es que se establece la obligación de que el Tribunal cuente con un Órgano Interno de Control, mismo que se encargará de velar que todas las actuaciones de los servidores públicos que formen parte del Tribunal de Justicia Administrativa realicen sus actividades apegadas al principio de legalidad.

Derivado del artículo 5º de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se advierte la existencia de un nuevo órgano que se incorpora al Tribunal, la Sala Superior, la cual adquiere las funciones que el Pleno del Tribunal de lo Administrativo venía desempeñando, solo con una variante, así, previo a la reforma el Pleno era integrado por los Magistrados que presidían las Salas Unitarias, las cuales eran seis; en virtud de que este es el número mínimo de Magistrados con los que contaba el Tribunal para el buen despacho de los asuntos de su competencia, por disposición del numeral 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Ahora con dicha reforma los seis Magistrados Presidentes de las Salas Unitarias, dejaron de integrar el Pleno del Tribunal, y ahora únicamente les corresponde conocer y resolver en primera instancia los procedimientos jurisdiccionales en materia administrativa y en materia de responsabilidad administrativa.

Con esa modificación las Salas Unitarias tienen la facultad de conocer en primera instancia los procedimientos de sanción de actos de corrupción y la Sala Superior únicamente conocerá de los procedimientos como segunda instancia y respecto de los recursos que existan en contra de los autos o sentencias que conformen los expedientes de primera instancia.

Luego así, la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, con fundamento en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto 26408/LXI/17 y el precepto 67 de la Constitución Política del Estado de Jalisco se estableció que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco se integrará por una Sala Superior conformada por tres magistrados; así como de salas unitarias, y de esta forma de los tres magistrados, uno durará en su cargo un periodo de cinco años, otro tendrá un periodo de seis años y el otro periodo será por siete años, periodos que serán modificados respecto de la designación de los sucesores de los actuales magistrados, los cuales tendrán un periodo de siete años, el cual al transcurrir dicho lapso de tiempo, podrán ser ratificados por una sola ocasión por un periodo igual al que concluyeron, es decir, siete años.

A saber, las nuevas facultades de la Sala Superior son las siguientes:

Artículo 8. Sala Superior - Atribuciones

La Sala Superior tiene las siguientes atribuciones:

- I. Conocer y resolver los recursos en las materias que sean competencia del

Tribunal y que conozcan en primera instancia las Salas, salvo disposición legal en contrario;

...

III. Conocer y resolver las controversias entre dos o más dependencias o entidades de las administraciones públicas estatales o municipales;

IV. Conocer y resolver sobre las faltas administrativas graves de los Magistrados del Tribunal; y

...

VI. Dictar los acuerdos de suplencia a favor de los secretarios que cubrirán las ausencias de los magistrados y remitirlo para su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco";

...

VIII. Calificar las excusas, recusaciones e impedimentos de los magistrados de la Sala Superior y de la Salas y en su caso asignar el asunto a otra Sala o suplir al magistrado de la Sala Superior para el asunto respectivo;

XIII. Aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal;

...

XVI. Apercibir, amonestar e imponer multas de hasta ciento ochenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al momento de cometer la infracción, cuando la legislación procesal aplicable no señale otros montos, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones o por cualquier otro medio falten al respeto a algún órgano del Tribunal;

XVII. Establecer los criterios y las medidas conducentes para el mejoramiento de la impartición de justicia en el Tribunal, y dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

...

Entre estas atribuciones destacan el conocer y resolver sobre las faltas graves de los Magistrados del Tribunal, el apercibir, amonestar e imponer multas a los Abogados, Agentes de Negocios, Procuradores o Litigantes cuando en las promociones o por cualquier otro medio falten el respeto a algún órgano del Tribunal.

Estas nuevas funciones establecen al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco como el órgano encargado de sancionar de forma directa a los funcionarios públicos o particulares que se vean inmiscuidos en actos de

corrupción; sin embargo, las reformas constitucionales o legales no garantizan estas sanciones, ya que el tribunal deberá también contar con la suficiente autonomía financiera y de decisión para poder realizar todas las tareas que la Constitución federal y la local le han establecido.

V. Consideraciones finales

El Sistema Nacional Anticorrupción trajo consigo varios cambios, tanto en materia federal, estatal y municipal; todo esto para erradicar la corrupción en nuestro país, ya que, no es posible que esta esté presente en el día a día, y no solo entre servidores públicos, sino también entre particulares.

Por lo que, con este nuevo Sistema se abrió la puerta a la participación ciudadana, a la transparencia, a la aplicación de sanciones administrativas a los particulares, a la creación de nuevos órganos, entre los que destaca, un órgano constitucional autónomo, el Tribunal de Justicia Administrativa, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

El cual fue dotado de autonomía judicial y presupuestal, asimismo, se le otorgó la facultad de sancionar las faltas graves cometidas por los servidores públicos y particulares.

Teniendo estas nuevas facultades, el Tribunal adquiere nuevas responsabilidades y se convierte en un parte fundamental del combate a la corrupción, al establecerse como el órgano encargado de velar por que se establezcan verdaderas sanciones cuando existan violaciones al marco legal y estas se transformen en responsabilidades administrativas de carácter grave de acuerdo a la normatividad correspondiente.

Así, solo queda esperar a que el Sistema Nacional y el Estatal Anticorrupción se implementen en su totalidad, para analizar de forma concreta si las nuevas facultades concedidas al Tribunal de Justicia Administrativa permitirán que México cuente con verdaderos mecanismos eficaces para combatir la corrupción, y con ello se modifiquen los indicadores, para bien, de dicha asignatura. Mediante ese logro se conseguirá que México sea un Estado garante en el cumplimiento de sus leyes, convirtiéndose así en un Estado más democrático y digno receptor de inversiones.

Fuentes de Consulta

- “Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”, Ciudad de México 21 de febrero de 2018, en <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>
- Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Universidad de las Américas Puebla. Índice Global de Impunidad IGI 2015. P. 23
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 veintisiete de mayo del 2015 dos mil quince.
- Constitución Política del Estado de Jalisco, reforma publica en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco en la sección IV por decreto número 26408/LXI/17 el 18 dieciocho de julio del 2017 dos mil diecisiete.
- ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram. Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, año 2013, Núm. 68, marzo-abril de 2006: México, p.53.
- GALLON GIRALDO, GUSTAVO. Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Comisión Colombiana de Juristas, año 2007, Bogotá, p. 37.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco en la Sección IV por Decreto número 26409/LXI/17 el 18 dieciocho de julio de 2017 dos mil diecisiete.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 dieciocho de julio del 2016 dos mil dieciséis.
- Ley General del Sistema Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 dieciocho de julio de 2016 dos mil dieciséis.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco sección V, por decreto número 26273/LXI/17 el 4 cuatro de marzo del 2017 dos mil diecisiete.
- Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco por Decreto número 26433/LXI/17 el 26 veintiséis de septiembre de 2017 dos mil diecisiete.

CIUDAD DE MÉXICO (SU CONFIGURACIÓN COMO ENTIDAD FEDERATIVA)

Luis Antonio Corona Nakamura¹

María Teresa Guzmán Robledo²

SUMARIO: I. Introducción. II. El Estado Federal. III. Un recorrido histórico de la Ciudad de México (a partir de la Constitución de 1824). IV. Organización Política y de Gobierno del Distrito Federal (Reforma Constitucional de 1993). V. Configuración de la Ciudad de México, como una entidad federativa (Reforma Constitucional 2016). VI. El régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México. VII. Constitución de la Ciudad de México CDMX. VIII. Consideraciones Finales.

I. Introducción

El presente estudio aborda el análisis del Decreto de creación de la Ciudad de México, como una entidad federativa con autonomía, tanto en su régimen interior, como en su administración política y administrativa, a través del ejercicio de sus poderes, Decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 2016; también se aborda el estudio del federalismo, como forma de gobierno, así como el nacimiento y desarrollo de la Ciudad de México (a partir de 1824), tomando como base los acontecimientos históricos que rodean esta nueva configuración.

1 Doctor en Derecho, Profesor Investigador del Departamento de Derecho Público, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

2 Doctora en Derecho Electoral, Profesora Académica del Departamento de Derecho Público, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Esta investigación ofrece un estudio de la nueva configuración de la Ciudad de México, como entidad federativa, que se integra al resto de las entidades federativas de la República Mexicana, en virtud de su forma de gobierno federal, por lo que se inicia precisamente con el análisis del Estado Federal, para posteriormente realizar un recorrido histórico del nacimiento y desarrollo de la Ciudad de México, a partir del año 1824, dado que tras la consumación de independencia en este año nace la primera Constitución, adoptando la forma de gobierno federal, estableciendo en su artículo 50 fracción 28 la facultad del Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, por lo que el 18 de noviembre de 1824 el Congreso de la Unión decretó la creación del Distrito Federal; por lo que a partir de este punto se inicia el estudio histórico de la Ciudad de México.

El punto siguiente que se desarrolla es la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 25 de octubre de 1993, en materia de organización política y de gobierno del Distrito Federal, la cual contempla al Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión, a dichos poderes como responsables del gobierno del Distrito Federal, las atribuciones del Congreso de la Unión, del Senado y del Presidente de la República en el gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de representantes del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como los nuevos órganos de gobierno, y el marco jurídico para la coordinación del Distrito Federal con estados y municipios colindantes.

Con un especial énfasis se analiza el Decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México; esto es, se configuró a la Ciudad de México como una entidad federativa, estableciendo su estructura, gobierno y organización.

Finalmente se analiza el régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México, así como un breve análisis de la misma.

II. El Estado Federal

De entre las conformaciones territoriales de los Estados, tenemos la federal, que nació por la necesidad de la organización interior de los Estados, como ejemplo de ello tenemos el nacimiento de los Estados Unidos de Norteamérica, al establecer en su Constitución de 1787 un régimen federal, que se dio como una fórmula intermedia entre el Estado unitario y la confederación; en principio esta nueva conformación de un Estado no fue tan fuerte como los modelos originales de Estados unitarios, los cuales nacieron por obra de una centralización de poder.³

Mientras que las confederaciones aparecen como una unión de Estados que se basa en el Derecho Internacional, en tanto la Federación se origina en el texto constitucional, ya sea como resultado de la federalización de un Estado antiguo unitario, o de la unión de Estados soberanos, en este último caso, en el que surge la Federación cuando se aplica una Constitución que aparece unida al nacimiento del propio Estado; lo que conlleva que en las Confederaciones sean soberanos los Estados, en tanto que en los Estados Federales la soberanía se predica de él mismo y no de los miembros que lo componen.⁴

El Estado Federal debe recoger en su seno una estructura con las siguientes características: a) descentralización gubernamental y legislativa respecto a los diferentes entes territoriales, b) soporte financiero que permita el desarrollo de las anteriores funciones, c) la participación de los Estados en la toma de decisiones, incluir su presencia en la creación de leyes, y participar en la ejecución de las leyes dimanadas de dicha organización, d) se debe garantizar que lo anterior no pueda ser modificado en leyes ordinarias, esto es, debe aparecer el carácter de superioridad constitucional en el mismo texto constitucional, con lo que se garantiza una estructura real del Estado Federal, y e) en último lugar, debe existir un mecanismo judicial con competencia para resolver los conflictos que se susciten.⁵

El sistema Federal nace en los Estados Unidos de Norteamérica producto de su experiencia, al cual se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían vivido una historia análoga a la que los Estados Unidos desembocó

3 Merino Machán, José Fernando, et al., *Lecciones de Derecho Constitucional*, España, Tecnos, 1995, pp. 69-70.

4 *Ibidem*, p. 71.

5 *Ibidem*, pp. 72-73.

espontáneamente en la forma Federal. Independizándose de esta manera el fenómeno histórico del sistema federal, obteniendo vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional; autonomía que se hizo más patente cuando fue adoptado por Canadá, Brasil y México que eran estados unitarios.⁶

En México tras la consumación de independencia en 1824 nace la primera Constitución, adoptando la forma de gobierno federal, imitando el sistema norteamericano. Se ha pretendido que el sistema federal siempre se debe justificar cuando se adopte, bajo la premisa que deben existir vigorosos regionalismos, que sólo a través de una transición lleguen a ceder una porción de su autonomía con la finalidad de construir un gobierno nacional. Pero como lo ha señalado Tena Ramírez, también se considera que si el Federalismo sirve para centralizar poderes que se encontraban dispersos, como la experiencia norteamericana; también puede ser utilizado para descentralizar poderes unificados con anterioridad, como ha sucedido en estados unificados como en México, por lo que el sistema Federal ha llegado a ser de esa manera, una mera técnica constitucional, cuya eficacia para cada país no se mide bajo las necesidades de los Estados Unidos de Norteamérica, sino da acuerdo a las necesidades del país que lo adopta.⁷

III. Un recorrido histórico de la Ciudad de México (a partir de la Constitución de 1824)

Como ya quedó establecido en el capítulo que antecede, en nuestro país tras la consumación de independencia en 1824 nace la primer Constitución, bajo la denominación de **Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos**, en la que se adoptó una forma de gobierno federal, por tanto dio al pueblo el nombre de Estados Unidos Mexicanos, estableció la división de poderes: en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; dividió a la república en 19 Estados en el Título Segundo, sección única, denominada: *“De la forma de gobierno de la nación, y sus partes integrantes, y división de su poder supremo”*. Señalando en su artículo 4 lo siguiente: *“La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”*, en tanto que en el artículo quinto se señalaron los Estados que conformarían la Federación:⁸

6 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2016, p. 108.

7 *Idem.*

8 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; 1824 <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/>

“Artículo 5. Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijara el carácter de Tlaxcala”.(Tena Ramírez, 2016)

Este mismo año, se creó el Distrito Federal, en virtud de que en el artículo 50 fracción 28 de la Constitución, se estableció que era facultad del Congreso de la Unión: *“elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado”*. Por lo que, después de discusiones, con fecha 18 de noviembre de 1824, el Congreso de la Unión decretó la creación del Distrito Federal estableciendo como centro la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México (y un radio de 8380 metros), Decreto que se publicó dos días después, por instrucciones del primer Presidente de México Guadalupe Victoria.⁹

Posteriormente desaparece el Distrito Federal al igual que los Estados, con el triunfo del Centralismo en 1836, los Estados se convirtieron en Departamentos, restaurándose el Distrito de México en 1943, el Presidente Santa Anna conservo la autonomía de los municipios en la Ciudad de México, y se expide las Bases Orgánicas de contenido centralista.

Posteriormente en 1847 (21 de mayo) se expide el Acta Constitutiva de Reforma liberal, donde destaca el contenido del artículo 6º, dado que otorgaba el derecho al voto para elegir presidente de la república y derecho a nombrar a sus representantes del senado (como cualquier otro estado de la república mexicana) a los habitantes del Distrito Federal; esta acta ratificaba la vigencia de la Constitución de 1824.

En el Congreso Constituyente que se instituyó para realizar la Constitución de 1857, se propuso la ciudad de México para ubicar la residencia de los Poderes Federales, por tanto la Constitución de 1857¹⁰ restituyó el Distrito Federal y

const_mex/const_1824.pdf

9 Historia de la Ciudad de México, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/historia.html>

10 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, artículo 39, México, 1857. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

estableció que de trasladarse los Poderes, el territorio del Distrito Federal se convertiría en el estado del Valle de México, por lo que, el Distrito Federal seguía sin ser autónomo al Poder Ejecutivo; también se señalaron los estados que compondrían el territorio nacional en su artículo 43, y en el artículo 46 se estableció que el Estado del Valle de México se conformaría del territorio que en ese momento tenía el Distrito Federal, pero la erección sólo tendría efecto si los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar:

ARTICULO. 43. Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

“ARTICULO 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes federales se trasladen a otro lugar.”¹¹

En 1958 con inicio de la guerra de reforma Benito Juárez asume la presidencia de la República, estableció su gobierno en Guanajuato, para posteriormente trasladarlo a Veracruz, en mayo de 1861 (después de que Juárez fuese presidente mediante elecciones), expidió el Decreto de creación y planta de la administración de rentas municipales, donde se estableció que las contribuciones para los gastos públicos del Distrito Federal y de los municipios de la Ciudad de México serían recaudados por la tesorería del ayuntamiento de México, así como la provisión de los empleos, con la autorización del gobierno del Distrito.

El 6 de mayo de 1861 se divide el Distrito Federal en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe, Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya, la municipalidad de México tendrá al frente un gobernador y la demás un perfecto nombrado por el gobernador.

El artículo 40, al igual que la Constitución de 1824, establece la constitución del pueblo mexicano en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estas libres y soberanas en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación; el artículo 41 por su parte, estableció que el pueblo ejercía su soberanía a través de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados respecto de su régimen interior en los términos de la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrían contravenir el pacto federal.

11 Op. Cit. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

En la intervención francesa, con la llegada de Maximiliano de Habsburgo (quién sólo estuvo en el poder 3 años), se estableció la capital del imperio en la Ciudad de México, el alcalde sería nombrado por el emperador. En tanto que Benito Juárez se ve en la necesidad de tener un gobierno itinerante estableciendo la sede de los poderes federales en San Luis Potosí, Saltillo, Monterrey, Chihuahua y Paso del Norte. El 15 de julio de 1867 Benito Juárez realizó su entrada triunfal a la ciudad de México, al mismo tiempo que restablece la Constitución de 1857.

Más tarde en 1899, el territorio del Distrito Federal se delimita y se erigen 22 municipios, los cuales se reducen a 13 en 1903, es durante este periodo que los Poderes de la República Mexicana absorbe al ayuntamiento de la Ciudad de México, quedando así los demás municipios sin personalidad jurídica, ya no serían electos las autoridades locales, y se declara al Distrito Federal como integrante de la Federación.

Se restablece la libertad municipal durante la revolución, después Victoriano Huerta hace que el Gobierno del Distrito Federal dependa de la Secretaría de Gobernación; Venustiano Carranza en 1916, suprime la figura de jefes o prefectos políticos y establece el municipio autónomo, el cual se mantuvo en la Constitución de 1917.

El 5 de febrero de 1917 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Constitución Mexicana, denominándose “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en la que se conservó la esencia del artículo 46 de la Constitución de 1857, en el texto del artículo 44; mismo que establecía que el Distrito Federal se compondría del territorio que se tenía, y en caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en el Estado del Valle de México, con los límites y extensiones que le asignará el Congreso General.

Por su parte el artículo 73 en su fracción sexta establecía, que una de las facultades del Congreso era la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, bajo las siguientes bases:

- “...o. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. 2o. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 3o. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de

Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República”.¹²

El 1° de enero de 1929 entró en vigor la reforma impulsada por el movimiento emprendido por Álvaro Obregón, que reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, para suprimir los municipios tanto en el Distrito como en los territorios federales; el 31 de diciembre del mismo año se expidió la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, la cual entró en vigor el 1° de enero de 1929, misma que señaló:

“...que el Distrito Federal tiene la extensión y límites fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 y que estará dividido en un Departamento Central formado por las que fueron Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac que tendrá por cabecera la ciudad de México y trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena –Contreras-, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, cuyas cabeceras serán las poblaciones citadas”.¹³

La división territorial del Distrito Federal se modificó a través del Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el día 29 de diciembre de 1970, con la reforma al artículo 10 de la Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal, quedando dividido en 16 delegaciones:

“Se modifica la división territorial del Distrito Federal y se suprime la palabra Villa en el nombre de las delegaciones Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón. 10.- El Distrito Federal o Ciudad de México se divide... en dieciséis Delegaciones denominadas como sigue: 1.- Gustavo A. Madero; 2.- Azcapotzalco; 3.- Iztacalco, 4.- Coyoacán; 5.- Álvaro Obregón; 6.- La Magdalena Contreras; 7.- Cuajimalpa de Morelos; 8.- Tlalpan; 9.- Ixtapalapa; 10.- Xochimilco; 11.- Milpa Alta; 12.- Tláhuac; 13.- Miguel Hidalgo; 14.- Benito Juárez; 15.- Cuauhtémoc; y 16.- Venustiano Carranza”.¹⁴

12 *Ídem.*

13 CARMONA, Doralicia, *MEMORIA POLÍTICA DE MÉXICO*, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/18111824.html>

14 INEGI, Historia, México, 1824.

IV. Organización Política y de Gobierno del Distrito Federal (Reforma Constitucional de 1993)

El 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del Título V, adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal, en materia de organización política y de gobierno del Distrito Federal, misma que contempló:

- a) El Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión,
- b) A los Poderes de Unión como responsables del gobierno del Distrito Federal,
- c) Las atribuciones del Congreso de la Unión, del Senado y del Presidente de la República en el gobierno del Distrito Federal,
- d) La Asamblea de representantes del Distrito Federal,
- e) El Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como los nuevos órganos de gobierno, y
- f) El marco jurídico para la coordinación del Distrito Federal con estados y municipios colindantes.¹⁵

V. Configuración de la Ciudad de México, como una entidad federativa (Reforma Constitucional del 2016)

El 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México; esto es, se configuró a la Ciudad de México como una entidad federativa, estableciendo su estructura, gobierno y organización con la siguiente estructura:

- a) Se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825222352/702825222352_4.pdf

15 Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

organización política y administrativa, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.

- b) El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México.
- c) El titular del Poder Ejecutivo se denomina Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
- d) El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.
- e) El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías, que son órganos político administrativos que se integrarán por un Alcalde y por un Concejo electos para un periodo de 3 años.
- f) Se establece el régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México.¹⁶

Los artículos reformados fueron:

“...2o., Apartado A, fracción III y Apartado B, párrafo primero, y párrafo segundo, fracción IX; 3o., párrafo primero y las fracciones III y VIII; 5o., párrafo segundo; 6o., Apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto; 17, párrafo séptimo; 18, párrafos tercero y cuarto; 21, párrafo noveno y párrafo décimo, inciso a); 26, Apartado B, párrafo primero; 27, párrafo quinto y párrafo décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo; 28, párrafos noveno y vigésimo tercero, fracción VII; 31, fracción IV; 36, fracción IV; 40; 41, párrafo primero, así como la Base II, párrafo segundo, inciso a), y la Base III, Apartado A, párrafo cuarto, y Apartado C, párrafo segundo; 43; 44; 53, párrafo primero; 55, párrafo primero, fracciones III y V párrafos tercero y cuarto; 56, párrafo primero; 62; 71, fracción III; 73, fracciones III, numerales 3o., 6o. y 7o., IX, XV, XXI, inciso a), párrafo segundo, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-T; 76, fracciones IV, V y VI; 79, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo; 82, fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI; 101, párrafo primero; 102, Apartado A, párrafos primero y cuarto, y Apartado B, párrafos quinto y décimo primero; 103, fracciones II y III; 104, fracciones III y VII; 105, párrafo primero, fracción I, inciso a), c), d), h),

j), l) y párrafo segundo y fracción II, párrafo segundo, incisos a), b), d), f), g) y h); 106; 107, fracción XI; 108, párrafos primero, tercero y cuarto; 110, párrafos primero y segundo; 111, párrafos primero y quinto; la denominación del Título Quinto; 115, fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo; 117, fracción IX, párrafo segundo; 119, párrafo primero; 120; 121, párrafo primero y fracciones I, III, IV y V; 122; 123, párrafo segundo, Apartado A, fracción XXXI y Apartado B, primer párrafo y fracciones IV párrafo segundo, y XIII párrafos segundo y tercero; 124; 125; 127, párrafo primero y fracción VI del párrafo segundo; 130, párrafo séptimo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto y séptimo; y 135, párrafo primero; y se derogan: la fracción IX del artículo 76; y los incisos e), f) y k) de la fracción I del párrafo segundo, y el inciso e) de la fracción II del párrafo segundo, ambas del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁷

En las reformas realizadas a los artículos antes señaladas, en la mayoría sólo se sustituyó Estados por Entidades Federativas, o Estados y la Ciudad de México, eliminando aquellos preceptos que sólo se refirieran a Estados, con la finalidad de armonizarlos a la creación de la Ciudad de México como una nueva Entidad Federativa del Estado mexicano.

En cuanto a una reforma estructural, para constituir la Ciudad de México como una nueva entidad federativa, tenemos varios artículos, comencemos por analizar al artículo 40, mismo que establece la forma de gobierno de nuestro país, dado que el mismo señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, que se compone de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación.

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por su parte el artículo 41 que habla de la soberanía, incluye expresamente a la Ciudad de México, al señalar que el pueblo ejerce su soberanía por medio

17 Diario Oficial de la Federación 25/10/1993 http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html

de los Poderes de la Unión, respecto de sus competencias, y por los Estados y la Ciudad de México, respecto de sus regímenes interiores, y conforme a la Constitución Federal y a las locales.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Ahora bien, por lo que refiere al artículo 43, señala los Estados que conforman la Federación, del cual se reformó sólo para cambiar “Distrito Federal” por “Ciudad de México”:

“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México”.

Para estudiar el artículo 44, es necesario llevar a cabo un recorrido del contenido del mismo a través de la Constitución vigente; dado la relevancia que tiene para el presente estudio, en virtud de que dicho precepto al igual que el 122, contienen el cambio estructural para configurar a la Ciudad de México en una entidad federativa.

En 1917 dicho artículo señalaba que el Distrito Federal se compondría del territorio que actualmente tenía, y que en el caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, el Distrito Federal se erigiría en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General.

“Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

El 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de organización política y de gobierno del Distrito Federal, reformando (entre otros) el artículo 44, para establecer que la Ciudad de México era el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

Con la reforma del 29 de enero del 2016, se configura la Ciudad de México como una entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, compuesta del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México, ya en el presente texto se puede advertir no sólo su nueva configuración, también que se elimina la opción de que sea un Estado con el nombre del Valle de México, seguirá siendo Ciudad de México en el caso de que los Poderes de la Unión se trasladen a otro territorio..

“Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”.

Como ya lo señalamos en párrafos que anteceden, el artículo que establece la estructura, gobierno y organización de la nueva configuración como entidad federativa de la Ciudad de México, es el 122, mismo que a continuación procedemos a su análisis.

El artículo 122 iniciaba señalando que la naturaleza jurídica del Distrito Federal se encontraba definida en el artículo 44 de la propia Constitución, que

su gobierno se encontraba a cargo de los Poderes Federales y que los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales en los términos del mismo artículo; señalándose para tal efecto que las autoridades locales del Distrito Federal, estaban constituidas por: a) la Asamblea Legislativa, b) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y c) el Tribunal Superior de Justicia, bajo la siguiente estructura:

- a) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno,
- b) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.
- c) El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Así mismo, establecía la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal.

Con la reforma en estudio, se configura en el artículo 122 a la Ciudad de México como una entidad federativa, que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, dejando a cargo del gobierno de la Ciudad de México sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México; como parte de esa autonomía, la nueva entidad federativa, cuenta con la facultad de emitir su propia Constitución local, y en la misma establecer las facultades de sus Poderes ajustándose a las disposiciones de la Constitución Federal y en el artículo en estudio.

Antes de la reforma del 2016	Actual (reformado el 29 de enero de 2016)
Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Antes de la reforma del 2016	Actual (reformado el 29 de enero de 2016)
<p data-bbox="236 248 666 432">Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.</p> <p data-bbox="236 475 666 592">Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.</p> <p data-bbox="236 635 666 879">La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.</p> <p data-bbox="236 922 666 1070">El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.</p> <p data-bbox="236 1114 666 1262">El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.</p> <p data-bbox="236 1305 666 1422">La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:</p>	<p data-bbox="684 248 1101 368">Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.</p> <p data-bbox="684 411 1101 592">A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:</p>

Este precepto constitucional se encuentra dividido en cuatro apartados: de la letra A a la D, mismos que a continuación se describen:

En primer lugar tenemos el apartado A, el cual contiene las bases a las que se debe ajustar la Constitución Política de la Ciudad de México, en cuanto a la estructura de su gobierno, contemplando once bases,

*“A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes”:*¹⁸

Primera, la forma de gobierno que debe adoptar la Ciudad de México, esto es, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico.

“I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución”.

Segunda, el ejercicio del Poder Legislativo, estableciendo que se depositará en la Legislatura de la Ciudad de México, y que la Constitución de la Ciudad de México, deberá establecer su integración, así como los requisitos que deben cumplir sus integrantes, los cuales deberán ser electos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, acatando los principios de la mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

<p>II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los</p>	<p>-En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.</p>
---	---

requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

-En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

-La Constitución Política de la entidad establecerá las normas para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.

-Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes.

	<p>-Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>-La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Este plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.</p> <p>-Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.</p> <p>-El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.</p>
--	---

Tercera, el Titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, a quién se le denominará Jefe de Gobierno y tendrá a su cargo la administración pública de dicha entidad, quién será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años.

“III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será

electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo”.¹⁹

La cuarta base, establece que el ejercicio del Poder Judicial, que se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y Juzgados y Tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.

<p>IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.</p>	<p>-Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>-Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>
---	---

La quinta base, señala que la administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal, que la hacienda pública y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de percepciones y remuneraciones de los servidores públicos, y que el régimen patrimonial de la Administración Pública Centralizada también deberá tener el carácter de unitario.

-La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

-Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

-Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establezcan la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales.

-Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

-Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

La sexta base, habla de la División territorial de la Ciudad de México, señala que la Constitución Política local, definirá el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, para efectos de su organización político administrativa. Que el gobierno de las demarcaciones territoriales, estará a cargo

de las Alcaldías, se sujetarán a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, que el presupuesto de las Alcaldías será aprobado por la Legislatura, mismo que será ejercido de manera autónoma por las mismas, en los supuestos y términos que la propia Constitución Local señale.

Además se debe establecer en la Constitución Política de la Ciudad de México y en las leyes locales, la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías, bajo los siguientes principios:

a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los

servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.

d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

e) Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

f) Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.

La base siete señala que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé para las entidades federativas.

La octava base, establece que la Constitución local deberá establecer las normas para el funcionamiento, organización y facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual deberá contar con plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento y procedimientos, así como los recursos contra sus resoluciones.

<p>VIII. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos, en su caso, recursos contra sus resoluciones.</p>	<p>-El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.</p>
--	---

	<p>-La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados.</p> <p>-La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p>
--	---

La base novena, establece que tanto la Constitución local, como las leyes deben ajustarse a las reglas que en materia electoral establece el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal, y las leyes generales de la materia.

La décima base, establece que la Constitución de la Ciudad de México, debe garantizar que la procuración de justicia de dicha ciudad se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

Por último, la onceava base señala que las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

Una vez descrito el apartado A, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que contempla las bases sobre las que se debe desarrollarse la estructura del gobierno de la Ciudad de México, pasemos a analizar los apartados B, C y D.

El apartado B del multicitado artículo 122 constitucional, establece los lineamientos entre los Poderes Federales y la Ciudad de México, comienza señalando que los poderes federales, deben tener respeto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere la propia Constitución Federal.

-El gobierno de la Ciudad de México, debe garantizar en todo momento, y en los términos de este artículo, las condiciones que sean necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los Poderes Federales; dado su

carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará.

-En virtud de que la Ciudad de México tiene el carácter antes aludido (Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión), el Congreso de la Unión establecerá las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México, mismas que deberán contener las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que la Constitución Federal confiere a los Poderes de la Unión.

-Al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la nueva entidad federativa en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

-En cuanto a la seguridad pública, se establece que corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución de la entidad y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. En cuanto a esta determinación se establece lo siguiente:

“En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base”²⁰.

La última parte del apartado B, señala que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El apartado C del artículo en estudio, establece los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales, respecto de la prestación de servicios públicos, entre la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados de la Zona Metropolitana; coordinación que se llevará

en los términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

La Ley antes señalada debe establecer las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, a dicho Consejo le corresponderá acordar las acciones en materia de:

1. Asentamientos humanos;
2. Protección al ambiente;
3. Preservación y restauración del equilibrio ecológico;
4. Transporte;
5. Tránsito;
6. Agua potable y drenaje;
7. Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y
8. Seguridad pública.

Por último el apartado C, establece que la ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

“a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;

b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y

c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos”.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, termina con el apartado D, el cual establece que las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México.

VI. El régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, que reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de

México, que nos encontramos analizando, contiene 17 artículos transitorios, que establecen las bases para poner en marcha la nueva configuración de la Ciudad de México como una entidad federativa; en el presente punto analizaremos la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, quien estuvo a cargo expedir y aprobar la Constitución Política de dicha entidad. Pero antes de comenzar su estudio demos un rápido recorrido por el contenido de los artículos transitorios.

El primero, que establece la entrada en vigor del mismo Decreto, esto es, al día siguiente se su publicación.

El segundo, señala que la vigencia de las normas relativas al Distrito Federal, se encontrarían vigentes hasta la entrada en vigor de las que las sustituyan.

El tercero, establece que las normas relativas a la elección de los poderes locales de la Ciudad de México, tendrían aplicación hasta el proceso electoral 2018.

El cuarto, señala que las normas relativas a las alcaldías se aplicarían a partir del proceso electoral para la elección constitucional del 2018.

El quinto, establece que los órganos de gobierno electos en los años 2012 y 2015 permanecerían en funciones hasta terminar el periodo para el cual fueron electos.

El sexto, habla respecto de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores que entraran en vigor a partir del 1° de enero del 2020.

El séptimo, da la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, así como las bases para elegir a sus integrantes.

El octavo, determina que una vez que se apruebe y expida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y se publicará de inmediato.

El noveno, habla de la integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México que se regiría exclusivamente por lo dispuesto en el presente decreto, así como en lo dispuesto en el Reglamento para su Gobierno Interior, estableciéndose en el presente transitorio las bases de dicho reglamento.

El décimo, que el Congreso de la Unión, en la expedición de las leyes a que se refiere el párrafo tercero del Apartado B y el primer párrafo del Apartado C

del artículo 122, deberá prever que las mismas entren en vigor en la fecha en que inicie la vigencia de la Constitución Política de la Ciudad de México.

El décimo primero, señaló que todos los inmuebles ubicados en la Ciudad de México que se encuentre destinados al servicio que prestan los Poderes de la Federación, y cualquier otro bien afecto a éstos, continuarán bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El décimo segundo, estableció que los jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integrarán al Poder Judicial de la Ciudad de México ya que inicie sus funciones, de conformidad a la Constitución local.

El décimo tercero, estableció que los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pendientes de resolver, continuaran en trámite conforme al régimen jurídico aplicable al momento de su interposición, hasta su total conclusión.

El décimo cuarto, señaló que a partir de la fecha de entrada en vigor de este Decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.

El décimo quinto, que los ciudadanos que hayan ocupado la titularidad del Departamento del Distrito Federal, de la Jefatura de Gobierno o del Ejecutivo local, en ningún caso y por ningún motivo podrán ocupar el de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado de despacho.

El décimo sexto, establece que el acceso de las Alcaldías a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos que prevea la Ley de Coordinación Fiscal.

El décimo séptimo, señala que dentro de las funciones que correspondan a las Alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Ahora bien y por lo que se refiere al régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar

y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México, se establecieron las bases para su composición en el ya señalado artículo séptimo transitorio; el cual estableció que dicha Asamblea se compondría de cien diputados constituyentes, que serían elegidos conforme lo siguiente:

a) Sesenta diputados que se elegirían según el principio de representación proporcional, a través de una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, en los términos que se establecieron en el apartado A, del transitorio que se revisa, en los siguientes términos:

I. Podrán solicitar el registro de candidatos los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes.

II. Tratándose de las candidaturas independientes, se observará lo siguiente:

a) El registro de cada fórmula de candidatos independientes requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar cuando menos con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores del Distrito Federal, dentro de los plazos que para tal efecto determine el Instituto Nacional Electoral.

b) Con las fórmulas de candidatos que cumplan con los requisitos del inciso anterior, el Instituto Nacional Electoral integrará una lista de hasta sesenta fórmulas con los nombres de los candidatos, ordenados en forma descendente en razón de la fecha de obtención del registro.

c) En la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda. Bastará con que asiente el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resulte indubitable el sentido de su voto.

d) A partir de los cómputos de las casillas, el Instituto Nacional Electoral hará el cómputo de cada una de las fórmulas de candidatos independientes, y establecerá aquellas que hubieren obtenido una votación igual o mayor al cociente natural de la fórmula de asignación de las diputaciones constituyentes.

III. Las diputaciones constituyentes se asignarán:

a) A las fórmulas de candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural, que será el que resulte de dividir la votación válida emitida entre sesenta.

b) A los partidos políticos las diputaciones restantes, conforme las reglas previstas en el artículo 54 de la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que resulten aplicables y en lo que no se oponga al presente Decreto.

Para esta asignación se establecerá un nuevo cociente que será resultado de dividir la votación emitida, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar.

En la asignación de los diputados constituyentes se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas presentadas por los partidos políticos.

c) Si después de aplicarse la distribución en los términos previstos en los incisos anteriores, quedaren diputaciones constituyentes por distribuir, se utilizará el resto mayor de votos que tuvieren partidos políticos y candidatos independientes.

IV. Serán aplicables, en todo lo que no contravenga al presente Decreto, las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

V. Los partidos políticos no podrán participar en el proceso electoral a que se refiere este Apartado, a través de la figura de coaliciones.

VI. Para ser electo diputado constituyente en los términos del presente Apartado, se observarán los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- b) Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- c) Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
- d) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- e) No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía en el Distrito Federal, cuando menos sesenta días antes de la elección;
- f) No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
- g) No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
- h) No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
- i) No ser Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Tribunal Electoral del Distrito Federal, ni Consejero Presidente o consejero electoral de los Consejos General, locales, distritales o de demarcación territorial del Instituto Nacional Electoral o del Instituto Electoral del Distrito Federal, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo de dichos Institutos, ni pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separen definitivamente de sus cargos tres años antes del día de la elección;

- j) No ser legislador federal, ni diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ni Jefe Delegacional, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; resultando aplicable en cualquier caso lo previsto en el artículo 125 de la Constitución;
- k) No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, ni Magistrado o Juez Federal en el Distrito Federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
- l) No ser titular de alguno de los organismos con autonomía constitucional del Distrito Federal, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
- m) No ser Secretario en el Gobierno del Distrito Federal, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública local, salvo que se separen de sus cargos sesenta días antes del día de la elección;
- n) No ser Ministro de algún culto religioso; y
- o) En el caso de candidatos independientes, no estar registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos, con fecha de corte a marzo de 2016, ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular postulados por algún partido político o coalición, en las elecciones federales o locales inmediatas anteriores a la elección de la Asamblea Constituyente.

VII. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá la Convocatoria para la elección de los diputados constituyentes a más tardar dentro de los siguientes 15 días a partir de la publicación de este Decreto. El Acuerdo de aprobación de la Convocatoria a la elección, establecerá las fechas y los plazos para el desarrollo de las etapas del proceso electoral, en atención a lo previsto en el párrafo segundo del presente Transitorio.

VIII. El proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Dichas reglas deberán regular el proceso en atención a la finalidad del mismo y, en consecuencia, el Instituto podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en la legislación electoral a fin de garantizar la ejecución de las actividades y procedimientos electorales. Los actos dentro del proceso electoral deberán circunscribirse a propuestas y contenidos relacionados con el proceso constituyente. Para tal efecto, las autoridades electorales correspondientes deberán aplicar escrutinio estricto sobre su legalidad.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será competente para resolver las impugnaciones derivadas del proceso electoral, en los términos que determinan las leyes aplicables.

b) Catorce senadores designados por el voto de los dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.

c) Catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.

d) Seis designados por el Presidente de la República.

Seis designados por el Jefe de Gobierno”.

En el apartado F, se aclaró que todos los diputados constituyentes ejercerían su cargo de forma honorífica (toda una oportunidad y experiencia de ser parte de un poder constituyente, desde nuestro punto de vista).

También se dieron determinaciones, tales como que dicha Asamblea Constituyente ejercería de forma exclusiva para la Ciudad de México, se estableció la fecha para la elección para su conformación (el primer domingo de junio de 2016); su fecha de instalación (15 de septiembre de 2016), la fecha en que a más tardar debía ser aprobada por las dos terceras partes de sus integrantes presentes, la Constitución Política de la Ciudad de México (31 de enero de 2017). Y que sería facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de la Constitución Local, para su discusión, en su caso modificado, adicionado y votado por la Asamblea Constituyente (esto a más tardar el día de la celebración de la sesión de instalación).

Por su parte, el artículo noveno transitorio del Decreto en estudio, estableció la integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, señalando que la misma debía regirse exclusivamente por lo dispuesto en el mismo Decreto y en el Reglamento para su Gobierno Interior, conforme a las bases que el transitorio en cuestión señaló.

VII. Constitución de la Ciudad de México (CDMX)

El 5 de febrero de 2017 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, como la ley fundamental de la Capital de la República, incluyendo, en cuanto entidad federativa, uno de los catálogos de derechos fundamentales más amplios y progresistas de Latinoamérica.²¹ Además configura a la Ciudad de México como una entidad federativa y establece su estructura, gobierno y

21 Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 05/02/2017, 2017. <https://www.cdmx.gob.mx/gobierno/constitucion-cdmx>

organización, al mismo tiempo que refleja la historia e identidad capitalina., considerada como un logro de la cooperación política, pero mayormente, de la participación ciudadana.²²

VII. Consideraciones Finales

Larga ha sido la espera y lento el camino que han tenido que recorrer los capitalinos para alcanzar su autonomía en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en definitiva, con la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se da la configuración de la Ciudad de México de un Distrito Federal a una entidad federativa, dejando a cargo de su gobierno sus poderes, como parte de su autonomía; con la facultad de haber emitido su propia Constitución local, para establecer en ella las facultades de los mismos.

Desde 1824 la Ciudad de México nació como un Distrito Federal, y aunque ese mismo año se decidió por adoptar la forma de gobierno federal, nunca antes se había optado por configurarla como una entidad federativa, con autonomía interna. Es por ello que esta nueva configuración constituye un momento histórico, no solo para los capitalinos, sino para el federalismo.

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

CARMONA, Doralicia, Memoria política de México, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/18111824.html>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Diario Oficial de la Federación, DECRETOS: 29/01/2016, 05/02/2017 y 25/10/1993 se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la

22 Ídem. <https://www.cdmx.gob.mx/constitucion>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html

Gaceta Oficial de la Ciudad de México

<https://www.cdmx.gob.mx/gobierno/constitucion-cdmx>

<https://www.cdmx.gob.mx/constitucion>

INAFED, Historia de la Ciudad de México, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/historia.html>

INEGI, http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825222352/702825222352_4.pdf

MERINO MACHÁN, JOSÉ FERNANDO, et al., Lecciones de Derecho Constitucional, España, Tecnos, 1995.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2016.

EL PROCESO DE INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Ramiro Ruiz Moreno¹

Es falso que el respeto a los derechos del indiciado obre en detrimento de los derechos de la víctima. No hay una sola razón para que así suceda. La víctima tiene derecho a que el órgano de la acusación ponga todos sus conocimientos y sus afanes en procurar justicia, y el indiciado tiene derecho a que ese órgano no atropelle ninguna de sus garantías.

Luis de la Barreda Solórzano.

Sumario: I. Proemio; II. Instauración de una Fiscalía General de la República, con autonomía constitucional; III. La reforma constitucional que establece a la Fiscalía General de la República; IV. Oposición al pase automático del titular de la PGR a la FGR; V. La reforma constitucional que anula el pase automático del titular de la PGR a la FGR; VI. Los referentes internacionales y el devenir histórico del Ministerio Público mexicano; y, VII. Palabras finales.

I. Proemio

El proceso de formación de la Fiscalía General de la República destaca por ser uno de los elementos estratégicos del nuevo sistema de justicia penal acusatorio adversarial, en atención de su carácter técnico-administrativo, mismo que incorporó el Presidente Enrique Peña Nieto a su proyecto de reforma constitucional en materia política-electoral, de 2014. Sin embargo, su ejecución se ha visto estancada coyunturalmente hasta el final del sexenio 2012-2018, por carecer de los debidos consensos políticos dentro del Senado de la República,

¹ Carlos Ramiro Ruiz Moreno es Abogado y Maestro en Derecho Privado por la Universidad de Guadalajara, y Doctor en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos. Se desempeña como Profesor de la Universidad de Guadalajara desde 1980, y en la actualidad es Jefe del Departamento de Disciplinas sobre el Derecho, en la División de Estudios Jurídicos, del CUCSH.

para obtener una votación favorable y así discernir el nombramiento del primer Fiscal General de la República.

Con fecha del 10 de febrero de 2014, el Diario Oficial de la Federación publicó la reforma constitucional en materia política-electoral, con el propósito de modificar la relación entre poderes, y de éstos con los ciudadanos, a partir de un par de premisas:

1. Modernizar las instituciones del régimen presidencial para producir un mejor equilibrio entre poderes, propiciar el intercambio de ideas políticas, llegar a acuerdos, y fortalecer la democracia de resultados; y,
2. Transformar las instituciones y las reglas de la competencia electoral para motivar, preservar y fortalecer la participación ciudadana, al tiempo que se brinda mayor certidumbre a las elecciones locales y federales².

II. Instauración de una Fiscalía General de la República, con autonomía constitucional³

Técnicamente, en el ámbito jurídico que nos ocupa, se trata de analizar un proceso administrativo de rango constitucional, que implica la transformación de la actual Procuraduría General de la República (PGR), para pasar a convertirse en la Fiscalía General de la República (FGR), con la pretensión de que funcione como un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta transformación proyecta, además, garantizar que la procuración de justicia del país alcance un alto nivel de profesionalización, para que pueda ser su función más eficaz, y su servicio público más eficiente.

Este proceso de transformación que nos ocupa, habrá de significar una sensible modificación de las atribuciones que actualmente tiene otorgadas la Procuraduría General de la República, por delegación de facultades, y que

2 **Nota.** La secretaría de Gobernación publicó con fecha del 10 de agosto de 2014, un documento titulado "explicación ampliada de la Reforma Constitucional en materia política-electoral", en la lógica de informar a la ciudadanía, a detalle, que la referida reforma política-electoral transforma las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios, tanto a nivel nacional como local. Pág. 4.

3 **Nota.** El presente ensayo refleja el estudio jurídico de la reforma al artículo Décimo Sexto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral" (2014), publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha del 27 de agosto de 2018, en materia de la designación del titular de la Fiscalía General de la República.

deberá ajustarse al siguiente cuadro de condiciones, conforme a la explicación ampliada que la Secretaría de Gobernación publicó en agosto de 2014, con seis notas características para la Fiscalía General de la República, que se refieren en los siguientes términos:

- Se suprime la facultad de representar a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte.
- Se excluye a la Fiscalía del procedimiento para la suspensión o restricción de derechos y garantías.
- Se limita su facultad para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y de las entidades federativas a la materia penal y procesal penal.
- Se establece que, a petición de la Fiscalía General de la República y en los asuntos en los que el Ministerio Público de la Federación sea parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de amparos directos y amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten
- Se faculta al Fiscal para denunciar la contradicción de tesis sólo en asuntos en materia penal y procesal penal.
- Se dispone que el Fiscal o el Agente del Ministerio Público de la Federación serán parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley⁴.

La visión holística de esta reforma constitucional prevé que el titular de la Fiscalía General de la República permanezca en su cargo por un período de nueve años, en aras de garantizar la correcta consecución de sus funciones, para cuidar la oportunidad y pertinencia de su actuación. La estrategia establecida para llegar a su formal designación, aunque un tanto abigarrada, responde a las condiciones políticas de un congreso dividido en fracciones parlamentarias que no representan el 50% de los legisladores, y que por lo tanto, necesitan pactar alianzas para alcanzar las votaciones previstas en la ley, de tal manera que refleje una democracia de resultados, caracterizada por facilitar el diálogo

4 GOBERNACIÓN, Secretaría de.- Explicación ampliada de la Reforma Constitucional en materia política-electoral (2014). Pág. 7.

y los acuerdos entre los legisladores de las distintas fracciones parlamentarias que integran las cámaras. En este estado de cosas, podemos comprender las razones que llevaron al Presidente Enrique Peña Nieto a incorporar el tema de la Fiscalía General de la República, dentro de la reforma constitucional en materia política-electoral. Para su designación definitiva, se estableció un complejo aparato de comunicaciones entre la Presidencia de la República y el Senado, que en lo sucesivo deberán observar el siguiente procedimiento:

- A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado tendrá un plazo de 20 días para integrar una lista que contenga al menos 10 candidatos, aprobada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, la cual se enviará al Ejecutivo Federal.
- Dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la lista, el Ejecutivo Federal formulará una terna de entre los candidatos propuestos y la someterá a consideración del Senado.
- Si el Ejecutivo Federal no recibe la lista en el plazo señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General.
- En caso de que el Ejecutivo Federal no envíe la terna, el Senado tendrá 10 días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que hubiese elaborado.
- Si el Senado no efectúa el nombramiento del Fiscal en el plazo establecido (10 días), el Ejecutivo Federal lo realizará de entre los candidatos que integren la lista o la terna respectiva⁵.

Por lo que corresponde a la destitución del Fiscal General, se establece a partir de la referida reforma constitucional de 2014, que el Presidente de la República podrá determinarla por causas graves previstas en la ley, y ésta podrá ser objetada en el Senado, dentro de los 10 días hábiles siguientes, únicamente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

La autonomía técnica y de gestión, con que se prevé dotar a la Fiscalía General, conlleva implícita una doble obligación de presentar un informe, cada año, acerca de sus actividades, al Presidente de la República y al Congreso de la

5 GOBERNACIÓN. Op. Cit. Pág. 7.

Unión, en la inteligencia de que, además tendrá la obligación de comparecer ante cualquiera de las Cámaras, cuando se le cite para “rendir cuentas o informar sobre su gestión”.

Especial mención merecen las dos fiscalías especializadas, que entronca la analizada reforma constitucional a la Fiscalía General de la República: la primera, en materia de delitos electorales; y la segunda, especializada en el combate a la corrupción. Al respecto, conviene rescatar las expectativas al respecto de la Secretaría de Gobernación, cuando afirma: “Esto contribuirá a consolidar la transparencia y la eficacia del ejercicio del gobierno, necesarios para una democracia de resultados”⁶.

A mi leal saber y entender, resultan todavía muy lejanos y difíciles de alcanzar los planteamientos de transformación trazados por el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto para la Fiscalía General de la República, sobre todo cuando en las conclusiones de su “explicación ampliada”, finaliza con la siguiente afirmación categórica⁷: “...Los cambios incorporados por la reforma en el régimen político fomentan un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión, al tiempo que contribuyen a la formación de gobiernos que den resultados a los mexicanos, al contar con instrumentos que facilitan el diálogo y la colaboración...”.

La reforma constitucional que establece a la Fiscalía General de la República.

Por su importancia y trascendencia, considero de nuestro mayor interés incorporar a continuación el texto íntegro de la analizada reforma constitucional en materia política electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de febrero de 2014, por lo que toca a la instauración de la Fiscalía General de la República⁸.

* * * * *

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

6 GOBERNACIÓN. Ídem. Pág. 8.

7 GOBERNACIÓN. Íbidem. Pág. 20.

8 Oficial de la Federación (DOF: 10/02/2014).- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.*

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman (...) el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; (...) se adicionan (...) las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; la fracción IX del artículo 89; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; (...) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución. (...)

Artículo 89. ...

IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución; (...)

Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día

de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

B. ...

Artículo 105. ...

I. ...

II. ...

...

a) y b) ...

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) y e) ...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias,

exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

g) y h) ...

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

...

...

...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

Artículo 107. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a d) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. y VII. ...

VIII. ...

a) y b) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

IX. a XII. ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

...

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

...

XIV. ...

XV. El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley;

XVI. a XVIII. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

(...)

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX;

90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Una vez que entren en vigor las disposiciones de este Decreto referidas en el Transitorio anterior, se procederá de la siguiente forma:

I.- Los asuntos en los que la Procuraduría General de la República ejerza la representación de la Federación, así como aquellos en que haya ejercitado acciones de inconstitucionalidad en casos distintos a los previstos en el inciso i) de la fracción II, del artículo 105 de esta Constitución que se adiciona por virtud de este Decreto, que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior, deberán remitirse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la dependencia del Ejecutivo Federal que realiza la función de Consejero Jurídico del Gobierno.

Los procedimientos señalados en el párrafo que antecede se suspenderán por un plazo de sesenta días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior; en cada caso, la suspensión será decretada de oficio por los órganos jurisdiccionales ante los cuales se desahoguen dichos procedimientos, y

II.- Los recursos humanos, financieros y materiales que la Procuraduría General de la República destine para la atención y desahogo de los procedimientos a que se refiere la fracción anterior, serán transferidos a la dependencia que realice las funciones de Consejero Jurídico del Gobierno. Los titulares de ambos órganos realizarán las previsiones necesarias para que dichos recursos queden transferidos el mismo día en que entren en vigor las disposiciones señaladas en el Transitorio anterior.

DÉCIMO OCTAVO.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al

titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.

DÉCIMO NOVENO.- A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.

(...)

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión.- México, D.F., a 22 de enero de 2014.- Dip. Ricardo Anaya Cortés, Presidente.- Dip. Mónica García de la Fuente, Secretaria.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a treinta y uno de enero de dos mil catorce.- Enrique Peña Nieto.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong.- Rúbrica.

* * * * *

IV. Oposición al pase automático del titular de la PGR a la FGR

Desde su aprobación en 2014, se registró de manera abierta la negativa absoluta de los partidos de oposición al llamado pase automático del titular de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República, pues

argumentaban que tal situación significaría para el Presidente Enrique Peña Nieto, la seguridad de contar con un fiscal a modo, que le cubriera las espaldas después de que finalice su mandato. Los medios de comunicación, de inmediato identificaron esta situación sospechosa con el mote del “*Fiscal Carnal*”, y así le dieron seguimiento. El principio en comento quedó establecido al tenor del segundo párrafo del artículo DÉCIMO SEXTO transitorio, del Decreto de reforma constitucional de 2014, que a la letra dice:

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

Sentado lo anterior, cabe mencionar que cuatro años después de haber sido publicada en el Diario Oficial de la Federación la analizada reforma constitucional en materia política-electoral, de manera radical cambiaron las condiciones previstas para la transición de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República, luego de registrarse el domingo 1º de julio de 2018, un avasallador triunfo electoral del Lic. Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición “*juntos haremos historia*” (Morena, PT, y PES)⁹. Para el sexenio de 2018 a 2024, dicha victoria política viene a articular el ejercicio de la Presidencia de la República, merced al trabajo legislativo de 308 diputados federales, y 69 senadores de la República, todos militantes de Morena, es decir, más de la mitad de los legisladores federales que conforman el H. Congreso de la Unión, lo que anuncia el restablecimiento de la otrora famosa “*aplanadora legislativa*” que funcionó en el período del desarrollo estabilizador (1940-1970).

En un breve recuento de lo acontecido, debo mencionar que para el domingo 8 de julio de 2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) dio a conocer que los resultados del cómputo distrital de la elección presidencial favorecieron al Lic. Andrés Manuel López Obrador, con 30'113,483 votos, es decir, el 53.19% del total registrado.

9 INSTITUTO Nacional Electoral (INE).- Crónica del Proceso Electoral 2017-2018. Publicación oficial de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Julio 17 de 2018.

Con este resultado, López Obrador superaba con más del doble al segundo lugar, Ricardo Anaya Cortés, candidato de la coalición “*por México al frente*” (PAN, PRD, y MC), quien obtuvo 12.6 millones de votos.

Ante este estado de cosas, para el 8 de agosto de 2018, el Lic. Andrés Manuel López Obrador en sesión solemne del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), recibió de manos de la Magistrada Presidente de la Sala Superior, Janine Madeline Otálora Malassis, la constancia de mayoría que lo acredita como presidente electo para el período 2018-2024.

Desde los primeros días posteriores a la elección del primero de julio de 2018, el Lic. Andrés Manuel López Obrador anunció que después de rendir protesta como Presidente Constitucional, buscaría contar con un Fiscal General que se ajuste al procedimiento previsto en la reforma constitucional de 2014; sin embargo, es necesario señalarlo, más de trescientos organismos no gubernamentales agrupados en el colectivo #FiscalíaQueSirva¹⁰, insisten desde 2017, en que no se nombre al titular de la Fiscalía General de la República sin reformar antes el artículo 102 de la Constitución Federal, pues consideran que el texto vigente no garantiza su total autonomía respecto del Presidente de la República.

Las diferencias de criterio deontológico entre los activistas de #FiscalíaQueSirva, y el procedimiento constitucional vigente desde 2014, para elegir al Fiscal General de la República, se expresan a través de los siguientes planteamientos¹¹:

1. **Requisitos.** Además de los requisitos previstos para ser Fiscal General, añaden la condición de que el aspirante no hubiera sido candidato o hubiera ocupado un cargo de elección popular, ni desempeñado un puesto de dirección en algún partido político, por lo menos en los cuatro años anteriores a su designación.

10 **Nota.** Es necesario tomar en cuenta las propuestas presentadas por los integrantes del colectivo #FiscalíaQueSirva, y que han sido referidas por periodistas proactivos como Arturo Ángel Mendieta, comunicólogo que escribe para Animal Político, y quien publicó con fecha del 10 de julio de 2018, el artículo titulado ¿Cómo elegir al fiscal general? Lo que quiere AMLO vs. la propuesta de #FiscalíaQueSirva, en el que hace un recuento de los principales planteamientos que se consideran necesarios para garantizar la autonomía técnica y de gestión de la Fiscalía General de la República.

11 **MENDIETA, Arturo Ángel.**- ¿Cómo elegir al fiscal general? Lo que quiere AMLO vs. la propuesta de #FiscalíaQueSirva. Animal Político, CDMX, julio 10 de 2018.

2. **Período constitucional.** En cuanto al período constitucional del Fiscal General, de nueve años, consideran que debe reducirse a seis, y fijar además la prohibición expresa de que permanezca o regrese al cargo por un segundo período.
3. **Selección.** Por lo que toca al procedimiento de selección del Fiscal General, consideran pertinente seguir con los tres pasos previstos en el artículo 102 de la Constitución Federal, pero sugieren varias modificaciones:
 - a) La elaboración de una lista con al menos seis candidatos, a cargo del Senado, responsable de emitir previamente la convocatoria correspondiente, y de realizar la evaluación técnica de los aspirantes.
 - b) La responsabilidad de la evaluación técnica objetiva de los aspirantes debe recaer en una comisión de designaciones, integrada por nueve ciudadanos de reconocido prestigio académico o profesional en la procuración de justicia, los derechos humanos, el combate a la corrupción y las políticas públicas en materia de seguridad y justicia. Los integrantes de esta comisión deberán ser elegidos por las dos terceras partes del Senado, de manera pública y abierta.
 - c) Aunque coinciden en que el resto del procedimiento sea similar al dispuesto en el artículo 102 constitucional, es decir, que el Presidente de la República forme una terna de entre los elegibles, y la remita al Senado para que elija al titular de la Fiscalía General, por el voto mayoritario de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, este colectivo reclama que la elección senatorial se realice en sesión pública, que pueda ser seguida por la ciudadanía y los medios de comunicación.
4. **Remoción.** Se oponen a que la remoción del Fiscal General sea potestad del Presidente de la República, y piden que se consigne como una facultad exclusiva del Senado, en sesión pública, y mediante votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.
5. **Fiscalías especializadas.** Sugieren el establecimiento desde un principio, de cuatro fiscalías especializadas, a saber: I. Delitos Electorales; II.

Combate a la Corrupción; III. Derechos Humanos; y, IV. Asuntos Internos. Sus titulares durarían en su encargo cinco años, en la inteligencia de que tanto su designación como su remoción se aprobarían en sesión pública, mediante votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

6. ***Inhabilitación inmediata para el servicio público.*** Proponen que quien hubiera sido Fiscal General de la República, no pueda ser designado como servidor público, ni votado para cargos de elección popular, en los dos años posteriores al término de su gestión.

Con estos claros pronunciamientos de la sociedad civil, se justifica la necesidad académica de conocer cuál es la percepción de las cosas, respecto del proceso de instauración constitucional de la Fiscalía General de la República, en el equipo de transición del Presidente Electo. Sobre este punto, considero que los interesados en el seguimiento del proceso de instauración de la Fiscalía General, debemos buscar las notas publicadas por los medios para dar cuenta de las reuniones de trabajo del equipo de transición del Presidente Electo, con un grupo de senadores y diputados federales de Morena, y representantes de los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás¹².

Finalmente, cabe destacarlo, la polémica por el “Fiscal Carnal” terminó cuando la Comisión Permanente declaró constitucional la reforma que cancela el pase automático del titular de la Procuraduría General de la República (PGR) a la Fiscalía General de la República, previos debates parlamentarios, en los que participaron activamente los legisladores del PRI, confrontados con los representantes de las fracciones del PAN, del PRD y de Morena. Considero pertinente mencionar que, aprobada en lo general por ambas Cámaras desde el mes de diciembre de 2017, la referida reforma al artículo DÉCIMO SEXTO transitorio del Decreto de reforma constitucional de 2014, fue declarada Constitucional el 15 de agosto de 2018, por la Comisión Permanente, al computarse la aprobación recibida de 17 Legislaturas locales, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas,

12 VILLAMIL, Jenaro; y, DÍAZ, Gloria Leticia.- Legisladores, equipo de AMLO y colectivos arman propuesta de Ley Orgánica de la Fiscalía General. Los colectivos, equipo de AMLO, y legisladores de Morena se reunieron en 15 ocasiones para abordar el marco legal de la Fiscalía. Proceso, CDMX, septiembre 10 de 2018.

Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán¹³.

V. La reforma constitucional que anula el pase automático del titular de la PGR a la FGR¹⁴

De suma importancia y trascendencia para el presente ensayo, me resulta incorporar a continuación el texto de la publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de agosto de 2018, del Decreto por el que se reforma el artículo Décimo Sexto Transitorio del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”*, publicado a su vez en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

* * * * *

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la mayoría de las Legislaturas de las Entidades Federativas,

DECLARA

Se reforma el Artículo Décimo Sexto transitorio del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política-Electoral”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

13 **BALLINAS**, Víctor; y, **BECERRIL**, Andrea.- Cancelar el “fiscal carnal” es constitucional, dice la Permanente. La Jornada, CDMX, agosto 15 de 2018.

14 **DIARIO** Oficial de la Federación (DOF: 27/08/2018).- Decreto por el que se reforma el artículo Décimo Sexto Transitorio del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Artículo Único.- Se reforma el actual segundo párrafo y se adiciona un segundo párrafo, pasando el actual segundo a ser tercero, al artículo Décimo Sexto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

TRANSITORIOS

PRIMERO.- a DÉCIMO QUINTO.- ...

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República.

DÉCIMO SÉPTIMO.- a VIGÉSIMO PRIMERO.- ...

TRANSITORIO

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

Ciudad de México, a 15 de agosto de 2018.- Sen. Ernesto Cordero Arroyo, Presidente.- Dip. María Gloria Hernández Madrid, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.- Enrique Peña Nieto.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Dr. Jesús Alfonso Navarrete Prida.- Rúbrica.

* * * * *

VI. Los referentes internacionales y el devenir histórico del Ministerio Público mexicano

La descripción del devenir parlamentario que aconteció con motivo de la reformas constitucionales analizadas, nos da testimonio del nivel político

con que se desenvuelve el Supremo Poder de la Federación, en la órbita del Congreso Constituyente, respecto de una serie de peticiones que presentan fuera del sector público, algunos valientes representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación, con la expectativa de actualizar el perfil y las funciones de una institución fundamental para la justicia del país, como es el Ministerio Público. Sin embargo, el resultado fue necesariamente producto de la negociación política entre las fracciones parlamentarias, y se excluyó una vez más la participación ciudadana que sale del ámbito previsto por el artículo 71 de la Constitución General de la República, a pesar de los discursos incluyentes de la clase política.

En este punto del ensayo, considero pertinente realizar un breve recorrido por las instituciones que, vinculadas con la función del Ministerio Público, han operado históricamente en nuestro territorio. Pero, antes de dar inicio al mencionado recuento, quiero hacer mención especial de la satanización política al sistema penal inquisitivo y, particularmente, a la función del Ministerio Público, que se propició a partir de la reforma constitucional de 2008, indudablemente necesaria para implantar el nuevo sistema de justicia penal acusatorio adversarial en todo el país. A propósito de esta perspectiva, considero pertinente parafrasear a don Sergio García Ramírez, al apreciar que cuando estudia al Ministerio Público, encuentra “...la moderna institución nacional, severamente asediada por tensiones y pretensiones que lo desconocen o confunden los males de las personas con supuestas deficiencias de la institución...”¹⁵.

En el lenguaje habitual, aún de especialistas y expertos, se suele caer en la sinécdoque¹⁶ de referirse al Ministerio Público por la PGR, es decir, usamos las siglas de la institución administrativa en que se le deposita por imperio de la Constitución, y ésta es la Procuraduría General de la República, en tanto ocurre su transformación en la Fiscalía General de la República.

La figura del Promotor Fiscal, reconocida en calidad de primer antecedente, fue establecida con toda formalidad por las autoridades del Reino de Castilla y

15 **GARCÍA** Ramírez, Sergio. El Ministerio Público. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 1.

16 **Nota.** La sinécdoque es una figura retórica de pensamiento que consiste en designar una cosa con el nombre de otra, con la que guarda una relación de inclusión, por lo que puede utilizarse, básicamente, el nombre del todo por la parte o la parte por el todo, la materia por el objeto, la especie por el género (y viceversa), el singular por el plural (y viceversa) o lo abstracto por lo concreto.

León, como un apéndice del Real Consejo de Indias, para favorecer la procuración de justicia, tanto civil como penal, en las “tierras firmes encontradas allende la mar-océano”. Dicho Consejo de Indias fue fundado en 1519, para funcionar como una sección del Consejo de Castilla, haciéndolo responsable de la procuración, administración e impartición de justicia en todos los territorios de la América española y, para 1524, le sería otorgada expresamente su autonomía, al tiempo de nombrarse como su primer Presidente al Cardenal García de Loaysa y Mendoza.

La Promotoría Fiscal pronto haría su aparición en nuestro territorio, con la llegada del primer Virrey de la Nueva España, don Antonio de Mendoza, y su funcionamiento se prolongaría del siglo XVI al XIX. Es de suma importancia señalar que en el sistema penal inquisitivo de la tradición española, el tribunal reunía todas las funciones procesales, como lo señala don Sergio García Ramírez, pues asimilaba la defensa y la acusación¹⁷.

Un segundo referente para nuestra institución, es el Ministerio Público francés, establecido por los revolucionarios del siglo XVIII, y que sirvió para sustituir al sistema penal inquisitivo, al tiempo de separar del poder judicial al acusador, quien en lo sucesivo ejercería la acción penal. En palabras del Dr. Sergio García Ramírez: “...Se diría que los hombres que poblaban México en aquella etapa del siglo XIX heredaron al Promotor Fiscal, pero desearon al Ministerio Público francés...”¹⁸.

La Procuratura soviética sería el tercer referente del Ministerio Público mexicano, y que durante el régimen de la desaparecida Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) estuvo encargada de velar por la vigencia del principio de legalidad y la defensa de los derechos ciudadanos. En el mejor de los casos, dicha Procuratura puede considerarse la inspiración legislativa de orden social, que motivó en nuestro país el establecimiento de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, Agraria, de la Defensa del Contribuyente, y del Consumidor, entre otras.

El cuarto referente de nuestra institución se localiza en la Oficina del Attorney-General (AG) de los Estados Unidos, cuyo titular es reconocido mediante los sinónimos de Abogado General, Ministro de Justicia, Jefe del

17 GARCÍA Ramírez, Sergio. Op. Cit. Pág. 2.

18 GARCÍA Ramírez, Sergio. Idem. Pág. 2.

Departamento de Justicia, Gran Fiscal o Procurador. Esta estructura orgánica se remonta al establecimiento constitucional de la República Federal, en 1789, y le otorga al Abogado General la obligación de desempeñarse en calidad de primer consejero jurídico del Presidente de los Estados Unidos. Al respecto, afirma don Sergio García Ramírez que, “...*Esa tradición dos veces centenaria, que se ha conservado allá, lamentablemente -a mi modo de ver- se ha perdido aquí...*”¹⁹.

Ahora bien, por lo que corresponde a su devenir histórico, es muy importante señalar cómo el primer referente que se guarda del Ministerio Público nacional, fue consignado con toda formalidad por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, al tenor de su artículo 124, que a la letra dice: “... *La Corte Suprema de justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente...*”. De esta decisión estructural podemos afirmar que, en el siglo XIX, se siguió la misma línea de organización judicial del período colonial, con apego a la tradición española; es decir, el Fiscal sería un Ministro más de la Suprema Corte, encargándole la procuración de justicia a la usanza de los promotores fiscales de la época colonial, lo que evidencia la absoluta vigencia decimonónica del sistema penal inquisitivo, desde el nacimiento de la República.

Las posteriores normas constitucionales también decimonónicas dieron cuenta de esta misma institución, plenamente integrada al Poder Judicial de la Federación, en las Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, cuando el artículo 91 ordenaba a la letra que: “...*La Suprema Corte de justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general...*”. De esta etapa del Ministerio Público debemos rescatar el mérito de haber organizado dos oficinas especializadas del ramo, una para la Fiscalía y otra para la Procuraduría General, en la inteligencia de que la primera se encargaría de la función persecutoria de los delitos; y la segunda, de representar los intereses de la federación y de dar asesoría jurídica esmerada al gobierno federal.

Antes de seguir adelante, quisiera definir las características de la expectativa de justicia que tiene presente en nuestros días el pueblo mexicano, y que

mediante sendas encuestas de satisfacción aplicadas en muestras representativas de la sociedad, se ha puesto de manifiesto. Al respecto, me permitiré reproducir la percepción social que nos obsequia el Dr. Luis de la Barreda, cuando aborda el tema de la impunidad e inseguridad pública, y afirma: *“...Quienes denuncian los delitos esperan que se les atienda con interés y profesionalismo, que el autor del delito sea castigado en un plazo razonablemente breve y que se repare el daño sufrido; en una palabra, esperan justicia, y saben que tienen derecho a ella...”*²⁰.

El paradigma del Ministerio Público obedece todavía al impulso que se le dio desde el proyecto de Constitución del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, presentado en el Congreso Constituyente de Querétaro, porque una de las grandes banderas de los revolucionarios fue precisamente el combate de la inequidad y de la flagrante injusticia social, que prevalecía en todo el país. Sobre esta apreciación, expone magistralmente don Sergio García Ramírez que: *“...La justicia del porfiriato fue quizás, como lo había sido la justicia de los Borbones en Francia, al cabo del siglo XVIII, uno de los factores que más intensamente agitó las conciencias y provocó la ira, el deseo de subversión de los revolucionarios, allá y aquí. El régimen porfiriano, que algunos celebran, tuvo una justicia brutal y corrupta... (...) Todo lo que significara tribunales, policía, cárceles, jefes políticos, leyes penales y Secretaría de Justicia, fue impugnado a fondo por los revolucionarios de 1910 y lo sería por los revolucionarios constituyentes de 1917. (...) En su mensaje sobre el artículo 21, luego secundado por los oradores que participaron en el Congreso de Querétaro, Carranza daba cuenta y razón de los enormes abusos cometidos por la judicatura del porfiriato, particularmente por los jueces instructores en materia penal que se encontraban a la cabeza de la función y de los organismos de la llamada policía judicial, entendida como función y como conjunto de órganos a los que se asignaba esta función. (...) Destaquemos que el Ministerio Público no se hallaba desprestigiado, sino altamente prestigiado, y por eso el Constituyente de 1917 lo colocó en el centro de las nuevas instituciones de la justicia penal que asumía la República Mexicana...”*²¹.

20 **DE LA BARREDA** Solórzano, Luis (Coordinador).- El Ministerio Público. Diagnóstico y propuestas para reformarlo. Editorial Porrúa/UNAM. Programa Universitario de Derechos Humanos. CDMX, 2014. 128p., pág. 13.

21 **GARCÍA** Ramírez, Sergio. Op. Cit. Pp. 3 y 4.

Con referencia al proceso transformador del Ministerio Público durante el siglo XX y lo que va del XXI, resultan rescatables las opiniones de los más serios constitucionalistas contemporáneos, como don Jorge Carpizo y don Héctor Fix Zamudio²², quienes al advertir muchos avances, también reconocieron una serie de retrocesos, que resultaron de las reformas desfiguradas por los intereses temporales de las fracciones parlamentarias que se ven representadas en el Congreso General. En este orden de ideas, considero pertinente traer a colación las palabras del Dr. Carpizo, cuando expresaba que²³: *“...El distinguido tratadista Héctor Fix Zamudio se refiere a las reformas realizadas en 1991, 1993, 1994, 1999 y 2000. Considero que, en buena medida, en algunas de esas reformas, no en todas, se dieron algunos pasos adelante, aunque con posterioridad también existieron retrocesos. A pesar de que yo intervine en los proyectos de modificaciones de los dos primeros años señalados, puedo asegurar que las mismas no fueron de la profundidad que se requerían. Sin excusa alguna de mi parte, afirmo que la sociedad y las fuerzas políticas y sociales no se habían percatado de la especial importancia de la procuración de justicia. Para que dichos proyectos de reformas fueran aprobados, fue necesario que se sujetaran a negociación política, y así avanzar algo, aunque posteriormente ese algo, cuando menos parcialmente, se desvaneció por las reformas posteriores. La sociedad exige una buena procuración de justicia, y poco hace para conseguirla al no reflexionar y dejarse llevar por escándalos, chismes, rumores y filtraciones, todo lo cual ha causado grave daño a la procuración de justicia mexicana...”*.

La reforma constitucional de 2008, que vino a establecer el nuevo sistema de justicia penal acusatorio adversarial, marca insistentemente la pauta para acometer la necesaria transformación del Ministerio Público mexicano, en términos de llevar adelante el reto de una procuración de justicia mucho más eficaz y eficiente, sin los fantasmas de la corrupción y la impunidad que la desprestigian pero, definitivamente es muy largo todavía el camino que falta por subsanar, para recuperar la confianza de la población en esta institución fundamental.

22 FIX Zamudio, Héctor.- Procuraduría General de la República. En el Diccionario Jurídico Mexicano. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1994.

23 CARPIZO, Jorge.- Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte. Coedición del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional con Editorial Porrúa. México, 2005. 112p., pág. 4.

La presunción de inocencia del sistema penal acusatorio terminó con la presunción de la culpabilidad que campeaba en el sistema penal inquisitivo; sin embargo, los antivalores de la corrupción y la impunidad siguen presentes, en las denuncias, en la cadena de custodia y en la carpeta de investigación, como amenazas de ruina latentes en el nuevo sistema. Ante la flagrante permanencia de la cultura de la ilegalidad, estimo oportuno compartir la percepción del Dr. Luis de la Barreda, cuando afirma: “... ¡Ay del acusado injustamente! Le será difícil probar su inocencia y mientras se dilucida su suerte estará sometido al suplicio del procedimiento. ¿Y si se le hubiese acusado sin que se dieran los requisitos en que debe basarse toda acusación? Si es una desgracia que un delito, sobre todo un delito grave, no sea castigado, no hay peor perversión en la procuración de justicia que la fabricación fraudulenta de culpables, es decir, la deliberadamente falsa acusación. Hay que carecer de escrúpulos, ser un canalla, para atreverse a acusar a una persona de un delito tergiversando pruebas, inventado pruebas o sin tener pruebas. Es el vicio mayor, la corruptela más grave de la procuración de justicia en México...”²⁴.

VII. Palabras finales

A manera de epílogo, pretendo reiterar una vez más, que el tema central del presente ensayo es el proceso de instauración constitucional de la Fiscalía General de la República, aún en vías de ejecutarse, y que éste significará todavía la necesaria transformación, oportuna y pertinente, del Ministerio Público, así como de la percepción social que se tiene del mismo y de su funcionamiento administrativo.

Tampoco quiero dejar la impresión de que se reduce este tópico al proceso de reforma constitucional que dará lugar al establecimiento de la Fiscalía General de la República, precisamente porque se trata de un proyecto político mucho más complejo, como es la reingeniería jurídica de la procuración de justicia en nuestro país.

Definitivamente, queda todavía pendiente mucho por decidir dentro de las tareas legislativas, en materia de procuración de justicia. La coyuntura del nuevo gobierno inició con la apertura del período ordinario de sesiones del

Congreso de la Unión, comprendido del primero de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2018, año en que debe relevarse la Presidencia de la República, con la llegada del Lic. Andrés Manuel López Obrador.

Es preciso señalar que, desde que se dieron a conocer los resultados del conteo rápido de las elecciones federales, comenzaron a reunirse con este tema los representantes de los colectivos preocupados por la instauración de la Fiscalía General de la República, con destacados integrantes del próximo gabinete federal y algunos legisladores federales de Morena, asesorados por un grupo de académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y del Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE).

Dicho grupo se reunió en quince ocasiones, para discutir las características de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, aunque dejaron de lado la reforma constitucional. Al respecto, cabe mencionarlo, los representantes de los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás reconocieron ante los medios de comunicación que los documentos finales resultaron de un *“...genuino esfuerzo de todos los actores en la mesa para acercar posturas y colocar en el centro de la función de la Fiscalía a las víctimas y a la ciudadanía...”*²⁵.

En este orden de ideas, los activistas se mostraron confiados en que todas las partes del grupo en comento se darán a la tarea de cumplir los acuerdos alcanzados, con la expectativa de que de inmediato inicie el proceso legislativo que presentará a los mexicanos una mejor institución constitucional para la procuración de la justicia.

La mejor opinión acerca de los hechos registrados, del diseño jurídico tanto estructural como funcionalista de la anunciada Fiscalía General de la República, así como de las perspectivas sociohistóricas, económicas y políticas del Ministerio Público debe reflejarse en la capacidad de respuesta de las autoridades que han asumido sus cargos, o aún están por llegar a ellos, para operar en consecuencia las decisiones que demanda el pueblo mexicano del siglo XXI. A final de cuentas, el observatorio permanente del constitucionalismo contemporáneo seguirá trabajando sin dudar, en la reflexión crítica de este tema y en la solución de los problemas detectados.

Fuentes de Consulta

- ARANDA, DANIELA.- Iniciativa ciudadana #Reforma102 busca una Fiscalía General independiente y moderna. Organismos empresariales y asociaciones buscan modificar la Constitución para que sea una institución ejemplar. El Sol de México, agosto 1º de 201826.
- BALLINAS, VÍCTOR; y, BECERRIL, Andrea.- Cancelar el “fiscal carnal” es constitucional, dice la Permanente. La Jornada, CDMX, agosto 15 de 201827.
- BEGNÉ GUERRA, CRISTINA.- Estado de Derecho y Ministerio Público en México. INACIPE, México, 2014. xiv, 122p.
- CARPIZO, JORGE.- Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte. Editorial Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. México, 2005. 112p.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, RAÚL.- La Fiscalía General de la República. Excélsior (Corolario), CDMX, agosto 18 de 201828.
- DE LA BARREDA SOLÓRZANO, LUIS (Coordinador).- El Ministerio Público. Diagnóstico y propuestas para reformarlo. Editorial Porrúa/UNAM. Programa Universitario de Derechos Humanos. CDMX, 2014. 128p.
- Diario Oficial de la Federación (DOF: 10/02/2014).- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral²⁹.
- Diario Oficial de la Federación (DOF: 27/08/2018).- Decreto por el que se reforma el artículo Décimo Sexto Transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014³⁰.

26 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:
<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/iniciativa-reforma102-fiscalia-general-independiente-y-moderna-1884311.html>

27 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:
<http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/08/15/cancelar-el-201cfiscal-carnal201d-es-constitucional-dice-la-permanente-9652.html>

28 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:
<https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/la-fiscalia-general-de-la-republica/1259397>

29 Nota. Véase en el siguiente vínculo de internet:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

30 Nota. Véase en el siguiente vínculo de internet:

- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR.- Procuraduría General de la República. En el Diccionario Jurídico Mexicano. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 199431.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO.- El Ministerio Público. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM³².
- Gobernación, Secretaría de.- Explicación ampliada de la Reforma Constitucional en materia política-electoral (2014)³³.
- Instituto Nacional Electoral (INE).- Crónica del Proceso Electoral 2017-2018. Publicación oficial de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Julio 17 de 2018³⁴.
- MENDIETA, ARTURO ÁNGEL.- ¿Cómo elegir al fiscal general? Lo que quiere AMLO vs. la propuesta de #FiscalíaQueSirva. Animal Político, CDMX, julio 10 de 2018³⁵.
- Procuraduría General de la República.- Historia de la Procuraduría General de la República³⁶.
- VILLAMIL, JENARO; y, DÍAZ, GLORIA LETICIA.- Legisladores, equipo de AMLO y colectivos arman propuesta de Ley Orgánica de la Fiscalía General. Los colectivos, equipo de AMLO, y legisladores de Morena se reunieron en 15 ocasiones para abordar el marco legal de la Fiscalía. Proceso, CDMX, septiembre 10 de 2018³⁷.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5535935&fecha=27/08/2018

31 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:

https://mexico.leyderecho.org/procuraduria-general-de-la-republica/#Antecedentes_de_la_Procuraduria_General_de_la_Republica

32 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/136/3.pdf>

33 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

34 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:

<https://www.ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-julio-2018/>

35 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:

<https://www.animalpolitico.com/2018/07/fiscal-general-amlo-propuesta/>

36 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:

<https://www.gob.mx/pgj/acciones-y-programas/historia-de-la-procuraduria-general-de-la-republica>

37 Nota. Véase este artículo en el siguiente vínculo de internet:

<https://www.proceso.com.mx/550352/legisladores-equipo-de-amlo-y-colectivos-arman-propuesta-de-ley-organica-de-la-fiscalia-general>

REFORMA QUE FACULTA AL CONGRESO 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

Carlos Eduardo MOYADO ZAPATA¹

Carlos Alberto ACEVES GARCÍA²

José Iván RUÍZ RODRÍGUEZ³

Resumen

El presente capítulo ofrece una semblanza de la reforma Constitucional de mejora regulatoria desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, reformando el artículo veinticinco, con la adición de un último párrafo y al artículo setenta y tres, fracción XXIX, inciso “Y” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también

1 Doctor en Derecho, Profesor Investigador de Tiempo Completo adscrito al del Departamento de Derecho Público, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Director de Firma de Electrónica de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco.

2 Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo, Profesor de asignatura adscrito al Departamento de Derecho Público y al Departamento de Disciplinas sobre el Derecho de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Coordinador jurídico de la Dirección General de Planeación y Ordenamiento Territorial de la SEMADET del Gobierno del Estado de Jalisco.

3 Asistente de Investigación de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Asistente técnico de la Dirección de Firma Electrónica de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco.

retoma aspectos conceptuales e históricos a partir de 1989 , así como un breve estudio de la Ley General de la materia y el marco jurídico de la misma en el Estado de Jalisco.

SUMARIO: *I. Acercamiento conceptual y antecedentes. II. La reforma constitucional y su impacto. III. La mejora regulatoria en el marco convencional. IV Estrategia Digital Nacional. V. La COMEFER y la mejora regulatoria en México. VI. La Ley General de Mejora Regulatoria. VII. La Mejora Regulatoria en el Estado de Jalisco y su marco jurídico. VIII. Conclusiones.*

I. Acercamiento conceptual y antecedentes

La mejora regulatoria, es una política pública que tiene como finalidad la creación de normas claras y concisas, además de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones que tengan relación directa con su creación y aplicación, que apunten a obtener una cantidad vasta de recursos que se encuentren a disposición y de un adecuado funcionamiento de las actividades empresariales, industriales, comerciales y de desarrollo humano de la sociedad en general⁴. Está conformada por cuatro ejes esenciales⁵:

Simplificación administrativa: Capacidad de optimizar y reducir el número de trámites y servicios que brinda el Estado para sus gobernados, a través de un adecuado marco jurídico apoyado de herramientas metodológicas y sistemas informáticos.

Desregulación: Proceso de eliminación total o parcial de alguna regulación económica o específica que ya no cumpla con su fines, objetivos y metas.

Creación normativa: Capacidad de análisis y probanza del conjunto de normas jurídicas de nueva creación para su correcto funcionamiento y aplicación.

Flexibilización: Capacidad de adaptación del marco normativo vigente frente a los cambios y necesidades de la población.

4 Gobierno de la Republica. (2016) 2018, de COFEMER Sitio web <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/que-es-la-mejora-regulatoria>

5 Jurídicas UNAM, " Marco Teórico de la Mejora Regulatoria". COMEFER, México, 2018. https://tac.juridicas.unam.mx/cofemer/diplomado-regulacion/moodle/pluginfile.php/45292/mod_resource/content/2/Marco%20te%C3%B3rico%20de%20la%20mejora%20regulatoria.pdf

En este contexto, la mejora regulatoria busca ser una solución a la problemática suscitada por el incremento de los requisitos, los trámites, las tecnologías y su relación con los distintos servicios que satisfacen las necesidades de los gobernados, obligando al Estado a sobre regular normas jurídicas e instituciones inoperantes, que lejos de obtener resultados, solo generan gastos excesivos para el erario público.

El propósito principal en cualquier proceso de mejora regulatoria consiste en procurar las mayores ventajas y beneficios para toda la sociedad con los menores costos posibles, a partir de la premisa consistente en una adecuada formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la confianza en la actividad económica, desencadenando una adecuada productividad, eficiencia y competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.

Algunos de los antecedentes más importantes de la materia parten del año de 1989, fecha en que se implementó un proceso de desregulación económica y se creó la Unidad de Desregulación Económica dependiente de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Este proceso de regulación inicia a partir del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del año antes mencionado ⁶ donde con posterioridad se promulgarían leyes relevantes que rigen mercados del país : La Ley Federal de Cinematografía de 1992, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992, la Ley Federal de Competencia Económica de 1992, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal de 1993, la Ley de Comercio Exterior de 1993, la Ley de Puertos de 1993, la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, la Ley de Aviación Civil de 1995, la Ley de Aeropuertos de 1995⁷.

En el año de 1995, la Presidencia de la República emitió nuevos ordenamientos jurídicos, tales como la desregulación de la actividad empresarial en noviembre del mismo año, mismo que dio pauta para la creación de un Consejo para la Desregulación Económica, a un Registro Federal de Trámites Empresariales⁸. Otro importante antecedente lo encontramos en la reforma a la Ley Federal

6 Secretaría de Comercio y Fomento Industria. "ACUERDO por el que la SECRETARIA de Comercio y Fomento Industrial procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional". Diario Oficial de la Federación. México. 1989. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805730&fecha=09/02/1989

7 COMEFER, " Antecedentes de la Mejora Regulatoria". Secretaría de Economía. 22 de septiembre de 2018. <http://www.cofemer.gob.mx/ContenidoPrintable.aspx?contenido=86>

8 *idem*

de Procedimiento Contencioso Administrativo con la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en el año 2000 mediante reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁹.

En el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, se otorgó mayor atención en materia de mejora regulatoria, mediante la expedición de una serie de decretos y leyes en la materia, así como programas implementados cada tres o cuatro años. Claro que, en la historia contemporánea de México, no es el primer antecedente, pero sí un punto de partida importante de lo que ahora conocemos en materia de desregulación de trámites y servicios en los distintos órdenes de gobierno.

Entre los principales ordenamientos jurídicos expedidos con la finalidad de regular dicha política pública destacan los artículos 25 y 26 de la Constitución General, así como la reforma a la fracción XXXIX, inciso “Y” del artículo 73 por virtud de la cual se faculta al Congreso de la Unión, **“para expedir una 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”** En consecuencia, el gobierno de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios han expedido diversos ordenamientos, instrumentos, protocolos y manuales de interoperabilidad en la materia, para poner en marcha la simplificación administrativa.

II. La reforma constitucional y su impacto

El cinco de febrero de dos mil diecisiete es publicado en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo veinticinco, adición de un último párrafo y al artículo setenta y tres, fracción XXIX, inciso “Y” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales disponen:

“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

9 Jurídicas UNAM. “Marco jurídico de la mejora regulatoria en México, trayectoria de la mejora regulatoria”. COFEMER. México. 2018. https://tac.juridicas.unam.mx/cofemer/diplomado-regulacion/moodle/pluginfile.php/45300/mod_resource/content/2/Marco%20jur%C3%ADdico%20de%20la%20mejora%20regulatoria%20en%20M%C3%A9xico.pdf

públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.”

Artículo 73. ...

“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;”

Para efectuar con posterioridad las normas secundarias y políticas públicas de dicha reforma, se le otorga al Congreso de la Unión el término de 180 días naturales para su expedición y los lineamientos de estricto apego:

Transitorios. ...

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

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

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

En ese tenor, el once de diciembre de dos mil diecisiete, el Presidente Enrique Peña Nieto, publica el decreto de desregulación (2X1) que obliga a las dependencias de la Administración Pública Federal, órganos constitucionales autónomos (OCAS), entidades federativas y municipios a la abstención de crear nuevas regulaciones, sin antes eliminar dos regulaciones de la misma área.¹⁰

III. La mejora regulatoria en el marco del derecho convencional

Los Diversos instrumentos del derecho convencional tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1992 y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica de 2016, han sido el parte aguas para que el Estado Mexicano implemente procesos, protocolos, normas e indicadores cuyo objeto

10 Jurídicas UNAM. “Marco Jurídico de la mejora regulatoria en México, trayectoria de la mejora regulatoria”. COFEMER. 2017. https://tac.juridicas.unam.mx/cofemer/diplomado-regulacion/moodle/pluginfile.php/45300/mod_resource/content/2/Marco%20jur%C3%ADdico%20de%20la%20mejora%20regulatoria%20en%20M%C3%A9xico.pdf

es homologar, simplificar y digitalizar procesos y gestiones en los diversos órdenes de gobierno y en los ámbitos de competencia de las autoridades¹¹.

Doing Business

El proyecto *Doing Business* nace a mediados de 2002 por el Grupo del Banco Mundial, con el objetivo de crear una medición respecto a la viabilidad de generar negocios a través de las normas jurídicas que regulan la actividad empresarial en los ámbitos federal, estatal y municipal¹².

La metodología aplicada en el proyecto versa en analizar datos cuantitativos de las distintas economías, para compararlas entre sí, lo que permitirá generar informes sobre la facilidad y viabilidad de generar negocios, estos informes darán la pauta para emitir recomendaciones respecto al mejoramiento de su marco jurídico.¹³

Las economías se clasifican del 1 al 190 en 11 puntos:

- Facilidad de hacer negocios
- Apertura de un negocio
- Manejo de permisos de construcción
- Obtención de electricidad
- Registro de propiedades
- Obtención de crédito
- Protección de los inversionistas minoritarios
- Pago de impuestos
- Comercio fronterizo
- Cumplimiento de contratos
- Resolución de la insolvencia

En el mes de junio de 2017, el Grupo Banco Mundial publicó el **ranking Doing Business 2018** donde México fue clasificado en el lugar 49 de 190, donde obtuvo los siguientes puntajes¹⁴:

11 Gobierno de la República. " TLCAN". Gob.mx. México. 2018. <https://www.gob.mx/tlcan>

12 Grupo Banco Mundial, " Acerca de Doing Business". Doing Business, NW Washington, USA,2018, <http://espanol.doingbusiness.org/es/about-us>

13 *Idem*.

14 Grupo Banco Mundial, "Doing Business, facilidad para hacer negocios en México". Doing Business. 2018. <http://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/mexico>

Temas	DB 2018 Clasificación
Global	49
Apertura de un negocio	90
Manejo de permisos de construcción X	87
Obtención de Electricidad ✓	92
Registro de propiedades X	99
Obtención de crédito	6
Protección de los inversionistas minoritarios	62
Pago de impuestos	115
Comercio transfronterizo	63
Cumplimiento de contratos	41
Resolución de la insolvencia	31

✓ = Hacer reformas de negocios que facilitan el negocio. X = Cambiar lo que hace más difícil hacer negocios. OCDE Alto Ingreso

En esa dirección, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) crea los índices de competitividad (a nivel global, nacional y urbano), donde pretende contribuir con información de carácter orientador al diseño, monitoreo y seguimiento de las políticas públicas nacionales para la competitividad y el desarrollo económico de México, lo que contribuye al desarrollo de mejora regulatoria en el país.

El índice de competitividad toma en cuenta los siguientes cualitativos:¹⁵

- Sistema de Derecho
- Manejo Sustentable del Medio Ambiente
- Sociedad Incluyente
- Economía y Finanzas Públicas
- Sistema Político Estable y Funcional
- Mercado de Factores
- Sectores Precursores de Clase Mundial
- Gobierno Eficaz y eficiente
- Vinculación con el Mundo
- Innovación y Sofisticación

15 IMCO. "Índice de competitividad estatal". Resultados Generales. 2012. http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/resultados/8/

Gráfica

10 FACTORES
88 VARIABLES



Economía dinámica y estable

- Deuda directa
- Pasivos Promedio del Gobierno
- Tasa de dependencia económica
- Crecimiento promedio del PIB
- Deuda como porcentaje de los ingresos
- PIB per cápita
- Participación laboral PEA/población
- Plazo promedio de vencimiento de la deuda

Gobiernos eficientes y eficaces

- Índice de calidad de la transparencia
- Facilidad para abrir una empresa
- Agilidad del registro público
- Índice de calidad de e-government
- Índice de formación presupuestal
- Autonomía fiscal
- Inversión en bienes informativos
- Eficiencia en recaudación
- Recaudación de tenencia
- Índice de corrupción y buen gobierno
- Mercado informal

Manejo sustentable del medio ambiente

- Tasa de reforestación anual
- Fuentes de energía no contaminantes
- Emergencias industriales
- Áreas naturales protegidas
- Empresas certificadas como "limpia"
- Uso de agua en la agricultura
- Sobre-explotación de acuíferos
- Volumen tratado de aguas residuales
- Monitoreo de la calidad del aire
- Desastres naturales
- Manejo de basura

Sistema de Derecho Confiable y Objetivo

- Incidencia delictiva
- Percepción sobre seguridad
- Imparcialidad de los jueces
- Calidad institucional de la justicia
- Duración de procedimientos mercantiles
- Índice de eficiencia en la ejecución de las sentencias
- Ejecución de contratos
- Notarios por cada 100 mil habitantes
- Tasa de Homicidios

Mercados de factores eficientes

- Salarios promedio
- Productividad agrícola por hectárea
- Escolaridad
- Venta de inmuebles
- Productividad neta de los activos
- Disponibilidad de capital
- Densidad de las tierras agrícolas por trabajador

Sociedad incluyente, preparada y sana

- Población con acceso a drenaje
- Esperanza de vida al nacer
- Coeficiente de desigualdad entre los ingresos
- Muertes por desnutrición
- Participación laboral mujer
- Analfabetismo
- Eficiencia terminal en secundaria
- Calidad educativa
- PEA que ha recibido capacitación
- Población sin acceso a instituciones de salud
- Número de médicos por cada mil habitantes
- Atracción de talento
- Eficiencia terminal en preparatoria
- Equidad salarial

Sistema Político estable y funcional

- Extensión de periodo gubernamental para presidentes municipales
- Participación ciudadana en las elecciones
- Secciones con atención especial % de casillas

Sectores precursores de clase mundial

- Porcentaje de hogares con telefonía fija y TV de paga
- Penetración telefonía móvil
- Hogares con acceso a internet
- Cobertura de la banca
- Red carretera avanzada (carreteras de cuatro carriles)
- Accidentes por malas condiciones de vías
- Carga portuaria
- Número de vuelos
- Destinos aéreos
- Densidad del transporte público
- Tamaño del mercado hipotecario
- Penetración del sistema financiero privado
- Presencia de la banca comercial
- Penetración del seguro en la economía
- Disponibilidad de aeropuertos

Aprovechamiento de las Relaciones Internacionales

- Flujo de visitantes extranjeros
- Ingresos por turismo
- Intercambio comercial con el exterior
- Inversión extranjera directa(neta)
- Correspondencia enviada y recibida

Sofisticación e innovación en los Sectores Económicos

- Patentes
- PIB Industrial
- PIB Servicios
- Número de empresas con ISO 9000
- Investigadores

IV. La Estrategia Digital Nacional

Uno de los instrumentos que ha tenido gran repercusión en la Estrategia Digital Nacional, en relación directa con las tecnologías de la información y el gobierno digital es el Portal Único de Gobierno conocido como **Gob.mx**, plataforma que promueve la innovación en el gobierno, con el objeto de impulsar la eficiencia, transformar los procesos tradicionales que proveen de información sobre trámites y con el objetivo de acercar la participación de la población, prácticamente un replanteamiento de la relación entre ciudadano y gobierno.¹⁶

También se han homologado, digitalizado y simplificado los instrumentos informativos que el ciudadano requiera sobre algún trámite de gobierno de forma sencilla y rápida, se han habilitado medios digitales para que la misma ciudadanía participe y colabore en la toma de decisiones con la finalidad que las instancias de gobierno y los gobernados construyan mejores políticas públicas que contribuyan al bienestar y a mejorar la calidad de vida.

El Portal único de Gobierno es una iniciativa encabezada por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República y la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, en colaboración con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, con el fin de brindar a todos los ciudadanos un gobierno cercano y moderno.¹⁷

En el portal se tiene acceso, de forma fácil y rápida a diversos trámites más solicitados en la Administración Pública Federal y a un catálogo de servicios que el ciudadano usualmente necesita en su vida cotidiana; destacadamente en materias tales como educación, salud, seguridad, empleo, competitividad, infraestructura. El propio portal pone al alcance de las personas, formatos, citas electrónicas, solicitudes, así como el servicio de pagos en línea.¹⁸

Algunos de los trámites más frecuentemente consultados en el portal son:

- *Identidad*. Acta de nacimiento, CURP, Cartilla Militar, Nacionalidad Mexicana, Registro Civil y más.

16 Gobierno de la República, ¿Qué es gob.mx? Portal Único de Gobierno. México. 2015. <https://www.gob.mx/que-es-gobmx-extendido>

17 *Idem*

18 *Idem*

- *Migración, Visa y Pasaporte.* Pasaporte, Visa, Documento de Identidad, Condiciones y Estancia en México.
- *Educación.* Becas, Deporte, Cultura, Ciencia y Tecnología; Título, Cédula Profesional y más.
- *Impuestos y Contribuciones.* RFC, FIEL, Aclaraciones, Devoluciones, Factura Electrónica, Aduanas y más.
- *Salud.* Atención, Quejas Médicas, Seguros Médicos, Protección Sanitaria y más.
- *Sismo y/o situación de emergencia.* Identidad, Atención médica, Estancias infantiles, Migración, visa y pasaporte, Préstamos, Programas sociales, Territorio y vivienda.¹⁹

Cabe destacar que el portal ha dado cumplimiento a una reforma en materia de mejora regulatoria que consiste prácticamente la simplificación de trámites y servicios, por medio de eficacia en gobierno digital, un claro ejemplo es el tema de la interoperabilidad, es decir, el intercambio de información entre dependencias del Estado, esto consiste en ya no pedir dos o tres veces la misma información al particular, misma que el Estado ya tiene en sus bases de datos.

La mayoría de los gobernados desconocen en nuestro país en mayor o menor grado la organización y funcionamiento de las dependencias públicas y con ello, los servicios y trámites que en ellas se realizan, situación que generalmente provoca una precaria interacción entre autoridades y particulares, así como en un desconocimiento de programas sociales en beneficio de la ciudadanía y de grupos vulnerables y de alta marginalidad, lo que ha provocado en un rezago general en sus estándares de bienestar y calidad de vida.

El portal orienta y en su caso atiende peticiones de manera rápida, eficiente y efectiva. Las nuevas tecnologías posibilitan una mayor cercanía entre autoridades y ciudadanos, facilitan nuestra interacción y contribuyen a eliminar las barreras tradicionales que provocan despilfarros e ineficiencia en el servicio público.

En este proceso, Gob.mx se ha innovado para generar una plataforma interactiva que facilite la interacción con los usuarios de los sectores social, productivo y público en el desarrollo de sus actividades comerciales, industriales,

19 Gobierno de la República. "Trámites". Portal Único de Gobierno. México. 2016. <https://www.gob.mx/>

de servicios, culturales, científicas y académicas; denunciar actos irregulares o presuntamente ilícitos; prácticas de corrupción y estrategias para prevenirla y combatirla.

Los medios electrónicos y tecnologías de la información han fortalecido y diversificado su presencia en la implementación de la reforma en materia de mejora regulatoria destacadamente a través de la Estrategia Digital Nacional procurando con ello estar a la vanguardia en los procesos de globalización y posicionar al país en mejores niveles de competitividad y desarrollo.

Esta Estrategia, se articula a partir de cinco grandes ejes:²⁰ El primero corresponde a la **transformación gubernamental**, donde se busca generar un gobierno abierto y cercano, instrumentar la Ventanilla Única Nacional, desarrollar una política digital basada en las necesidades del ciudadano.

El segundo eje es el de **economía digital**, cuyos objetivos principales consisten en desarrollar un buen mercado de bienes y servicios digitales, priorizar el comercio electrónico, fomentar nuevos mecanismos que promuevan el emprendedurismo.²¹

El tercer eje es el de **transformación educativa** el cual consiste, en desarrollar una política nacional con el uso de las tecnologías de la información, que tiene que ver con el Sistema Educativo Nacional, ampliar la oferta educativa a través de medios digitales, desarrollar una agenda digital en materia de ciencia, tecnología y cultura.²²

El cuarto eje es el de **salud universal y efectiva**, el cual tiene como prioridad impulsar un modelo de gobierno de información en salud e impulsar la digitalización de servicios médicos y asistenciales por medio de una cartilla electrónica

El quinto y último eje se refiere a la **innovación cívica y participación ciudadana**, el cual tiene como objetivos, impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés público, inicialmente en programas para la prevención del delito y programas de protección civil, por medio de las Tics, todo ello con el fin de generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas.²³

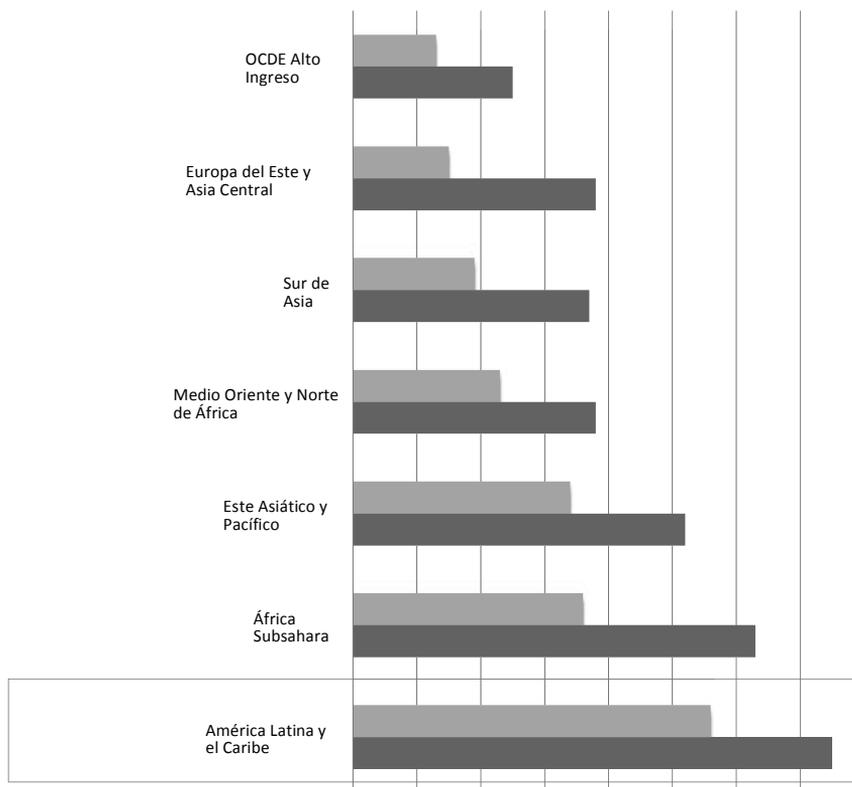
20 Gobierno de la República. (2015). Estrategia Digital Nacional. 2018, de Presidencia de la Republica Sitio web: <https://www.gob.mx/presidenciacacciones-y-programas/estrategia-digital-nacional-15899>

21 *Idem*

22 *Idem*

23 Gobierno de la República. (2015). Estrategia Digital Nacional. 2018, de Presidencia de la Republica Sitio web: <https://www.gob.mx/presidenciacacciones-y-programas/estrategia-digital-nacional-15899>

Fuente: OCDE 2010. Regiones más rezagadas en materia de emprendimiento.



Otro instrumento fundamental para la implementación del gobierno digital y medios electrónicos, es la ventanilla única nacional ya que desempeña un papel estratégico junto con el portal **Gob.mx** anteriormente mencionado.

La Ventanilla Única Nacional, es una plataforma integral que facilita la promoción de trámites y servicios, que garantiza la transparencia, forma parte de la Estrategia Digital Nacional, dentro de los cinco ejes ya mencionados comentamos la transformación gubernamental, es decir, la construcción de una nueva relación entre la sociedad de gobierno, basada en la experiencia de los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos, todo ello con el objetivo de:²⁴

24 Gobierno de la República. ¿Qué es la Ventanilla Única? Gob.mx. México.2013. <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/que-es-la-ventanilla-unica-nacional-12442>

- Desarrollar un catálogo nacional de trámites y servicios en una plataforma digital única.
- Estandarizar procedimientos y normatividad de trámites y servicios en todos los niveles de gobierno.
- Acelerar la adopción de estándares en todas las instancias gubernamentales mediante guías, herramientas digitales y materiales de capacitación.
- Utilizar la Firma Electrónica Avanzada como medio de autenticación para trámites y servicios.
- Implementar la Oficina Postal Electrónica²⁵.

V. La COFEMER y la mejora regulatoria en México

Una estrategia fundamental para la implementación de la reforma en materia de mejora regulatoria y el emprendimiento consistió en la creación de la **Comisión Federal de Mejora Regulatoria** (COFEMER), prevista y regulada en la Ley General. Se le concibe como la agencia del Gobierno Federal responsable de impulsar la política de mejora regulatoria en el país.

El mandato de la COFEMER es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. La COFEMER expide opiniones tanto para las regulaciones vigentes como aquellas que se pretenden emitir, en términos de su impacto regulatorio, considerando los argumentos aportados por los interesados y participantes de diversos sectores de la sociedad²⁶.

Además, analiza y dictamina las regulaciones que pretenden emitir las dependencias y los organismos descentralizados del Gobierno Federal, a fin de garantizar que su impacto, en términos de beneficios sociales, sean mayores a sus costos. Administra el Registro Federal de Trámites y Servicios que es un inventario de los trámites de la Administración Pública Federal²⁷.

En este sentido, las opiniones de la COFEMER versan sobre los efectos que las regulaciones tienen en materia de mejora regulatoria, es decir, en términos

25 *Idem*

26 COFEMER. (2016) ¿Qué es la COFEMER? 2018, de Cofemer Sitio web: <https://www.gob.mx/conamer/que-hacemos>

27 *Idem*

de los beneficios y costos que las regulaciones imponen a la sociedad. Las opiniones de la COFEMER no prejuzgan sobre aspectos de cualquier otra índole que las regulaciones pudieran tener.

Finalmente, la actuación de la COFEMER se centra en mejorar los impactos que la regulación genera en la economía nacional, o bien los efectos sustanciales sobre algún sector específico. Es decir, lo que se busca es que las regulaciones, en efecto, promuevan el funcionamiento eficiente de los mercados, eviten daños bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía, al menor costo social posible²⁸.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al ser una agencia del Gobierno Federal, requiere tener una organización orgánica, adecuada y eficaz para la realización de su encomienda ya explicada en párrafos anteriores, por eso creemos que es importante mencionar una breve reseña de su integración, su organigrama es un poco extenso, pero nos vamos a permitir hacer énfasis en los más importantes, tenemos que existe un comisionado nacional, mismo que se encarga de dirigir a la COFEMER, diversos coordinadores generales, en mejora regulatoria sectorial, mejora regulatoria institucional y de manifestaciones de impacto regulatorio, así como una coordinadora ejecutiva, un coordinador general de proyectos especiales, un coordinador de estados y municipios, un coordinador de seguimiento para la implementación de la mejora regulatoria y un coordinador de estrategias de mejora regulatoria.

Cada uno de estos titulares son los encargados, de llevar a cabo buenas estrategias y bases por parte de la COFEMER en materia de mejora regulatoria. Su integración, elección y funcionamiento, se establecerá en las leyes y reglamentos correspondientes de la materia.

VI. Ley General de Mejora Regulatoria

La ley vigente en materia de mejora regulatoria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2018, se divide en cuatro títulos, en noventa y tres artículos, 14 capítulos y 7 secciones y 12 transitorios; de acuerdo con el siguiente contenido²⁹.

28 COFEMER. (2016) ¿Qué es la COFEMER? 2018, de Cofemer Sitio web: <https://www.gob.mx/conamer/que-hacemos>

29 Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Mejora Regulatoria. 2018, de Diario Oficial de la Federación. (2018). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf

- Título Primero: Disposiciones Generales.
- Título Segundo: Sistema Nacional de Mejora Regulatoria,
- Título Tercero: Herramientas del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria,
- Título Cuarto último de las Responsabilidades Administrativas en Materia de Mejora Regulatoria.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

1. Establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las regulaciones y la simplificación de los Trámites y Servicios;³⁰

La misma ley establece la organización para una adecuada y eficaz implementación en mejora regulatoria, y uno de sus pilares más importantes, lo encontramos en el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, en él se establecen los lineamientos en materia federal y que después les dan pauta a las legislaciones estatales, para expedir sus propios ordenamientos legales. En el numeral noveno de la Ley General de Mejora Regulatoria se establece el objetivo rector del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, en los siguientes términos.

Artículo 9. El Sistema Nacional tiene por objeto coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, a través de la Estrategia, normas, principios, objetivos, planes, directrices, órganos, instancias, procedimientos y la política nacional en materia de mejora regulatoria³¹.

El Sistema Nacional procura concretar una coordinación efectiva en todos los órdenes de gobierno, utilizando como instrumentos las estrategias adecuadas, normas y principios eficientes para el buen desarrollo de la política pública a nivel nacional.

Por supuesto que el sistema nacional, dentro de una pirámide de jerarquías se encuentra a la cabeza y una adecuada organización e integración no es

30 *Idem*

31 Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Mejora Regulatoria. 2018, de Diario Oficial de la Federación. (2018). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf

la excepción para su buen desarrollo, por ello en el numeral diez del mismo ordenamiento jurídico se regula la integración de dicho sistema, que a la letra dispone:

Artículo 10. El Sistema Nacional estará integrado por:

- I. El Consejo Nacional;*
- II. La Estrategia;*
- III. La Comisión Nacional;*
- IV. Los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas;*
- V. Los Sujetos Obligados, y*
- VI. El Observatorio³²*

Dicha integración da cumplimiento al objetivo principal del sistema, buscando unificación y un trabajo en conjunto con entidades de la administración pública federal, agencia de gobierno y entidades federativas, así como de un observatorio ciudadano creando participación de la sociedad en el tema. Por supuesto que explicar cada uno de los integrantes del Sistema Nacional nos llevaría un análisis más exhaustivo, pero no podemos dejar de aludir a la conformación del consejo nacional, que se encuentra como primera instancia directiva del Sistema Nacional toda vez que el artículo catorce de la Ley General define la integración del Consejo Nacional de la siguiente forma:

Artículo 14. El Consejo Nacional es la instancia responsable de coordinar la política nacional de mejora regulatoria y está integrado por:

- I. El Titular de la Secretaría de Economía, quien lo presidirá;*
- II. El Titular de la Secretaría de Gobernación;*
- III. El Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*
- IV. El Titular de la Secretaría de la Función Pública;*
- V. El Titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;*
- VI. Un Representante de la Presidencia de la República;*
- VII. El Presidente del Observatorio;*
- VIII. Cinco presidentes de los sistemas estatales de mejora regulatoria, los cuales se dividirán en grupos, de conformidad a lo siguiente:*
 - a) Un Presidente del sistema estatal de mejora regulatoria integrante del grupo uno;*
 - b) Un Presidente del sistema estatal de mejora regulatoria integrante del grupo dos;*

- c) *Un Presidente del sistema estatal de mejora regulatoria integrante del grupo tres;*
- d) *Un Presidente del sistema estatal de mejora regulatoria integrante del grupo cuatro, y*
- e) *Un Presidente del sistema estatal de mejora regulatoria integrante del grupo cinco.*

IX. El Comisionado de la Comisión Nacional, quien fungirá como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional. De conformidad con la fracción VIII, las entidades que integren el Consejo Nacional serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa: GRUPO UNO (Noroeste): Sonora, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa. GRUPO DOS (Noreste): Nuevo León, San Luis Potosí, Coahuila de Zaragoza, Tamaulipas, Zacatecas. GRUPO TRES (Occidente): Aguascalientes, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán, Nayarit. GRUPO CUATRO (Centro): Estado de México, Querétaro, Ciudad de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala. GRUPO CINCO (Sureste): Chiapas, Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Campeche³³.

Los cinco Presidentes de los sistemas estatales de mejora regulatoria durarán en su cargo dos años. Los Presidentes de los sistemas locales de mejora regulatoria ocuparán sus puestos en el consejo y serán sustituidos, en el orden alfabético de las entidades federativas que integren los respectivos grupos. Cada integrante titular podrá nombrar a un suplente que solamente podrá ser de nivel jerárquico inmediato inferior o equivalente. El Consejo Nacional resolverá sobre la invitación de los representantes a los que se refiere el artículo 16 de esta Ley, a fin de fomentar la participación de los sectores privado, social y académico en sus sesiones³⁴.

La Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria que es un instrumento programático que tiene como finalidad articular la política de mejora regulatoria de los sujetos obligados a efecto de asegurar el cumplimiento del objeto de la ley, misma que el Consejo Nacional en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 21° de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Otro tema estratégico , que nos interesa destacar es el relativo a la participación y vinculación entre los distintos sujetos obligados en los diversos órdenes de gobierno, es por ello que en la ley se contempla la regulación de los sistemas de mejora regulatoria en las entidades federativas, mismo que se encuentra regulado en el numeral 28° del mismo ordenamiento jurídico, el cual

33 Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Mejora Regulatoria. 2018, de Diario Oficial de la Federación. (2018). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf

34 *Idem*

explica su función siendo esta la de coordinarse con el mismo Sistema Nacional, con la finalidad de implementar una política de mejora regulatoria conforme a la estrategia que se encuentre en esa entidad federativa, claro siempre y cuando se esperten los ordenamientos previstos en la ley General en el ámbito de sus competencias y sus leyes locales de mejora regulatoria y demás ordenamientos aplicables en la materia.

Se crea el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria como una instancia de participación ciudadana de interés público, un paso importante en el acercamiento de la sociedad con las instancias de gobierno³⁵.

La *Manifestación de Impacto Regulatorio* es un instrumento que analiza la emisión de regulaciones nuevas a nivel local, que de ejecutarse correctamente garantiza calidad tanto a los gobernados como los responsables de diseñar y ejecutar políticas públicas de las entidades federativas y municipios, toda vez que permite diseñar regulaciones de calidad. Con la MIR se desarrolla un análisis sistemático de los impactos potenciales de las regulaciones para la toma de decisiones de los gobiernos locales, fomentando que éstas impulsen la transparencia y eficiencia en el actuar del gobierno e incidan positivamente en los sectores productivos³⁶.

Para cumplir con este objetivo las autoridades competentes de la Federación desde hace varios años ha emitido para su adecuada implementación y funcionamiento, una serie de acuerdos, reglamentos, protocolos, manuales, programas, guías y diversos ordenamientos en la materia, mismos que son de observancia general, con la finalidad de accionar los procesos de simplificación de mejora.

Artículo 80. *“Los Programas de Mejora Regulatoria son una herramienta que tiene por objeto mejorar la Regulación vigente e implementar acciones de simplificación de Trámites y Servicios. De acuerdo con el calendario que establezcan, los Sujetos Obligados someterán a la Autoridad de Mejora Regulatoria que les corresponda un Programa de Mejora Regulatoria, con una vigencia anual, bienal o por el tiempo que dure la administración, en relación*

35 Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Mejora Regulatoria. 2018, de Diario Oficial de la Federación. (2018). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf

36 Gobierno de la República. “Manifestación del Impacto Regulatorio”. Portal Único de Gobierno. México. 2018. <https://www.gob.mx/conamer/lacciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>

con la Regulación, Trámites y Servicios que aplican, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes.”³⁷

Además, la misma ley en su artículo ochenta y cinco contempla la facultad de expedir programas específicos

Artículo 85. *Los Programas Específicos de Simplificación y Mejora Regulatoria son herramientas para promover que las Regulaciones, Trámites y Servicios de los Sujetos Obligados cumplan con el objeto de esta Ley, a través de certificaciones otorgadas por la Autoridad de Mejora Regulatoria, así como fomentar la aplicación de buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de mejora regulatoria*³⁸.

VII. La mejora regulatoria en el Estado de Jalisco y su marco jurídico

De acuerdo con el modelo nacional de mejora regulatoria, ventanilla única y vinculación entre autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, no resulta un proceso sencillo ni lineal, lograr esa coordinación; lleva tiempo, trabajo, cooperación política y voluntad de los particulares. La implementación de un sistema eficiente en una entidad federativa conlleva muchos retos, y pruebas que se deben batir en el camino para lograr el éxito previsto. En el tema de Jalisco, la mejora regulatoria lleva siendo materia de discusión hasta nuestros días en el Legislativo del Estado y en las distintas entidades del Ejecutivo, siempre tratando de conjuntar una política pública de buena calidad en beneficio de todos los jaliscienses.

La ley actual de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios se expidió el primero de octubre de 2009, y desde entonces esa ley conserva su vigencia, esto ante diversas discusiones sobre la materia, iniciativas de decreto para la expedición de una nueva ley, y diversas críticas, revisiones, pero la ley del dos mil nueve sigue siendo parte del derecho positivo en el Estado de Jalisco.

Dicha ley cuenta con sesenta y seis artículos, ocho títulos y cuatro capítulos, a saber:

- Título primero: Disposiciones Generales.
- Título segundo: Proceso de Mejora Regulatoria.
- Título tercero: Comité de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco,
- Título cuarto: Manifestaciones de Impacto Regulatorio.

³⁷ Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Mejora Regulatoria. 2018, de Diario Oficial de la Federación Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf

³⁸ *Idem*

- Título quinto: Registro Público de Trámites Estatales.
- Título sexto: Registro Estatal de Personas Acreditadas.
- Título séptimo: Sistema de Apertura Rápida de Empresas y de Centros Integrales de Negocios.
- Título octavo: Infracciones y Sanciones previstas en la ley³⁹.

La ley estatal contempla un proceso de mejora regulatoria con sus respectivos objetivos en temas de desarrollo, competitividad e inversión productiva. Regula los respectivos procedimientos, así como sus autoridades competentes.

En dicho ordenamiento jurídico se regula la existencia de un Comité de Mejora Regulatoria, el cual tiene su propia organización e integración por parte de varias dependencias del gobierno del Estado, Federales de distintos ámbitos y competencias.

El COMERJAL, es un mecanismo de cooperación permanente entre el sector privado, académico y social, con los gobiernos estatales y municipales que tienen como objetivo impulsar y dar seguimiento a las políticas públicas que inciden positivamente con el contexto regulatorio y en la productividad regional⁴⁰.

El tres de febrero de 2017 se reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco, para adicionar el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria, incorporando en el artículo quince fracción X, *estableciendo la obligatoriedad de su observancia para todas las autoridades estatales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia y acorde a los principios constitucionales que los rigen*⁴¹.

Es claro que la implementación de una política pública de esta magnitud implica, diversos instrumentos para su adecuado funcionamiento, con el objeto de asegurar una mejor coordinación y trabajo bilateral por parte de los diferentes órdenes de gobierno.

Algunas de las herramientas más importantes en la implementación de la mejora regulatoria en el Estado de Jalisco, son la Ventanilla Única de Trámites y Servicios, y el Registro Público de Trámites Estatales.

39 Congreso del Estado de Jalisco. "Ley de Mejora Regulatoria de Jalisco y sus Municipios". Periódico Oficial del Estado de Jalisco. México. 2009. <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedas/leyes/Listado.cfm>

40 Gobierno de Jalisco. (2013). COMERJAL. 2018, de jalisco.gob.mx Sitio web: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/organismos/7175>

41 Gobierno del Estado de Jalisco. "Quinto Informe de Gobierno". Jalisco.gob.mx. México. 2017. https://preguntaciudadana.jalisco.gob.mx/sites/default/files/informes/2018_v_informe_resultados_jalisco_tomo_1.pdf

La Ventanilla Única de Trámites y Servicios de Jalisco, es una plataforma que, tiene como finalidad desarrollar un gobierno más eficiente y capaz en beneficio de la ciudadanía, en donde están contenidos más de 170 trámites digitales que se pueden realizar a través de internet dicha plataforma se fijó como principales objetivos, disminuir los tiempos de atención a los trámites ciudadanos, así como transparentar los procesos en materia de tramites en el Gobierno del Estado, reducir los costos de los servicios gubernamentales, algo ya mencionado en el objetivo primordial de mejora regulatoria, al igual que combatir la corrupción por medio de funcionarios públicos y evitar personas que interfieran como intermediarios, reducir el papel al hacer los trámites de manera electrónica⁴².

Los Estados de Jalisco y Colima son las dos entidades piloto que en el período 2013-2014 han puesto en marcha la Estrategia Digital Nacional a través del Consejo Estatal de Mejora Regulatoria -COMERJAL- a partir de las políticas, indicadores, objetivos y estrategias establecidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, COFEMER.

Un componente estratégico para la puesta en marcha de la Ventanilla Única Nacional es el Sistema de Firmado Electrónico, que en Jalisco se encuentra a cargo de la Secretaría General de Gobierno y que encuentra su fundamento jurídico en la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Jalisco y sus Municipios, aprobada por el H. Congreso del Estado el día 9 de diciembre de 2013 y publicada el 26 de diciembre en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*"; así como en el Reglamento de dicha Ley y el Reglamento de Uso de la Firma Electrónica Avanzada para Servidores Públicos del Estado de Jalisco que el Señor Gobernador publica con fecha 29 de abril mediante sendos Acuerdos en el Periódico Oficial del Estado.

De esta forma, las estrategias transversales de digitalización, simplificación administrativa, mejora regulatoria, firmado electrónico e innovación gubernamental permiten articular los objetivos nacionales contenidos en el segundo eje del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; así como los objetivos, metas y estrategias establecidos en el eje correspondiente al Eje VI del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 denominado "*Instituciones Confiables y Efectivas*".

42 Gobierno del Estado de Jalisco. "Ventanilla Única de Trámites y Servicios". SEDECO. México. 2014. <https://tramites.jalisco.gob.mx/>

El Portal de Registro Público de Trámites Estatales (REPTE) consiste en un tablero de control de las dependencias, donde se registran avances de la información capturada en el sistema sobre trámites y servicios de las dependencias, organismos estatales y municipales⁴³. Esta plataforma de conformidad con la Ley de Mejora Regulatoria de Jalisco estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico, según el artículo cincuenta de la Ley y la *información mínima que contendrá el Registro será:*

I. Nombre del trámite o servicio;

II. Fundamentos jurídicos del trámite o servicio, requisitos, proceso, tiempos de respuesta;

III. Casos aplicables al trámite o servicio;

IV. Formato de presentación;

V. Número y descripción de los requisitos de presentación;

VI. Plazos de respuesta;

VII. Costos y formatos de pago del trámite o servicio;

VIII. Vigencia de las resoluciones o documentos que se emitan por el trámite o servicio;

IX. Datos generales de la dependencia titular del trámite o servicios, y

X. Demás que señale el reglamento de la presente Ley⁴⁴.

Dicha plataforma contiene aproximadamente ochocientos trámites y servicios informativos de cuarenta y cuatro dependencias y organismos de estado. Esta plataforma además de contener todos los trámites e identificación de sus respectivas dependencias del Estado integra requisitos, características y algo muy importante el costo de los mismos⁴⁵.

Todos estos trámites y servicios están alineados a lo dispuesto por la Ley de Mejora Regulatoria de Jalisco y sus Municipios, así como a los distintos estándares implementados por el gobierno federal través del programa Simplifica que

43 Gobierno del Estado de Jalisco. "REPTE". SEDECO. México. 2015. <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/26318>

44 Congreso del Estado de Jalisco. "Ley de Mejora Regulatoria de Jalisco y sus Municipios". Periódico Oficial del Estado de Jalisco. México. 2009. <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>

45 <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/26318>

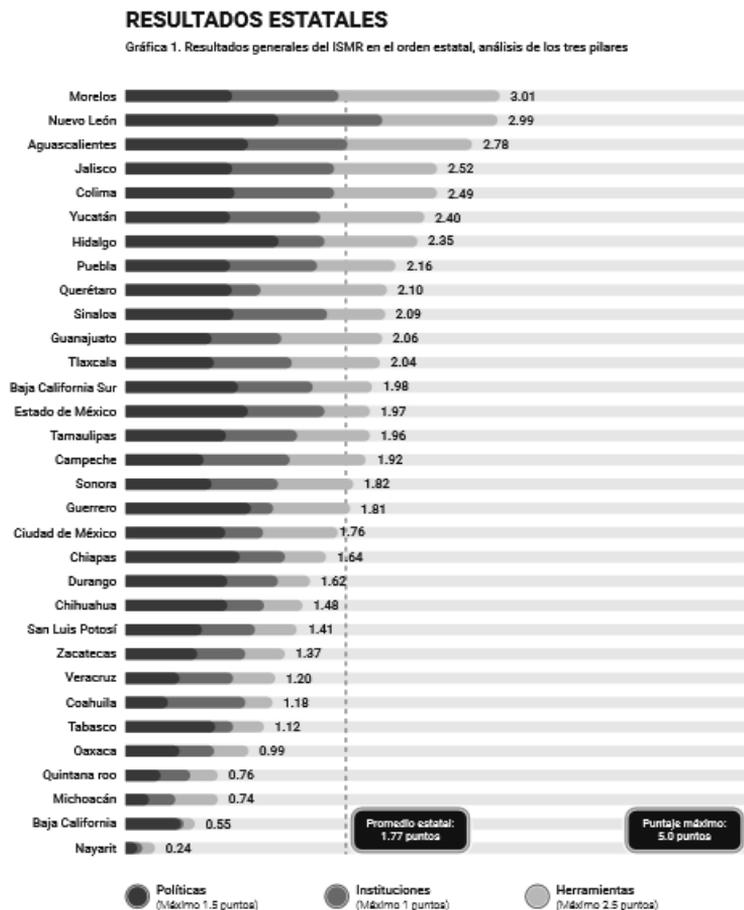
depende de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, por ello el REPTE es el primer catálogo de trámites en sumarse al Catálogo Nacional y a la Ventanilla Única Nacional bajo la supervisión de la Federación.

Algunos de los trámites más importantes que cabe destacar por categoría son:

- *Registro público de la propiedad*: aviso preventivo y cautelar, copias simples y certificadas, certificado de libertad o gravamen,
- *Movilidad y transporte*: licencias y permisos de conducir, citas para licencias, dictamen técnico, curso vial y constancias,
- *Agua*: pago en línea e impresión de recibo,
- *Pagos e impuestos*: pago de impuestos, reimpresión de comprobantes,
- *Educación, ciencia y tecnología*: becas, deporte, cultura, título y cédula profesional,
- *Agricultura, ganadería y pesca*: venta de planta y de peces, credencial agroalimentaria, figura de herrar,
- *Desarrollo económico*: financiamiento, asesoría y capacitación empresarial,
- *Medio ambiente*: residuos peligrosos, licencia ambiental, residuos de manejo especial y hologramas,
- *Turismo*: proyectos turísticos, certificación turística, distintivos para bebidas y alimentos,
- *Programas sociales*: mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, asuntos indígenas,
- *Seguridad, legalidad y justicia*: denuncia ciudadana, servicios jurídicos, constancia de no antecedente penales,
- *Trabajo*: empleo, asesoría legal, capacitaciones,
- *Salud*: permisos para establecimiento de salud y consumo de alimentos y bebidas, seguro popular, atención y consultas médicas⁴⁶.

A. RESULTADOS ESTATALES

Gráfica 1: Resultados generales del ISMR en el orden estatal, análisis de los tres pilares



Fuente: Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria

En el Estado de Jalisco la Ley de Mejora Regulatoria establece la figura de la *manifestación de impacto regulatorio* el cual se define como una herramienta que facilita más transparencia en distintos trámites gubernamentales. Dentro de los aspectos más importantes que incluye la manifestación de impacto

regulatorio en Jalisco se encuentran: la debida justificación al expedir la regulación de un servicio o algún trámite, identificando la problemática o anteproyecto, fundamentación jurídica, análisis de los riesgos probables, análisis y justificación de la congruencia y distintos métodos para asegurar el cumplimiento del procedimiento entre otros.

VIII. Conclusiones

Primera: La mejora regulatoria surge como un proceso de simplificación de trámites y procesos ante las necesidades que plantea la sociedad del conocimiento y la economía global a los distintos sectores de la economía y autoridades gubernamentales.

Segunda: Diversos instrumentos del derecho convencional tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1992 y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica de 2016, han obligado al Estado Mexicano a implementar procesos, protocolos, normas e indicadores cuyo objeto es homologar, simplificar y digitalizar procesos y gestiones en los diversos órdenes de gobierno y en los ámbitos de competencia de las autoridades.

Tercera: Se ha legislado en materia de mejora regulatoria en México a través de los siguientes instrumentos jurídicos: La Ley Federal de Cinematografía de 1992; la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992; la Ley Federal de Competencia Económica de 1992,;la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal de 1993, la Ley de Comercio Exterior de 1993; la Ley de Puertos de 1993; la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995; la Ley de Aviación Civil de 1995; la Ley de Aeropuertos de 1995,;Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en el año 2000 mediante reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley General de Mejora Regulatoria de mayo de 2018 y en Jalisco La Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Jalisco y sus Municipios DE 2009.

Cuarta: Los instrumentos estratégicos encargados de sistematizar y difundir los procesos de mejora regulatoria en el Estado Mexicano han sido la Estrategia Nacional Digital a través de la ventanilla única, administrada por la Secretaría de la Función Pública, en el cual se han incorporado 39552 datos de 269 instituciones de los diversos sectores de la función pública y de los

distintos órdenes de gobierno y en el estado de Jalisco se habilitó la plataforma denominada registro público de trámites estatales (REPTE) administrado por la secretaria de desarrollo económico que incluye aproximadamente 800 trámites y servicios estructurados por sectores del servicio público en el ámbito de la respectiva competencia de autoridades estatales y municipales.

Quinta: Con el objeto de coordinar, organizar y evaluar las políticas públicas en materia de mejora regulatoria, se creó en año 2000 la COFEMER como agencia responsable de promover en México la transparencia, certidumbre en la elaboración y aplicación de las regulaciones para que éstas generen para autoridades y gobernados beneficios superiores a sus costos. Sin embargo, la COFEMER ha representado un extraordinario esfuerzo por articular, armonizar e incentivar los procesos de simplificación y mejora, los cuales lamentablemente se encuentra en un estado incipiente de fortalecimiento y consolidación, para dar respuesta a los requerimientos sociales, económicos y culturales que los sectores sociales actualmente demandan.

Fuentes de Consulta

- Cámara de Diputados. Ley General de Mejora Regulatoria. Diputados.gob.mx. 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf
- COFEMER. ¿Qué es la COFEMER? Gob.mx. México.2016. <https://www.gob.mx/conamer/que-hacemos>
- COFEMER, " Antecedentes de la Mejora Regulatoria". Secretaría de Economía. 22 de septiembre de 2018. <http://www.cofemer.gob.mx/ContenidoPrintable.aspx?contenido=86>
- Congreso del Estado de Jalisco. " Ley de Mejora Regulatoria de Jalisco y sus Municipios". Periódico Oficial del Estado de Jalisco. México.2009. <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>
- Gobierno de la República, ¿Qué es gob.mx? Portal Único de Gobierno. México. 2015. <https://www.gob.mx/que-es-gobmx-extendido>
- Gobierno de la Republica. (2016) 2018, de COFEMER Sitio web <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/que-es-la-mejora-regulatoria>

- Gobierno de la República. ¿Qué es la Ventanilla Única? Gob.mx. México.2013. <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/que-es-la-ventanilla-unica-nacional-12442>
- Gobierno de la República. “Estrategia Digital Nacional. 2018”. Portal Único de Gobierno. México. 2015. <https://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/estrategia-digital-nacional-15899>
- Gobierno de la República. “Manifestación del Impacto Regulatorio”. Portal único de Gobierno. México. 2018. <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>
- Gobierno de la República. “Trámites”. Portal Único de Gobierno. México. 2016. <https://www.gob.mx/>
- Gobierno de la República.” TLCAN”. Gob.mx. México. 2018. <https://www.gob.mx/tlcan>
- Gobierno del Estado de Jalisco. “Quinto Informe de Gobierno”. Jalisco.gob.mx. México. 2017. https://preguntaciudadana.jalisco.gob.mx/sites/default/files/informes/2018_v_informe_resultados_jalisco_tomo_1.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco. “REPTE”. SEDECO. México. 2015. <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/26318>
- Gobierno del Estado de Jalisco. “Ventanilla Única de Trámites y Servicios”. SEDECO. México. 2014. <https://tramites.jalisco.gob.mx/>
- Grupo Banco Mundial, “Doing Business, facilidad para hacer negocios en México”. Doing Business. 2018. <http://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/mexico>
- Grupo Banco Mundial, “ Acerca de Doing Business”. Doing Business, NW Washington, USA,2018, <http://espanol.doingbusiness.org/es/about-us>
- IMCO.” Índice de competitividad estatal”. Resultados Generales. 2012. http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/resultados/8/
- Jurídicas UNAM, “ Marco Teórico de la Mejora Regulatoria”. COMEFER, México,2018. https://tac.juridicas.unam.mx/cofemer/diplomado-regulacion/moodle/pluginfile.php/45292/mod_resource/content/2/Marco%20te%20C3%B3rico%20de%20la%20mejora%20regulatoria.pdf

- Jurídicas UNAM. "Marco jurídico de la mejora regulatoria en México, trayectoria de la mejora regulatoria". COFEMER. México. 2018. https://tac.juridicas.unam.mx/cofemer/diplomado-regulacion/moodle/pluginfile.php/45300/mod_resource/content/2/Marco%20jur%C3%ADdico%20de%20la%20mejora%20regulatoria%20en%20M%C3%A9xico.pdf
- Jurídicas UNAM. "Marco Jurídico de la mejora regulatoria en México, trayectoria de la mejora regulatoria". COMEFER. 2017. https://tac.juridicas.unam.mx/cofemer/diplomado-regulacion/moodle/pluginfile.php/45300/mod_resource/content/2/Marco%20jur%C3%ADdico%20de%20la%20mejora%20regulatoria%20en%20M%C3%A9xico.pdf
- Secretaría de Comercio y Fomento Industria. "ACUERDO por el que la SECRETARIA de Comercio y Fomento Industrial procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional". Diario Oficial de la Federación. México. 1989. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805730&fecha=09/02/1989

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

Rubén ORTEGA MONTES¹

Rubén ORTEGA LOZANO²

Sumario: I. Introducción. II. 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. III. Reflexiones finales.

I. Introducción

El Gobierno que encabezó el Presidente Mexicano Licenciado Felipe Calderón Hinojosa desde el momento que planteó su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que hay que reconocer realizado con una visión de futuro que vislumbró su equipo al año 2030, en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se elaboró de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación, marca haberse hecho con un estilo diferente al Presidente Mexicano Licenciado Enrique Peña Nieto quién estableció en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* una visión delimitada a la conclusión de su mandato,

1 Doctor en Derecho por Investigación por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco, Docente Certificado por SETEC de la Secretaría de Gobernación.

2 Doctor en Derecho por Investigación y Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco, Docente en la Universidad de Guadalajara, Docente Certificado por SETEC de la Secretaría de Gobernación.

pero como veremos más adelante en el cotejo de los documentos su equipo recoge lo establecido en el Plan Calderonista.

Debemos destacar que el documento elaborado por la segunda Administración emanada del Partido Acción Nacional tuvo el atrevimiento plausible de promover el desarrollo progresivo en el tema de justicia, con la finalidad de establecer en los objetivos nacionales, estrategias y prioridades. Dándole una forma con rumbo y dirección clara, trazando una ruta establecida a partir de lineamientos precisos no solo discursivos con base en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

Importante destacar la inclusión de reformas de forma y fondo al sistema de procuración, impartición y administración de justicia que requirieron la participación coordinada de los tres poderes de gobierno, en su diseño, aprobación e implementación.

Dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se propuso el cumplimiento de objetivos nacionales al tener como meta el garantizar vigencia plena del estado de derecho, fortaleciendo el marco institucional con una sólida cultura de legalidad en la que las y los mexicanos pudieran ver realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.

Este cambio en el paradigma jurídico que había existido en el país por más de medio siglo logro involucrar de manera activa a la sociedad, logrando detonar a partir del cambio de paradigma jurídico como un precursor de cambios en la dinámica social, política y económica teniendo las tres una base jurídica firme y sobre todo participativa.

En la descripción de los cinco ejes de política pública sobre los que se articuló dicho Plan Nacional se establecieron para el llevar a cabo acciones transversales que comprendieran tanto los ámbitos económico, social, político y ambiental, conformando entonces un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuyera al sustento sobre las condiciones bajo las cuales se buscaría lograr los objetivos nacionales trazados, teniendo como partida en ese tiempo el diagnóstico de la realidad en cuanto al tema de seguridad a través del análisis en cuanto al Estado de Derecho como primer eje, lo que indicaba claramente que la agenda presidencial se centraba en el tema de seguridad y justicia al

enfocarse al Estado de Derecho en ese momento, teniendo que cambiar incluso su actuar gubernamental en cuanto a la campaña electoral que llevó siempre bajo el discurso del empleo, lo que lo llevó en su momento a “declarar la guerra contra el crimen organizado”, a ese grado se convirtió la planeación y acciones de ese gobierno en comento.

Del Estado de Derecho y Seguridad como primer eje del Plan Nacional de Desarrollo se tomó como referencia principal, la premisa fundamental de la interacción social, la cual estribó en que a las y los mexicanos se les garantizarán la seguridad para el desarrollo humano y como de moda estaba, la sustentabilidad se abordó que esta debiera ser “sustentable”. Bajo el argumento que, de otra manera, las personas no podrían actuar y desarrollarse en forma libre y segura. La tranquilidad con la que deberían contar las y los mexicanos en el futuro, se basaría en que no perdieran los logros frutos de su esfuerzo, premisa que al hacerse efectiva proporcionaría la seguridad tan anhelada por la sociedad mexicana.

Tomaba como una obligación claramente demandada por la ciudadanía que quien sería el primer obligado para cumplir y hacer cumplir la Ley de modo que se alcanzará un real y auténtico estado de derecho en México medible sería el propio gobierno, haciendo patente que sólo garantizándole al gobernado que su vida, su patrimonio, sus libertades y sus derechos como el de sus familias estarían debidamente protegidos se proveería de una base firme para el desarrollo óptimo de las capacidades de la población. Se exhortaba e invitaba de igual manera, que los ciudadanos cumplieran con sus obligaciones de Ley.

Lo cual comenzó a generar el cambio de la perspectiva social encaminada a la importancia de la responsabilidad cívica y generalizada, con la cual deberían de cumplirlas y los mexicanos siendo una de suma importancia la constante demanda de transparencia y rendición de cuentas como un garante de derechos fundamentales en la estructura del Estado Mexicano.

Se advirtió de forma crucial que la vigencia de las Leyes fuera una premisa absolutamente necesaria, independientemente de que en determinados casos requirieran ser modificadas o reformadas. De esta primera obligación del Gobierno parte la vigencia, en sí misma, del Estado de Derecho como un todo. Cumplida esta condición, podría plantearse la reforma a la Ley de acuerdo con

los términos que planteen los ciudadanos y los actores políticos en general, o lo que dicte el interés superior de la nación dentro del marco de la división de poderes.

Por lo que podemos afirmar que existía una valiosa visión jurídica de una Nación con un alto espíritu jurídico, que debería forzosamente transitar del sexenio de la transición y la inercia de Vicente Fox a un verdadero Estado de Derecho, sin duda un anhelo de toda sociedad, pero que dado el descrédito y la falta de legitimidad con la que había arribado al poder el Presidente Calderón³, tal parecía una invitación en el desierto, donde solo algunos funcionarios y cuadros políticos de diferentes partidos y grupos políticos pudieron entender dicho mensaje, dedicándose a lo más a sostener el viejo régimen, sin fuerza en el aparato de justicia, heredando al sexenio siguiente la tarea de echar a andar el plan trazado, incluido en algunas reformas constitucionales relativas a la justicia y aplicación de la Ley.

II. 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

Sosteniendo que el progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el estado de derecho y que el desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la Ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Siempre se dijo que un estado democrático no puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad, legalidad siempre apegada a los lineamientos establecidos en los diversos instrumentos que garantiza el estado nacional e internacional en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Al ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, el irrestricto respeto a la Ley constituye uno de los elementos determinantes para el desarrollo del país en donde la vigencia plena del estado de derecho favorece el crecimiento económico, al disminuir costos de transacción mejorando con mucho las posibilidades de atraer las inversiones necesarias para la creación de

3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno del Presidente Mexicano Licenciado Felipe Calderón Hinojosa

empleos de calidad. Con esto permite elevar el nivel de vida de los ciudadanos y contribuye a reducir la brecha de desigualdad, indispensable para alcanzar el desarrollo sostenido y deseable.

Con esta apuesta tan audaz no solamente se generaron espacios de diálogo y participación, si no que sin advertirlo se establecieron los antecedentes necesarios para formar las nuevas estructuras de exigencia y participación social.

Por todo lo que se ha rescatado del planteamiento planeado la vigencia del Estado de Derecho debería convertirse en uno de los pilares del sistema, lo que daría confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las Leyes que lo rigen.

Por ello se dejó claro que solo la actuación íntegra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre jurídica de que cuentan, en todo momento, con instituciones que garantizan el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la Ley. El Estado tendría la obligación de promover la adecuación del marco legal para que fuera justo y respondiera a la realidad nacional, de tal manera que la ciudadanía se convenciera de que su interés está mejor protegido dentro del apego a la legalidad que al margen de la Ley.

Siguiendo con el objetivo uno al garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la Ley para toda la población mediante la estrategia de reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas jurídicas bajo el principal fundamento de que exista certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la Ley, se basa en la seguridad en los ciudadanos de tener la certidumbre de que la norma se cumplirá y en que los ciudadanos conozcan los criterios básicos bajo los cuales se aplicará la Ley, dejando las sorpresas administrativas y judiciales a un lado, actividad que tanto se ha prestado a la incuestionable percepción social de que los actos de corrupción e impunidad en México siempre están presentes. Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas. Para ello la Ley debería reformarse desde las normas sustantivas y procesales.

Conforme al objetivo planteado como número dos se estableció el fin de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz mediante la estrategia hacer más eficiente, el funcionamiento, la profesionalización, la eficacia y la transparencia de la defensoría de oficio, así

como extender su cobertura, anhelo de toda sociedad en su defensoría pública, pero que la realidad nos ha llevado a verificar las complicidades económicas y de complacencia hacia la autoridad para la violación de la propia norma procesal y de los derechos humanos de víctimas y ofensores.

Como la mayoría de la sociedad y comunidad percibe y la realidad casi siempre lo demuestra las personas que menos recursos económicos poseen son quienes en muchas ocasiones más resienten el peso de una inadecuada defensa o representación jurídica, ante la imposibilidad de pagar honorarios a un buen despacho de abogados particulares.

Sin duda alguna lo anterior los sitúa en clara desventaja en la defensa de sus intereses y derechos, cuando muchas de las veces las autoridades son complacientes con ciertos representantes legales para encausar por vías de la aprehensión y la presión del Estado que tiene la responsabilidad de defender y representar a quienes se encuentran en tales condiciones, bajo principios de excelencia, profesionalismo, eficacia y honradez.

Al fortalecer y extender la cobertura de la defensoría de oficio o pública en su organización, funcionamiento y presencia, en las diversas ramas procesales, se estaría dando respuesta al anhelo y responsabilidad gubernamental de verdadera justicia. Asimismo, debería aportarse el presupuesto y acciones tendientes a obtener la profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar dicho servicio en la actualización del marco jurídico que regula su función, por demás visionaria de quien pretendía como equipo pasar a la historia como un nuevo régimen acorde a la modernidad procesal que requiere el desarrollo global, en el que nuestro país se encuentra inmerso desde los años noventa que ha acelerado su pensamiento libertario y de seguridad y de justicia debido a la tecnología sin fronteras que nos permiten navegar en el globo entero e incluso entenderlo gracias a los traductores de idioma de algunas plataformas a las que fácilmente se acceda en una época en la que se aprende de manera diferente, aún y cuando todavía algunos profesores intentan enseñar en el estilo tradicional, lo que nos demuestra por ejemplo el comportamiento electoral del día primero de julio del año dos mil dieciocho en nuestro país con sus resultados increíble de concentración de poder en una sola persona y próximo representante del ejecutivo en México.

Al analizar el planteamiento del objetivo cuatro de tratar de modernizar el Sistema de Justicia Penal encaminado a lograr un marco normativo que promueva y culminara en la anhelada justicia pronta y eficaz mediante el planteamiento de distintos componentes que se integraran a el proceso de transformación que requería y sigue requiriendo nuestro sistema penal. Como principales elementos estuvo el cambio de un sistema inquisitorio a un sistema acusatorio mediante el establecimiento de la oralidad en juicios penales y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas de las agencias del ministerio público, principalmente en los procesos de averiguación previa e integración de expedientes, objetivo que hacemos notar fue excelente la visión y su manejo constitucional, pero que el tiempo no les dio o no lo quisieron hacer en su sexenio, dejando al sexenio del próximo Presidente tan titánica tarea, pero con nuevos funcionarios al cambio de partido en el gobierno, y por ello con cambio de los actores principales de dicha escena, lo que vino a retardar la implementación del Nuevo Sistema Penal hasta el año dos mil dieciséis en la mayoría de la entidades federativas, y sobre todo con la criticable capacitación de policías, peritos, ministerios públicos y jueces, prevaleciendo el nombramiento no de los más capaces, si no de las cuotas partidistas entre familiares, amigos y relaciones sentimentales que hasta el día de hoy tiene a un sistema que está tardando en consolidarse mientras no se cambie el rumbo y la actitud de quienes detentan el poder en el ejecutivo, el legislativo y los consejos de la judicatura, que deslealmente se han convertido en agencias de colocación.

Por ello la estrategia de hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa, se enfrentó en la realidad a la integración de un nuevo elemento del sistema de investigación acusatoria, la carpeta de investigación, que de ser un instrumento de formas más que de fondo, con el fin de hacerlo des formalizado, los operadores técnicos de la procuración de justicia que requiere de ministerios públicos profesionales, honestos, con procedimientos claros y eficaces, al continuar con las mismas prácticas burocráticas añejas y vicios está llevando a la crítica del sistema de manera integral bajo esta lógica en la que se propuso impulsar la capacitación y especialización de los agentes

y sus auxiliares, de acuerdo con estándares internacionales, lo que al no haberse destinado el presupuesto de manera inteligente y honesta, llevó solo a unos cuantos abogados a profesionalizarse y especializarse, como capacitador de capacitadores, con el fin que de manera piramidal fluyera dicha capacitación, pero ni la misma reforma que solo ha logrado la creación del código nacional de procedimientos penales, sin lograr el objetivo del presidente Peña de abrogar todos los códigos penales y tener uno solo para todo el país conforme al instrumento nacional en materia procesal, y de la misma manera integrar jueces y fiscales debidamente capacitados, cada entidad federativa y sus comités o consejos trazaron rutas diferentes y distintas, tomando modelos de Colombia, Costa Rica, Estados Unidos de América y otros países mas llegando a obtener un código a la mexicana, con sus ya criticables figuras como los términos de detención por el ministerio público y de términos judiciales para vincular a proceso, que no es sino una copia más del término constitucional que ha sido prácticamente la formación de una tercera etapa judicial, contraviniendo el principio de justicia pronta y expedita.

La búsqueda del desarrollo de un sistema de justicia que propicie un mejor entendimiento de sus alcances y consecuencias para quienes en él se desarrollan así como para las y los mexicanos que en diferentes momentos podemos encontrarnos como parte o participante en alguna de sus etapas ha encontrado dos grandes obstáculos el primero es la gran resistencia de quienes había hecho de las sombras y tenebras de un Sistema arcaico y obsoleto su forma de vida y ven la reforma una amenaza a su Status Quo y su nivel de vida, el otro gran obstáculo es la falta de compromiso por parte de los operadores de la reforma que a pesar de que se les acerquen y tengan los medios de capacitación necesarios prefieren la simulación que se evidencia en algunos mediante actos de corrupción y/o el exceso de altos supuestamente técnicos en los que inciden por no conocer y razonar los principios lógico – jurídicos y fundamentales de la implementación reforma.

Por otro lado, se establecieron controles de confianza para monitorear la ética y la calidad con la que se desempeñarían los agentes policiacos, periciales y ministeriales, sin embargo han sido objeto de un claro montaje de simulación e invasión a la privacidad que tiene a las policías sin los elementos suficientes, y con

resultados y acciones que vulneran los más elementales derechos humanos, por ello, como podemos demandar la exigencia de que estas autoridades cumplan con los derechos de las personas, si solo conocen la violación a sus derechos, a su intimidad, a su expresión, a su manifestación y al contrario has sido blanco de estigmatización, de persecución, de desempleo y de denostación, haciendo que muchos de ellos encuentren el sustento en la filas de crimen organizado.

El impulso de reformas procesales con el fin de hacer más expedita la aplicación de la justicia tradicional penal, civil y de todo tipo como lo indicamos hace un momento con términos y plazos procesales, así como el número de instancias por las que se pasaba y se sigue pasando en un litigio, hace muy tardada la impartición de justicia, lo cual genera incertidumbre en los ciudadanos, lo que se repitió en las reformas que fueron temerosas tanto por los “expertos” encargados de asesorar a las cámaras de diputados y senadores, se propusieron reformas que permitirían agilizar los tiempos de resolución de controversias ante los órganos jurisdiccionales. La adopción de juicios orales y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos eran base de la estrategia plasmada en tan visionario plan, pero como ya lo dijimos se fueron haciendo componendas entre los actores políticos a tal grado de en la misma ley reformada o nuevas leyes auto boicoteadas, como ejemplo hacemos notar el auto de vinculación a proceso, en el cual los datos probatorios se convierten en un análisis probatorio del juez de control y los términos de investigación complementaria, sobre todo cuando se ha dictado como medida cautelar la de prisión preventiva contraviene toda la voluntad y el espíritu del plan trazado y de los propios juristas que no se atrevieron a dejar viejas instituciones jurídicas enterradas junto con el sistema inquisitorio tan criticado, sucumbiendo al temor que da el abismo de la innovación.

Este estudio nos obliga a entrar a analizar el posicionamiento del Licenciado Enrique Peña Nieto y que en conjunto con su equipo establecieron el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que basó en el resultado de un amplio ejercicio llamado por ellos “democrático” con el que se trataba de permitir que se orientaran las políticas y programas del Gobierno de la República durante su periodo gubernamental.

La conclusión de que informó, dieron las consultas ciudadanas según el plan las y los mexicanos estaban decididos a mover y transformar a México. Utilizando este vocablo de “Mover a México” como concepto de puente entre la sociedad y el gobierno, sostenía que nuestro país contaba con una gran fuerza para lograrlo, sustentada en el talento, la inteligencia y la creatividad de nuestra gente. Con ese respaldo social, México se abriría camino en los años por venir en una ruta mutua que sostenía con la votación que no le causó mayores conflictos para salir ganador de la elección presidencial, y la legitimidad que le daban dichos resultados, parecía una garantía de un camino que se podría andar juntos, incluido el Pacto por México, una especie de acuerdo nacional que logró establecer en las Cámaras de Legisladores con los principales partidos como lo fue Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y Verde que habían sido sus aliados estos dos últimos en la elección presidencial. Como lo dijimos fue este un plan más discursivo que de metas concretas y objetivos y estrategias, fue un manifiesto de anhelos como lo muestra el siguiente fragmento:

El Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta que sociedad y gobierno hemos delineado para caminar juntos hacia una nueva etapa del país. Este documento traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances obtenidos. Se trata de un plan realista, viable y claro para alcanzar un México en Paz, donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia que anhelan las familias. Además, establece los lineamientos para hacer de la nuestra, una nación tranquila en la que se respeten cabalmente los derechos humanos⁴.

Sobre el Sistema de Justicia penal vigente en México hasta el año dos mil ocho coincidían en las deficiencias en su capacidad para cumplir su principal finalidad de procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial. La problemática estructural de ese sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y

4 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de Enrique Peña Nieto.

el ministerio público, que se tradujo en claras y evidentes violaciones a los derechos humanos, en la ineficacia de la función persecutoria de los delitos y en la falta de respeto al principio de presunción de inocencia. Todo ello vulnerando y deteriorando momento a momento el estado de derecho y provocando que como mostraban las estadísticas la impunidad de actos ilícitos posiblemente delictivos fue la realidad de la vigencia del sistema tradicional inquisitorio, que además era usado como instrumento de control y segregación política, de salir sin una respuesta digna a los conflictos entre la víctima y el en ese entonces “probable responsable”, sin una salida procesal mediante un acuerdo reparatorio, que permitiera reencontrar la paz y armonía entre los ciudadanos, y de estos con el estado fue el motor principal de pensar en instrumentos alternos para solucionar problemas, que de hechos ya venían propuestos en el plan nacional anterior a su gobierno, pero que faltaba cristalizarlo en la realidad procesal e institucional en el país, y la difícil tarea de implementarlo en las más de tres decenas de entidades federativas y una ciudad de tamaño de lo que fue el Distrito Federal hoy Ciudad de México.

La percepción de la ciudadanía acerca del sistema de justicia era inamovible, así lo demostraban los cientos de marchas y manifestaciones de repudio a las acciones de los órganos de justicia y las críticas de académicos, organizaciones ciudadanas, líderes sociales y víctimas y familiares de ellos, del fenómeno de desaparecidos por entes del estado o por la delincuencia organizada, por ello se hizo uso de las estrategias planeadas por el gobierno Calderonista, que aunque frustrada y criticada, además del desprestigio de su llamada acción de guerra contra el crimen, le permitió a la administración federal que encabeza el Presidente Peña Nieto para hacer frente a esta problemática, lo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2008 como la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia. Retomando el objetivo de modernizar el Sistema de Justicia Penal de manera integral, ajustándolo a los principios de un estado democrático y a los instrumentos internacionales suscritos por México. La reforma al Sistema de Justicia se tornó en la bandera transformadora del desempeño de las policías, ministerios públicos, juzgadores, defensores públicos, abogados y de todos los operadores del nuevo sistema involucrados en procurar e impartir justicia, así como en ejecutar las sanciones

penales en beneficio de la sociedad. Sin embargo, rezago registrado en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, debido a que, en su momento, se subordinó la asignación de recursos para la reforma de otros objetivos públicos.

Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones constituyen obstáculos para la implementación del nuevo sistema. Sin embargo, a la fecha la percepción sobre el Sistema de Justicia penal muestra que la población considera que las Leyes no se cumplen; que los principales problemas del Sistema de Justicia siguen sin erradicarse y presentes están la corrupción, la tardanza para usarla como justificación de la misma, que con ello la impunidad sigue mostrando su mayor crecimiento y por ende tenemos menor seguridad pública y seguridad jurídica.

El camino trazado por el gobierno del Presidente Peña para tratar de obtener la confianza en un sistema que se caracteriza por la oralidad, transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño, garantista de los Derechos Humanos tanto de la víctima como del imputado. Sistema en el que existen medios alternativos de solución de conflictos que permiten descongestionar el sistema penal, el civil, mercantil, laboral y hacer eficiente el uso de recursos y generar condiciones para un adecuado acceso a la justicia pronto se encontró a hechos que le impidieron obtener dicha confianza, como ejemplo el caso conocido como el de los 43 cuarenta y tres desaparecidos de los estudiantes de la normal de Ayotzinapa del estado de Guerrero, que era una entidad gobernada por un militante de la Revolución Democrática, pero la falla de estrategia en la atracción del caso, y la mala comunicación y desinformación lo llevó a que la sociedad lo responsabilizara tanto de las inaceptables investigaciones, como de la corresponsabilidad de una supuesta desaparición forzada, por lo que entonces el aspecto central en materia de seguridad y procuración de justicia de lograr la plena y efectiva colaboración entre federación, entidades y municipios, alegóricamente se vio herida de la muerte de confianza apenas a inicio de su labor, por otro lado, la colaboración del ministerio público, policías de investigación y peritos para la implementación del nuevo sistema centrados impulsar la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único se vio

reflejada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y una Ley General Penal, ya que la multiplicidad de normas dificulta la procuración y la impartición de justicia. Los operadores del Sistema a nivel federal y en especial la Procuraduría General de la República (PGR), Código Penal Único o que nunca vio la luz, y que es el instrumento a deber de la presente administración, dejando esta herencia a concretar por la siguiente administración que encabezará el Licenciado Andrés Manuel López Obrador a partir del día primero de diciembre del año dos mil dieciocho, por lo que los cambios estructurales efectuados no fueron los suficientes y necesarios para cumplir por completo en tiempo y forma con el mandato constitucional establecido para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, solo se actuó en la Ley adjetiva, sin tocar el fondo del aspecto sustantivo del delito, su teoría y los delitos en particular y delitos especiales, así como la implementación de un verdadero modelo de reinserción social, siguiendo en la inercia, simulación e improvisación con lo que se tiene a la mano en estructuras técnica, humana y de experiencia creada en el sistema tradicional inquisitorio.

Primordial fue el apoyo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y su Secretaría Técnica (SETEC). Por tanto, si bien existen avances en el proceso de implementación del modelo acusatorio, lo cierto es que también prevalecen retos importantes.

Por lo que ha convertido en una responsabilidad histórica para los operadores del Sistema el ofrecer una respuesta eficaz a dichos retos, teniendo como herramientas la capacitación, el compromiso con los Derechos Humanos y la Transparencia que les permita también el recuperar la confianza ciudadana en las instituciones.

En el año dos mil doce, la cobertura del Nuevo Sistema de Justicia Penal ascendió a 31.2 millones de personas, lo que representó el 28.4% de la población total del país con Códigos Procesales Estatales, que cada Congreso de esas entidades en conjunto con sus operadores, asesores y operadores consideraron sería el mejor modelo. Las experiencias de las entidades federativas sirvieron de parámetro para el diseño del Nuevo Modelo de Justicia Penal Mexicano, mientras que el esfuerzo por elaborar el Código Procedimental Único y la Ley General Penal fueron la base de dos pilares para su construcción, sin embargo

como ya dijimos quedó trunco al solo avanzarse en uno de los Códigos en mención, faltando la construcción del segundo pilar, el sustantivo.

Para considerar que vivimos en un estado democrático, México debe tener como uno de sus principales componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. Porque a pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del nuevo gobierno debe ser el lograr una política de Estado en esta materia, con el objetivo que garantice el cumplimiento por cultura que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los Derechos Humanos como una práctica cotidiana, que el principio pro homine prevalezca desde el inicio de la actuación de cualquier autoridad a cualquier nivel, como lo establece y ordena nuestro artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entre algunos otros es uno de los avances más importantes en esta materia en la Reforma Constitucional en Derechos Humanos y la referente al Juicio de Amparo, que incorporaron a nuestro marco jurídico nuevos principios de respeto y exigibilidad para dichos derechos. Este nuevo marco constitucional tiene una potencialidad transformadora que debe servir de base para la promoción de esta política de Estado en dicha materia. Por ello, un aspecto central para la promoción de la política de Derechos Humanos es *impulsar su implementación con efectos vinculatorios y no seguir siendo los Ombudsman o Ombudsperson solo testigos de las atrocidades y violaciones a los derechos y sistemas en México.*

Con la reflexión sobre una nueva forma de brindar justicia en México y su territorio el equipo del Presidente Peña Nieto, apostó en lo que se les dio como mencionar el nombre de Justicia Cotidiana como aquella, distinta a la penal, que se necesita aplicar en el día a día en el trato diario y que facilitara la paz social y la convivencia armónica.

Por ello optó en presentar ya en ejercicio de gobierno el plan modernizador de esta nueva aplicación de la ley para resolver conflictos, y ante la presencia del señor Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los señores Vicepresidentes de las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, que amablemente de Legisladores Federales, de

la CONAGO, del Gobernador de Oaxaca, del Gobernador de Chihuahua, del Presidente de la Comisión de Justicia de la CONAGO, del Director del CIDE, del Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, quienes están encabezados a través de la CONATRIB, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de representantes de la sociedad civil, de académicos, de intelectuales, de representantes de los medios de comunicación, de investigadores, que aportaron al tema en la discusión y debate que se abrió para construir consensada la propuesta para tratar de entender el concepto y la ruta a trazar de la llamada justicia cotidiana mediante los diálogos, denominados: “ La Justicia Cotidiana”, a los que convocó el Gobierno de la República, apoyado y respaldado por el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Dicho ejercicio se trató de realizarlo bajo los principios: Democrático, plural y transparente, centrado en identificar los principales problemas y retos que enfrenta la justicia en el país, con el propósito de definir soluciones, en dichos diálogos, participaron más de doscientos expertos de veintiséis instituciones, incluyendo a representantes de la sociedad civil, investigadores, académicos y abogados, integrantes de organismos autónomos y de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial realizado mediante la instalación de nueve mesas de trabajo, durante catorce semanas, acuñando éste nuevo término de justicia cotidiana, a lo que anteriormente llamábamos justicia no penal, porque los más de los casos están en ese ámbito, diferente del penal, sirve darnos una idea de la importancia de esta nueva visión se solución alternativa de conflictos significa que casi el noventa por ciento, dicho en otras palabras nueve de cada diez controversias presentadas ante los distintos juzgados de nuestro país, ya sea en la instancia local o Federal, sin tener en cuenta los miles de procedimientos ante las juntas, los en proceso de implementación tribunales laborales y administrativos, diferentes del ámbito penal, aquellos que están en el día a día, aquellos que llevan a resolver problemas del ámbito familiar, donde hay conflicto, donde hay controversia, donde hay que dictar justicia teniendo en cuenta los montos en el ámbito mercantil, y muchas de las cuestiones del orden civil, la que reclaman los trabajadores, los vecinos, las madres y padres de familia; la que se vive en las escuelas y la que más frustración produce cuando no se encuentra una rápida

solución a todo eso coincidieron de darle el nombre y la definición de justicia cotidiana, haciendo énfasis que ella es la que hace la diferencia en la vida diaria de los mexicanos, la que más le importa y afecta a la gente, eso fue lo que le dio relevancia a estos diálogos, de los cuales surgieron las propuestas que retomó como suyas el grupo en el Gobierno, para darle forma a la iniciativa de reforma tratando de adoptar medidas en dicha materia.

El gobierno Peñista siendo uno de los más destacados reformadores sin importar el costo político que les trajo, como lo fue incluso la pérdida de las elecciones el primero de julio del dos mil dieciocho optó tomando en cuenta que la sociedad mexicana en la actualidad demanda soluciones simples, sencillas y prácticas, acorde a su ritmo de vida actual. Demandando un sistema de justicia eficiente, que resuelva y dé resultados, sin burocracia y ya cansado de la corrupción y la impunidad manifestando en distintos foros, marchas, conferencias, medios de comunicación y las denominadas redes requiriendo un sistema justo, eficaz y eficiente.

Con el respaldo de todos estos actores políticos y con una clara política de justicia moderna fue que se envió al Congreso de la Unión en primer término un paquete con ocho iniciativas⁵ de Reforma Constitucional, tres iniciativas de reforma legal y la propuesta de una nueva Ley General sobre este nuevo modelo, y el Presidente Peña Nieto firmó un Decreto Administrativo⁶ con el propósito de buscar los medios de solución de conflictos como conciliación en los conflictos para resolverse en los casos ante la Administración Pública Federal.

Se propuso en la iniciativa la creación a nivel constitucional, del Sistema Nacional de Impartición de Justicia, con el fin de lograr una mejor y mayor articulación entre los Poderes Judiciales y los demás órganos del Estado mexicano que administran e imparten justicia, teniendo como base la coordinación y la adopción de plataformas tecnológicas comunes, pensando ya en los juicios en

5 *Envía el Presidente Peña Nieto al Congreso iniciativas de Leyes sobre Justicia Cotidiana Propone expedir leyes generales en materia de mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante, y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87529/JUSTICIA_C_VICA_E_ITINERANTE.pdf

6 DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.DOF: 05/02/2017 consultado en:<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/dic/20171212-III.pdf>

línea y el acceso a la justicia desde cualquier computadora o dispositivo móvil, misma que demanda la movilidad, el número de población, la inversión en tecnología que es más accesible que la creación de tribunales con todo lo que implica su articulación.

Para fortalecer la independencia de los poderes judiciales locales, así como sus órganos de administración, vigilancia y sanción opinó que debe impulsarse que los jueces y magistrados se nombren a partir de conocimientos y experiencia, para elevar la calidad de la justicia que imparten, dejando atrás la vieja manera de hacerlo mediante el designo de los jueces en general a partir de listas que presentan los miembros de los Consejos de la Judicatura, como fue el caso tan mencionado del nombramiento de jueces en el estado de Jalisco, a partir de cuotas partidistas, y que ha mostrado hasta el momento fallas y retraso en la implementación del sistema penal acusatorio.

Buscando que las autoridades encargadas de este nuevo modelo propuesto en todo momento se privilegie resolver el fondo de los conflictos, evitando los pseudo formalismos o tecnicismos legales que siempre han usado para retrasar o negar la justicia, dejando presente la sospecha de la espera del momento del ofrecimiento de la dádiva, o más crítico, casos en los que ya se habla de cuotas que obligan al litigante a realizar el cohecho sin pudor alguno de la burocracia dorada manchada de corrupción e impunidad, con lo que los mexicanos en general han llegado al hartazgo haciéndose justicia por propia mano, violando una de las máximas de nuestro sistema constitucional que data de más de dos siglos y escrita en el artículo diecisiete constitucional.

Para tratar de alcanzar estos fines fue que se propuso la creación de un Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares para unificar, en todo el país, la norma adjetiva en esta materia con el objeto de evitar la disparidad de derechos y con la meta y objetivo de que en todas las entidades prevalezca una buena praxis, que dé certeza y garantía a la sociedad demandante del servicio de justicia.

Como ejemplo general sin citar caso o casos en específico se lanzó el supuesto que ocurre a diario en los juzgados y oficinas en los que una madre tarda años en obtener la custodia o la pensión alimenticia para sus menores.

Se contempló en dicha iniciativa ampliar la aplicación de la justicia oral en el ámbito mercantil, para que así todos los asuntos mercantiles sean resueltos de forma rápida y transparente.

Con el fin de fomentar que los conflictos se resuelvan sin tener que llegar a juicio a través de implementar la Ley General de Medios Alternos de Solución de Conflictos.

Para como lo dijo el mandatario en su discurso: *“En pocas palabras, queremos superar el dicho que dice: Más vale un mal arreglo, que un buen pleito”*, haciendo referencia a un dicho popular en la sociedad y el argot jurídico.

Como objetivo también se planteó que la justicia cotidiana también fuera la herramienta jurídica al alcance inmediato para dar solución a los problemas vecinales, a los incidentes de tránsito y a cualquier conflicto de esta naturaleza de los que surgen en la convivencia diaria o cotidiana como el nombre del propio modelo novedoso. Dicha Ley General de Justicia Cívica, debe de servir para que estos conflictos puedan resolverse en un día y no en semanas o meses, haciendo realidad el deseo y principio constitucional de una justicia de paz, expedita y pronta, tan necesaria en estos momentos.

Para que la justicia llegue a todo México, sin importar que tan pequeña o de difícil acceso sea cualquier comunidad y que al servicio de los que más la necesitan se propuso la Ley General de Justicia Itinerante. Con la que se trata de llevar a cabo caravanas de justicia, para que la gente que habita en lugares apartados o recónditos de la geografía nacional, sin importar la distancia, y que debe gastar para acercarse a pedir justicia a las oficinas y juzgados en que imparte, ya no tengan que dañar más su economía, y la justicia llegué a todo el territorio nacional y se resuelvan ahí, in situ, los problemas que eventualmente se tengan y que puedan ser resueltos de forma inmediata.

En tal conjunto de iniciativas se contempló un cambio estructural al modelo de justicia laboral, con el firme objetivo de proteger los derechos de los trabajadores de mejor manera transitando de la justicia laboral administrativa evolucionando, con conocimientos especializados a la creación de modernas instancias de conciliación, en que los conflictos se resuelvan de forma amigable pero con certeza jurídica jurisdiccional mediante la justicia laboral responsabilidad de poderes judiciales independientes, o sea sacar esta

resolución de conflictos laborales del poder ejecutivo y entregar su resolución a la potestad de la justicia laboral judicial.

La realidad reconocible al Presidente Peña es que su planteamiento de la justicia cotidiana deba servir para facilitar la vida diaria de las personas y el marco nacional de Mejora Regulatoria, que su planteamiento casi al final de su gobierno pero con la visión de un estadista que ve la necesidad de los gobernados de contar con trámites gubernamentales más rápidos y sencillos reduciendo los márgenes de discrecionalidad de las autoridades burocráticas para cerrar espacios a la tan ominosa corrupción con miras altas al promover la homologación del funcionamiento de los registros civiles, a fin de que, entre otros beneficios, se pueda obtener el acta de nacimiento o de matrimonio vía Internet, sin importar dónde te encuentres, acciones que ya son vigentes en la actualidad gracias a la valentía de atacar los rescoldos existentes que dan el marco para los actos tan criticables que marcan como corruptas a las oficinas gubernamentales, federales, estatales o municipales en todo el país .

La propuesta de una nueva Ley General de Registros Públicos y Catastros, que brinde a todos los mexicanos certeza sobre la propiedad de su vivienda y de sus tierras, es uno de los más ambiciosos proyectos para nuestro ver, de un gobernante, así se evitaría la discrecionalidad de autoridades impuestas a prestarse para facilitar actos fraudulentos y ser un escudo ante el embate de la delincuencia organizada que en la actualidad se ha hecho del patrimonio de los ciudadanos con el sometimiento de autoridades vulnerables a su poder en los muchos de los municipios del país.

Debemos decir que se buscó realmente la transformación estructural de la justicia en ámbitos del día a día en favor de las personas, y sin que en ningún documento de los que se vieron, el equipo gubernamental lo dijera, se plasma el respeto al derecho *pro homine* en todo el plan estructural de esta nueva justicia cotidiana, lo que demuestra que una nueva cultura basada en estos principios introducidos a nuestra constitución mediante la reforma del artículo primero constitucional, va permeando en la manera de ver un mejor país.

La iniciativa de reforma en materia de justicia cotidiana de dio en el marco del Centenario de la Constitución, en el año dos mil diecisiete, los Diálogos fueron el cauce para escuchar las aspiraciones y exigencias de justicia de la

sociedad mexicana, el Gobierno de México tan desgastado, pero con acciones como ésta dio un gran paso

Y llegando al Congreso de la Unión para que fuera discutido el planteamiento presidencial de dichas iniciativas, correspondió enriquecerlas y eventualmente, aprobarlas, las cuales fueron bien recibidas al coincidir los legisladores en reconstruir el tejido social logrando un país más justo y equitativo, que garantice, a todos, el acceso a la justicia pronta, expedita e imparcial, eficaz, que se convierta en una realidad cotidiana creando una nueva cultura de paz.

Fueron dieciséis votos, en la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados quienes aprobaron por unanimidad el dictamen que expide la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante, mismo que fue turnado a la Mesa Directiva, documento en el que se sentaron las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, establecieron las acciones de los tres órdenes de gobierno para propiciar mecanismos de solución de conflictos, así como los trámites y servicios a poblaciones lejanas, de difícil acceso y de zonas marginadas.

Debemos de realzar que ante una nueva Ciudad de México que sustituyó en estructura y visión democrática al viejo y por muchos añorado Distrito Federal se planteó que entrando en vigor este decreto, también los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deberían adecuar la organización y el funcionamiento de sus órganos encargados de impartir justicia cívica con lo previsto por esta ley, fijando un plazo que no excediera de noventa días.

PROMOVENTE	INICIATIVA	OBJETIVO	TRÁMITE
Lic. Enrique Peña Nieto Ejecutivo Federal 12 de diciembre de 2017	Expede la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante	Establecer las bases para la organización y el funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y establecer las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades de los tres órdenes de gobierno para acercar mecanismos de resolución de conflictos, así como trámites y servicios a poblaciones alejadas, de difícil acceso y zonas marginadas	Cámara de Diputados: Turnada a la Comisión de Justicia

La base en la reforma constitucional en comento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, fecha por demás emblemática, la cual facultó al Congreso de la Unión a expedirla, iniciativa⁷ que envió el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados el día doce de diciembre del dos mil diecisiete, sobra decir otra fecha emblemática para el pueblo mexicano, la primera la celebración del estado mexicano y la segunda de la religión con mayoría de seguidores en el país y que tiene como símbolo propio el festejado en ese día.

Cabe destacar el denominado espíritu de la ley que sirvió en la exposición de motivos, como argumento en el que entre otras cuestiones se señaló que la justicia cívica debe tener un papel fundamental en el mantenimiento del orden y la tranquilidad en una sociedad, en la que debe facultarse a las autoridades más cercanas a los ciudadanos para actuar de manera inmediata, ágil y sin formalismos innecesarios ante los conflictos “cotidianos” que se presentan en el día a día, fomentando que la cultura cívica sea efectiva y la justicia en esa materia sea eficaz, siendo necesario homologar principios y bases que sirvan de políticas públicas y que sea la guía de la actuación de los juzgados en la materia.

Como principios básicos, en la difusión de la cultura cívica con una clara prevención de conflictos vecinales y comunales, de corresponsabilidad en la

7 CAMARA DE DIPUTADOS: *Iniciativa de Ley*, 2017

conservación del entorno social, el respeto a las libertades y derechos de los otros, la prevalencia del diálogo para la solución de conflictos y el fomento de la participación ciudadana para el fortalecimiento de una vida democrática, entre otros, en cada municipio o demarcación territorial, al menos, debe crearse un juzgado cívico que opere de forma ininterrumpida para la atención de los conflictos de esa naturaleza, sin vulnerar el pacto federal propone que las leyes de las entidades federativas en esa materia establezcan su propio catálogo de infracciones, atendiendo a su dinámica social en particular y los conceptos socio jurídicos.

Las jornadas de justicia itinerante, se llevarán a cabo por la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México con acciones y mecanismos adecuados y prácticos para que llegue a poblaciones de difícil acceso y zonas marginadas facultando a las autoridades que están más cercanas de la población en general, para resolver de manera inmediata, ágil y sin formalismos excesivos, los conflictos que se presentan de forma cotidiana, sin necesidad de acudir ante un tribunal. La justicia itinerante acercará trámites y servicios del gobierno a las comunidades alejadas, marginadas o de difícil acceso.

La votación⁸ dentro del seno legislativo por unanimidad, con 344 votos, la Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante para resolver los conflictos cotidianos mediante la conciliación y en su caso, la aplicación de sanciones como la amonestación y servicios a favor de la comunidad, hasta multas y arrestos por no más de treinta y seis horas, dando cuenta de ello los medios de comunicación.⁹

Lográndose con esto establecer el nuevo sistema de solución de conflictos y acercamiento de servicios a la población bajo 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, publicada el cinco de febrero del año dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

8 "La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó el proyecto de ley, que prevé arrestos de hasta 36 horas por infracción, al Senado para su análisis y eventual ratificación. <http://www.milenio.com/politica/diputados-aprueban-ley-de-justicia-civica>

9 DAMIÁN Fernando: La Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante para resolver los conflictos cotidianos mediante la conciliación, Milenio <http://www.milenio.com/politica/diputados-aprueban-ley-de-justicia-civica>

A propuesta del Presidente Enrique Peña Nieto, el nuevo ordenamiento prevé la homologación de las bases para la organización y el funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, cuyas leyes locales en la materia deberán considerar su catálogo de infracciones.

La legislación establece asimismo acciones como las jornadas de justicia itinerante para acercar mecanismos de solución de conflictos, así como trámites y servicios, a poblaciones alejadas, de difícil acceso y zonas marginadas. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó el proyecto de ley al Senado de la República para su análisis y eventual ratificación. El dictamen de la Comisión de Justicia en el Palacio de San Lázaro subraya que la justicia cívica tiene un papel fundamental en el mantenimiento del orden y la tranquilidad de una sociedad, al facultar a las autoridades a actuar de manera inmediata, ágil y sin formalismos innecesarios ante conflictos cotidianos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, más de 40 por ciento de la población de 18 años o más tuvo al menos un conflicto o un enfrentamiento en su vida cotidiana durante los últimos tres meses y cerca de 50 por ciento de esos conflictos escalan a insultos e incluso a violencia física, puntualizó el legislador priista Álvaro Ibarra, Presidente de la comisión dictaminadora. “Estas acciones, si no cuentan con una atención pronta y correcta, pueden llegar a la realización de conductas tipificadas como delitos”, remarcó.

El legislador perredista José Ángel Ávila Pérez subrayó que algunas entidades federativas y municipios ni siquiera existe la justicia cívica, dejando a los ciudadanos en la indefensión ante las faltas cometidas por quienes, amparados por la impunidad, cometen conductas que enturbian la convivencia diaria de los vecinos. Entre las infracciones citó como ejemplo conductas habituales como tirar basura en lugares prohibidos o pasear mascotas sin las medidas de protección adecuadas para evitar daños a otras mascotas o personas.

III. Reflexiones finales

PRIMERA.- Como resultado del presente análisis de ideas pudimos observar en primer término que es sumamente necesario que se analice con responsabilidad y al inicio de cada periodo presidencial el respectivo Plan Nacional de Desarrollo para poder así formar una visión clara y objetiva de cuáles son las pretensiones

del ejecutivo y su gabinete, cual es el rumbo que tomará el Estado, y así estar en posibilidad de evaluar el recorrido identificando los objetivos a corto, mediano y largo plazo, para evaluar si las acciones han sido las correctas y efectivas con un resultado que conduzcan al cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo cuando se pretendió extender los servicios prestados por la defensoría de oficio no es suficiente hacer una comparativa de cuantas personas atendió, es muy importante saber la naturaleza de las defensas y/o asesorías otorgadas y el resultado que estas tuvieron. Ya que la evaluación de corte cualitativa se enfocará en los alcances y resultados para poder ver si fueron correspondientes a los objetivos que se plantearon en un principio.

SEGUNDA.- En el presente capítulo comparamos dos sexenios de trabajo uno ya culminado y el otro en el cual nos encontramos a escasos meses de que culmine, por lo cual hemos concluido que para evaluar una gestión presidencial de una manera más objetiva se propone el comparar los resultados de sus acciones con los objetivos en su Plan Nacional de Desarrollo, y si aún se gusta comparar dicho ejercicio con otro ejercicio similar de una gestión distinta, estos serán resultados obtenidos con objetividad y verisimilitud, dejando de lado las evaluaciones irresponsables a base de posturas subjetivas tomadas de comentarios o publicaciones que siempre se compondrán desde la perspectiva del autor.

TERCERA.- Por lo anterior dotamos de gran importancia la creación del Plan Nacional de Desarrollo por que como lo pudimos constatar aquel elaborado para el periodo 2007 – 2013 resultó tener tal impacto que continuó dirigiendo la agenda para el período siguiente y seguramente lo hará hasta dos mil treinta, la implementación de un cambio de forma y fondo en la manera no solo de acceder sino también de hacer, administrar y ejecutar justicia en el país generó un cambio cultural y un paradigma en la historia.

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados, *Proyecto de ley que prevé arrestos de hasta 36 horas por infracción*. <http://www.milenio.com/politica/diputados-aprueban-ley-de-justicia-civica>

DAMIÁN FERNANDO: *Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante para resolver los conflictos cotidianos mediante la*

conciliación, Milenio. [p://www.milenio.com/politica/diputados-aprueban-ley-de-justicia-civica](http://www.milenio.com/politica/diputados-aprueban-ley-de-justicia-civica)

DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/dic/20171212-III.pdf>

Iniciativas de Leyes sobre Justicia Cotidiana que se propone expedir leyes generales en materia de mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante, y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87529/JUSTICIA_C_VICA_E_ITINERANTE.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno del Presidente Mexicano Licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno del Licenciado Enrique Peña Nieto.

REFORMA LABORAL EN MÉXICO 2015-2017

Guido Adalberto BUGARÍN TORRES¹

Karina Livier MACÍAS GUZMÁN²

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes históricos. III. Reforma Constitucional en materia laboral. IV. Consideraciones Finales.

I. Introducción

La legislación laboral mexicana, a diferencia de otras leyes, no ha cambiado con el ritmo vertiginoso con que la sociedad va evolucionando, sin embargo, tampoco se ha quedado en el rezago total, basta recordar que la Ley Federal del Trabajo de 1931 (18 de Agosto, publicado entonces por el Presidente Pascual Ortiz Rubio), fue un cuerpo jurídico muy bien implementado, se adaptaba a las condiciones que se venían tratando de mejorar, provocando una gran evolución en materia del trabajo, reglamentaba el artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1916, vigente en 1917, desglosando cada uno de los aspectos señalados en dicho artículo; ahora bien, si bien es cierto, esta primera Ley Federal del Trabajo, tutelaba los derechos de los trabajadores, aún seguía siendo mínima la garantía para los mismos; pero también es verdad que implementaba el equilibrio entre los factores de producción, por lo que fue objeto de distintas modificaciones y reformas para lograr adaptarse más a las exigencias de la época.

1 Abogado, Doctor en Derecho por la Universidad CEU Madrid, España, académico de la División de Estudio Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, Presidente de la academia de derecho laboral en el citado centro universitario.

2 Abogada, Maestra en Derecho Constitucional y Amparo, Doctorante en derecho, académica de la División de Estudio Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, así como del Centro Universitario de Tonalá, ambos de la Universidad de Guadalajara, secretaria de la academia en Derechos Humanos, del centro universitario de Tonalá, de la Universidad de Guadalajara.

II. Antecedentes históricos

En 1960 el presidente Adolfo López Mateos, designó una comisión para que revisara la Ley Federal en ese momento vigente (1931), ya que las condiciones laborales habían cambiado, dicha comisión presentó un proyecto que fue reprobado por los diputados, sobre todo, aquellos que simpatizaban con la clase patronal; de esta comisión vino otra posterior con el mismo objetivo, adecuar la legislación laboral a los nuevos tiempos, los debates fueron intensos entre los factores de la producción y el Estado Mexicano como mediador, trascurrió el periodo del Presidente López Mateos y entró Gustavo Díaz Ordaz, quien siguió consultando la necesidad de cambiar la Norma Laboral Mexicana y fue prácticamente al final de su mandato cuando entró en vigor la nueva Ley Federal del trabajo, el día primero de Mayo de 1970.

El objeto de hacer esta pequeña remembranza histórica, obedece a reflexionar sobre lo siguiente: pasaron 39 años para que la legislación laboral se modificara, aun cuando el México de 1931 al de 1970, haya sido diferente y haya tenido cambios sustanciales, las condiciones laborales no sufrieron modificación alguna, posteriormente hubo reformas (1980), pero que no representaron cambios sustantivos en la Ley, y así siguieron pasando los años (4 sexenios) y fue hasta el 30 de Noviembre del 2012, (42 años después) para que esta tuviera una reforma que pudiéramos llamar significativa, trascendente, de hecho no lo fue, pero si consideramos que era una de las pocas leyes que al paso del tiempo no cambiaban, a pesar de la evolución social, pues entonces vamos denominándola importante.

En las líneas anteriores, se ha dejado en claro, que el Derecho Laboral, como disciplina del Derecho Público/Social, no representa un mediano interés para su estudio, cuando es una de las ramas del derecho que contribuyen a la justicia y la paz social, y la pregunta obligada sería, ¿Es conveniente para el equilibrio y la estabilidad social, dejar pasar las necesidades de la clase trabajadora y brindar remedios caseros a la problemática nacional, cuando se requiere una intervención a fondo?, no podemos ser insensibles, ni mucho menos irresponsables a dicha problemática, México está convulsionado, México está inseguro, intranquilo, nervioso y sobre todo molesto, urge un cambio social, los valores y principios sociales se han perdido, no porque los padres

de hoy sean débiles y los hijos irreverentes, no, eso es consecuencia de la falta de seguridad jurídica, seguridad en el empleo, falta de una vivienda digna y decorosa, de obtener un salario remunerador, de laborar una jornada justa y humana, por mencionar algo de lo que falta, si eso se cumpliera, volveríamos a los viejos tiempos y con ello el rescate de los valores esenciales de toda sociedad, pero la duda prevalece, que es lo que verdaderamente se busca, a donde vamos, que queremos, que buscamos, acaso una insurgencia social, dudas y estigmas giran en torno al tema.

Consideramos que en tanto la ley no otorgue verdaderos beneficios a la clase obrera, a la clase trabajadora, la o las reformas que se aprueben, no puede generar un verdadero cambio, de seguir así, serán sólo modificaciones y adecuaciones para satisfacer los intereses de una minoría (Gobierno/Patrones/Líderes Sindicales), y con ello seguir marginando el crecimiento y desarrollo de la clase trabajadora, tampoco se puede afirmar, que las últimas reformas no hayan dejado algo positivo en el contexto, en algo ayudarán, pero será cuestión de esperar.

A juicio de los autores, la reforma del 2012, fue la que más modificaciones tuvo, aunque es importante resaltar, que esta reforma no fue constitucional, solo fue a la Ley Federal del Trabajo, por ejemplo se incorporaron figuras que si bien es cierto, se daban por entendidas, el legislador decidió plasmarlas y que se terminara de una vez por todas con la libre interpretación, tanto de la autoridad laboral, como de los propios litigantes, destacan entre otras (sólo las enunciaremos, ya que no es el objeto del presente estudio), trabajo digno o decente; igualdad sustantiva entre hombres y mujeres; hostigamiento y acoso sexual; derecho a la formación profesional; trabajo a prueba y a capacitación inicial; trabajo de menores; trabajo de mujeres, sólo por mencionar algunas novedades en la nueva ley; posteriormente se aprobó la reforma del 2014, que satisfacen parcialmente los reclamos sociales, ambas reformas, sólo atienden parcialmente aspectos muy limitados, resultaría ocioso repetir las mismas, cuando en las anteriores publicaciones ya dimos cuenta de ello, por eso sólo nos remitiremos a la última reforma del 2015, que tiene por objeto modificar las fracciones XVIII, XIX, XX, XXI y el inciso b) de la fracción XXVII del artículo 123; se adicionan la fracción XXII Bis y el inciso c) a la fracción XXXI del Apartado A

del artículo 123 y se elimina el último párrafo de la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha reforma sólo atiende situaciones de orden procesal y colectivo, y en absoluto se ocupa de circunstancias de las relaciones individuales del trabajo, donde hacen falta y en gran medida, mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.

III. Reforma constitucional en materia laboral

Entrando al análisis de esta reforma, es importante ponderar los siguientes aspectos, y que obvio son del orden de prestaciones individuales de trabajo y procesal; se establece que la impartición de justicia estará a partir de febrero del 2018, en manos del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas, según sea el caso, existen un sinnúmero de dudas al respecto, por mencionar algunas de ellas, que traen aparejado la posibilidad de despidos masivos de los actuales funcionarios de las juntas de Conciliación y Arbitraje.

El artículo sexto transitorio de la citada reforma establece:

“Las autoridades competentes y las Juntas de Conciliación y Arbitraje deberán transferir los procedimientos, expedientes y documentación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, tengan bajo su atención o resguardo a los tribunales laborales y a los Centros de Conciliación que se encargarán de resolver las diferencias y los conflictos entre patrones y trabajadores”.³

Ante dicho mandamiento, la pregunta obligada es, ¿Cómo van a resolver los nuevos Juzgados Laborales?, si se supone que a partir de febrero del año 2018, ya habrá un nuevo ordenamiento procesal, entonces pues, resolverán con el nuevo y emitirán sentencias, o dictarán laudos, pero no existe congruencia jurídica, que un tribunal o juzgado emita una resolución final a manera de laudo.

¿Qué pasará con los funcionarios de las juntas?, ¿serán indemnizados?, ¿formarán parte de los nuevos juzgados laborales?, ¿quiénes resolverían las demandas ya instauradas, respetarán los derechos de antigüedad de los servidores públicos?, todas estas interrogantes, parecen tener respuesta, la

3 DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral

situación es que aún (Septiembre 2018), no se ve luz en el horizonte y eso preocupa, ya que se venció el termino fatal establecido en el segundo transitorio de la multicitada reforma, y es fecha que en algunas entidades federativas ni siquiera saben si habrá o no presupuesto para dicho cambio, no saben si hay un espacio adecuado para los nuevos juzgados, o tribunales laborales, etcétera, se desconoce el mecanismo de selección de quienes habrán de ser designados Jueces; se politizará la designación de los funcionarios judiciales, entregándole a las legislaturas federal o local el poder de nombrar a dichos funcionarios (como acontece en varias entidades federativas), y así como esto, son más aún las dudas que el espacio laboral mexicano enfrenta.

Pero no hemos dedicado este breve espacio a plantear dudas, mejor, procederemos a formular opiniones, que pudieran despejar tanta incertidumbre acumulada, a continuación las enumeramos:

- I. Las juntas locales y federales de conciliación y arbitraje, deben de permanecer en funciones hasta en tanto concluyan los procedimientos pendientes y solucionar el rezago existente; finalmente, al entrar en funciones los juzgados laborales, ya no invertirán tiempo en las nuevas controversias, en virtud de que estas ya serán materia de dichos juzgados, previo a pasar obligatoriamente por el centro de conciliación.
- II. Las juntas locales y federales de conciliación y arbitraje, dejarán de conocer de nuevos casos laborales a partir del día en que se establezcan los Juzgados y resolverán conforme a la ley que estaba en vigor al momento de conocerse la demanda.
- III. Los juzgados laborales, conocerán de aquellos casos que por determinadas circunstancias, no se resuelvan en los centros de conciliación (Organismo Público Descentralizado).
- IV. Creación de una legislación procesal aplicable en toda la República.
- V. Si la reforma tiene como justificante, terminar con el rezago procesal, se deberá contemplar mecanismos legales ágiles, sencillos, que garanticen una verdadera celeridad en las procesos laborales.
- VI. No politizar la designación de los jueces laborales, es decir, no entregar a las legislaturas locales, el poder de designar a los nuevos funcionarios judiciales, quienes deberán acreditar tener experiencia y conocimientos en materia laboral y evitar se filtren perfiles inadecuados al caso.
- VII. Contar con una verdadera independencia del poder Ejecutivo y en consecuencia, gozar de autonomía procesal, sólo supeditada al marco legal.

VIII. Homologación salarial, con jueces y magistrados del Poder Judicial de las entidades federativas.

IX. Otorgar seguridad en el empleo a todos los funcionarios laborales.

X. Establecer si habrá segunda instancia en materia de recursos procesales.

XI. No permitir que los Tribunales de Justicia de la Federación y de las entidades federativas, se adueñen de las posiciones de nueva creación, sólo porque pertenecerán a dicho órgano judicial.

XII. Escuchar a las Universidades, ya que ellas tienen la mejor materia prima en materia de docencia e investigación Jurídica.

XIII. Si de verdad se pretende agilizar los procesos laborales en México, dejar atrás los intereses de la clase obrera y patronal, que opinen, sí, pero que no propongan, hacer lo contrario sería regresar al pasado.

XIV. Que el órgano conciliador, cumpla verdaderamente su función, que cuente con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios, para brindar una verdadera justicia laboral y con ello dar crédito a la reforma aprobada.

Podríamos, mencionar más casos aunque no es el objetivo, el objeto del presente estudio conlleva, aportar desde la academia, una visión diferente a la que algunos involucrados en el tema no quieren reconocer, porque de que lo saben, pero seguramente no les conviene manifestarlo; por eso, los académicos tenemos una visión completamente diametral con los actores interesados en la reforma, nuestra opinión es objetiva, imparcial, científica y desinteresada, cuyo único objeto es contribuir con una modesta opinión de lo que está por venir en fechas próximas, esperemos sea para bien.

Aunado a lo anterior, existen circunstancias colaterales a la reforma laboral, tal es el caso del tratado bilateral (recién firmado), entre México y Estados Unidos, donde se ha especulado que México será sancionado si incumple la ley laboral, la pregunta es, ¿se contempló en la firma del acuerdo la reforma ya aprobada?, es decir, cual ley tomaran en cuenta, la vigente o la futura (si es que se da), se aplicaría en beneficio de México el principio de la irretroactividad de la ley, contemplada en el artículo 14 Constitucional, todo esto es meramente especulativo, ya que el Gobierno mexicano, no ha dado a conocer los acuerdos alcanzados en materia laboral, por consiguiente ignoramos los alcances legales del mismo y en su momento contar con herramientas para hacer un verdadero planteamiento legal, que satisfaga las dudas e incertidumbre que actualmente

vive y padece el sector laboral mexicano, coincidimos con estos acuerdos, en cuanto no se violenten los derechos colectivos de los trabajadores, pues también existen a forma de especulación, voces internacionales que señalan, que la principal demanda del país firmante del tratado, es que los contratos colectivos sean abiertos.

Sin embargo, hay que considerar, que con la reforma laboral del 2012, las organizaciones sindicales se han visto obligadas a transparentar mucha de su vida interna, entre ello, los estatutos y contratos colectivos de cada organización, así que, resulta inoperante esta pretensión, ya que actualmente es una obligación de dichas organizaciones; en este mismo sentido de la última reforma laboral constitucional, establece una serie de obligaciones a un organismo descentralizado, que será el responsable del registro de los sindicatos,

Aún cuando este registro es nacional, no establece una obligación en las entidades federativas, así también, la reforma menciona que previo a los procedimientos de huelga, será necesario que acrediten el número de afiliados, sin lugar a dudas, con esto se hay dos aspectos trascendentes de análisis jurídico, el primero de ellos será en razón de la centralización de las organizaciones sindicales, si las entidades federativas tienen procesos complicados para otorgar un registro sindical y una toma de nota, sin duda será aún más burocratizado este proceso, y el segundo aspecto y no menos relevante es, mientras la justicia laboral deja de depender del presidente de la república, será este funcionario, quien designe al titular de esta área descentralizada, dejando así, en manos del Poder Ejecutivo, el control de todas las organizaciones sindicales, de su registro de contratos colectivos, del reconocimiento de la personalidad jurídica de un representante sindical, y más aún, de forma centralizada, quedando sin lugar a dudas, una reforma patronal, donde el presidente de la nación seguirá teniendo injerencia en las organizaciones obrero-patronales, estaremos muy atentos para el análisis correspondiente del tipo de organismo de registro sindical que ha de crearse tras esta reforma.

IV. Consideraciones finales

Resulta crucial de igual forma plantear, cuál será la postura del próximo Presidente de la República, ya que han sido varios los posicionamientos expresados por el hasta hoy, presidente electo de México, ejemplo tenemos, el aeropuerto, la descentralización administrativa, la designación de coordinadores en las entidades federativas, el incremento a la gasolina, la venta y/o arrendamiento del avión presidencial, etc., etc., pero no se ha pronunciado respecto a la reforma laboral, como tampoco la recién legislatura Federal, lo que nos hace suponer, que la reforma laboral, no se encuentra en la agenda prioritaria de la nueva administración, y que así la llevarán hasta en tanto así lo decidan, y que dicho silencio coincide de alguna manera, con las declaraciones del actual Secretario del Trabajo y Previsión Social, Roberto Campa Cifrian, quien ha manifestado, que la permanencia de las juntas de conciliación y arbitraje, tardarán en desaparecer en 4 o 5 años, lo que nos hace suponer, que no existe voluntad política para cumplir con la reforma laboral ya aprobada, y que si efectivamente tienen voluntad de que el sistema de impartición de justicia laboral cumpla con su objeto constitucional, en el próximo presupuesto de Egresos de la Federación, se deberá contemplar dicho gasto (al igual que las entidades federativas) y con ello implementar la tan anhelada lucha de terminar con el rezago laboral y darle a la clase trabajadora, la certeza jurídica de que sus demandas serán atendidas en forma ágil, pronta y justa, y con ello garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores, que históricamente han sido tan vulnerados, será cuestión de esperar.

Fuentes de consulta

DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.

REFORMA QUE CREA LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN EN MATERIA LABORAL A NIVEL FEDERAL Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Francisco Javier DÍAZ AGUIRRE¹
Jesús Ignacio ESCOBEDO CORREA²
Miguel Eduardo SEVILLA AYALA³

Resumen

El presente trabajo presenta una visión de estudio y análisis de contexto de la reforma constitucional que crea los centros de conciliación en materia laboral a nivel federal y en las entidades federativas, publicada el 24 de febrero de 2017, desde la óptica de sus antecedentes políticos-sociales, el marco teórico estadístico de la conciliación, el diseño del nuevo modelo de conciliación, el proceso legislativo de la reforma y un comparativo de la iniciativa presidencial y el texto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Sumario. I. Antecedentes. Justicia Cotidiana, II. Diálogos por la Justicia Cotidiana, III. Marco teórico de la conciliación en el Derecho Laboral, IV. Una vista a la estadística de la conciliación 2017, V. Diseño del nuevo modelo de

- 1 Abogado por la Facultad de Derecho (División de Estudios Jurídicos) del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Concluyó la Maestría en Gestión y Políticas de la Educación Superior, en el Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara y cursó el Doctorado en Gerencia y Política Educativa en la Universidad de Baja California. Profesor del Departamento de Políticas Públicas, División de Economía y Sociedad, CUCEA, Universidad de Guadalajara.
- 2 Abogado por la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Egresado de la Maestría en Administración Pública, en la Universidad del Valle de México, campus Guadalajara Sur. Profesor del Departamento de Disciplinas sobre el Derecho, División de Estudios Jurídicos, CUCSH, Universidad de Guadalajara.
- 3 Abogado por la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia en el servicio público estatal.

conciliación, VI. Aspectos relevantes de los centros de conciliación a nivel federal y en las entidades federativas y VII. Conclusiones y aproximaciones.

I. Antecedentes. Justicia Cotidiana

Previo a realizar un análisis de la reforma que crea los centros de conciliación en materia laboral, es indispensable dar cuenta de un hilo conductor bajo el cual se enfocaron varias de las iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, en el segundo trienio de su mandato y que fueron aprobadas durante el 2017. Estas reformas constitucionales se sustentaron bajo el concepto de la justicia cotidiana.

El 27 de noviembre de 2015 el titular del Poder Ejecutivo dirigió el mensaje a la Nación: Por un México en Paz con Justicia, Unidad y Desarrollo⁴, como consecuencia y respuesta gubernamental a los hechos ocurridos en el municipio de Iguala, perteneciente al estado de Guerrero, los días 26 y 27 de septiembre de dicho año y que a la postre se convertiría en uno de los temas y acontecimientos que marcaron la administración pública federal a nivel internacional.

En un mensaje con una duración aproximada de 40 minutos, centrado en su mayoría a la necesidad de construir un pleno estado de derecho, presentó diez medidas inmediatas. Es en la séptima medida en que se establece el impulso de acciones y reformas adicionales para hacer efectivo el derecho humano a la justicia.

El Presidente, sostuvo que la justicia no es privativa al ámbito penal, manifestó que existe una justicia olvidada, la denominó: justicia cotidiana. Resaltó que la justicia suele ser lenta, compleja y costosa.

En consecuencia, se comprometió que en el siguiente periodo ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión impulsaría una amplia agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana. Sin embargo, para enriquecer dichas iniciativas instruyó al Doctor Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), que organizara diversos foros de consulta con juristas, académicos y representantes de la sociedad civil; para esta actividad el Presidente señaló un plazo de noventa días a fin de recibir las propuestas y recomendaciones derivadas dichos trabajos.

4 Gobierno de la República, "Mensaje a la Nación: Por un México en Paz con Justicia, Unidad y Desarrollo", transmitido en vivo el 27 de noviembre de 2014 <https://www.youtube.com/watch?v=kY86qNmZB2A>

Con dicho marco, el CIDE dio inicio a los trabajos encomendados el 15 de enero de 2015 y en colaboración con otras instancias y organizaciones relacionadas a la impartición de justicia lograron generar 15 foros de consulta, con la participación de 425 expertos y en la que se recopilaron 485 testimonios y 600 propuestas, que se depuraron y concretaron en 217, en atención a lo plasmado en el documento Síntesis del Informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana.⁵

Es en dicho documento donde se define el alcance del concepto de la justicia cotidiana y que lo define como:

“... las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática. Incluye a la justicia civil, que atiende los problemas del estado civil y familiar de las personas o bien el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo mismo que la justicia laboral, que trata las relaciones de trabajo de las personas con sus empleadores, sean estos particulares u organismos públicos, pero también un sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos directos de los ciudadanos con alguna autoridad. La justicia de proximidad, es decir, aquella que atiende los problemas que se generan de la convivencia en las comunidades, vecindarios y ciudades, forma parte también de la justicia cotidiana y dentro de ésta se consideran especialmente los mecanismos que existen para resolver los problemas en las escuelas por ser éstas centros importantes de convivencia y socialización”.⁶

Y es bajo esta delimitación teórica, que se reconoce a la justicia laboral como parte fundamental de la justicia cotidiana y por lo tanto materia de estudio y enfoque en los ejercicios de consulta.

En el informe final sobre los foros, el CIDE, plantea 20 propuestas para un plan de acción, mismas que se organizaron en tres conjuntos; el primero agrupa a las propuestas cuya ejecución se encuentra en la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal, el segundo conjunto corresponde a una coordinación entre el ámbito federal y las entidades federativas y por último el tercero, que reconoce propuestas de mayor complejidad y que requiere una instancia de conducción de un diálogo que permita en corto plazo alcanzar consensos.

5 Centro de Investigación y Docencia Económica, “Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana”, México, 2015, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf

6 Centro de Investigación y Docencia Económica, *ibidem*, p.3

Es en el tercer conjunto en que se inscribió la propuesta 18 “Para los trabajadores: revisar la operación de juntas de conciliación y arbitraje”⁷, en el planteamiento se reconoce que existe un consenso respecto que el actual funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje no es el idóneo y que presenta graves problemas en su operación.

Esta propuesta coloca la imperante necesidad de abrir al diálogo de manera seria, documentada y rigurosa el diseño de las juntas para proponer soluciones de fondo, el tomar medidas inmediatas para avanzar a su profesionalización y proteger a trabajadores en condiciones de vulnerabilidad y así como eliminar las áreas de vulnerabilidad a fin de evitar que se convierten en focos de corrupción. Estas propuestas se hicieron llegar a la Presidencia de la República en cumplimiento a su instrucción.

II. Diálogos por la Justicia Cotidiana

Los Diálogos por la Justicia Cotidiana, fue la respuesta en coordinación que convocaron en noviembre de 2015 el Gobierno de la República, en conjunto con el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En este nuevo esfuerzo de consulta se retomaron las propuestas y recomendaciones de los foros anteriores; en estos diálogos participaron 200 personas y 26 instituciones que realizaron reuniones previas para presentar sus conclusiones en las mesas de trabajo⁸.

En el siguiente cuadro se presentan las principales aportaciones de los participantes en la mesa 2 “Justicia Laboral”, respecto a la conciliación:

7 Centro de Investigación y Docencia Económica, *idem*, p.24 .

8 Gobierno de la República, “Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones”, México, 2015, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA_JUSTICIA_COTIDIANA..pdf

Tabla 1
Resultado de la mesa 2 Justicia Laboral de Diálogos por la Justicia Cotidiana

Problemática general de la Justicia Laboral			
Atender las diversas deficiencias de los tribunales laborales, a fin de dar certidumbre a trabajadores y empleadores			
Problemática específica	Aspectos a considerar	Soluciones propuestas	Desarrollo de soluciones
Uso inadecuado de la conciliación	<p>La ley y la práctica han permitido pactar disminución de obligaciones legales mínimas.</p> <p>Las partes acuden al juicio para intentar “negociar” lo que por ley no sería negociable.</p> <p>Se confunde la conciliación con una posibilidad de quita o descuento.</p>	Usos adecuado de la conciliación	<p>Dotar de atribuciones a los tribunales laborales para intervenir sin necesidad de iniciar un juicio.</p> <p>Implementar un procedimiento prejudicial conciliatorio. De haber acuerdo en las condiciones de reinstalación se concluye el asunto.</p> <p>Agotada la etapa prejudicial sin alcanzar conciliación el procedimiento versará sobre las condiciones de la relación laboral.</p> <p>Determinación de criterios para lograr el aprovechamiento al máximo de la conciliación como solución e impedir el ineficiente incremento de asuntos que quizás no cuentan con los elementos de un procedimiento y se limitan a una negociación.</p> <p>En los juicios en los que se demande indemnización o reinstalación, la conciliación podrá abarcar estas acciones, sin limitar los derechos del trabajador.</p> <p>Tratándose de convenios de cumplimiento de laudo, no basta la manifestación de la parte actora de haber recibido otras cantidades, sino que deberá ser acreditado fehacientemente.</p> <p>Analizar la posibilidad y conveniencia de generar convenios para el cumplimiento del laudo.</p>

Problemática general de la Justicia Laboral Atender las diversas deficiencias de los tribunales laborales, a fin de dar certidumbre a trabajadores y empleadores			
Falta de conciliación en asuntos que involucran entidades públicas	La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no prevé la posibilidad de conciliar asuntos de carácter particular sin recurrir a responsabilidad administrativa.	Procedimientos de conciliación en entidades públicas	Evitar fincar responsabilidad administrativa a aquellos servidores públicos que promuevan estrategias de conciliación cuando éstas sean procedentes bajo determinados parámetros o montos. Incorporar la posibilidad de conciliar.
Normas obsoletas, violatorias de derechos e ineficientes	El procedimiento para sustanciar conflictos de carácter individual en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no prevé una etapa conciliatoria, ni la posibilidad de dar por concluida una controversia mediante convenio de las partes.	Eliminar normas obsoletas, violatorias de derechos e ineficaces	Revisar y reformar artículos obsoletos y que han sido declarados inconstitucionales. Para lograr la solución propuesta, la mesa estimó que se deben llevar a cabo reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como promover que las entidades federativas revisen su legislación burocrática. La solución se consideró viable, pues implica una reforma legislativa, aunque se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones"⁹

III. Marco teórico de la conciliación en el derecho laboral

En términos generales, los autores Santiago Barajas Montes de Oca y Ricardo Méndez Silva definen a la conciliación como "el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que

sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas".¹⁰

El concepto de conciliación tiene aplicación en el derecho procesal del trabajo, pero también en el derecho civil e internacional público y en otros como el derecho bancario, instituciones de seguro, defensa del consumidor o protección de personas y menores como lo refieren los autores ya señalados.

En el proceso o derecho laboral la conciliación ha venido a constituir un trámite obligatorio preliminar al arbitraje, que debe ser intentado en forma permanente por los tribunales de trabajo durante el desarrollo del proceso. El proceso conciliatorio conduce a evitar un proceso futuro, de duración y resultados no previsibles.

Según lo señalado en el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) al presentarse el escrito de demanda la Junta dictará acuerdo para la celebración de la audiencia de conciliación que deberá efectuarse dentro de los 15 días siguientes; asimismo, la Junta mediante el funcionario conciliador o su personal jurídico, intervendrá en la celebración de pláticas entre las partes, a quienes exhortará para que procuren llegar a un arreglo que ponga término a sus diferencias.

De llegar las partes a un acuerdo concluye el conflicto laboral, mediante convenio aprobado por la Junta el cual producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo en atención a lo señalado en el artículo 876 de la LFT.

Como hemos visto el término conciliación no es ajeno ni nuevo en el proceso o derecho laboral, no obstante, el nombre que llevan los organismos encargados de realizar la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo entre trabajadores y patrones es responsabilidad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

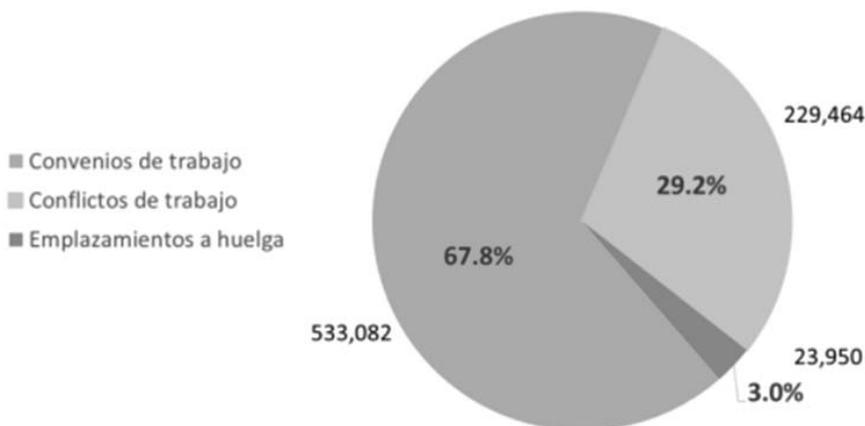
IV. Una vista a la estadística de la conciliación 2017

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su comunicado de prensa 282/18 de fecha junio de 2018, durante el 2017 se presentaron 533,082 convenios de trabajo

10 Barajas Montes de Oca, Santiago y Méndez Silva Ricardo, Conciliación, Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, t. II, pp. 186-190 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1169/8.pdf>

fuera de juicio, 0.6% más que en 2016, al pasar de 529,688 a 533,082 estos convenios corresponden a los acuerdos de índole laboral que se registran en las juntas locales y para los que no existe litigio o conflicto. Los tipos de arreglo más frecuentes en los convenios de trabajo¹¹ fuera de juicio fueron la terminación del contrato con 48.8% y el retiro voluntario con 44.7%.

Gráfico 1
Relaciones laborales de jurisdicción local 2017



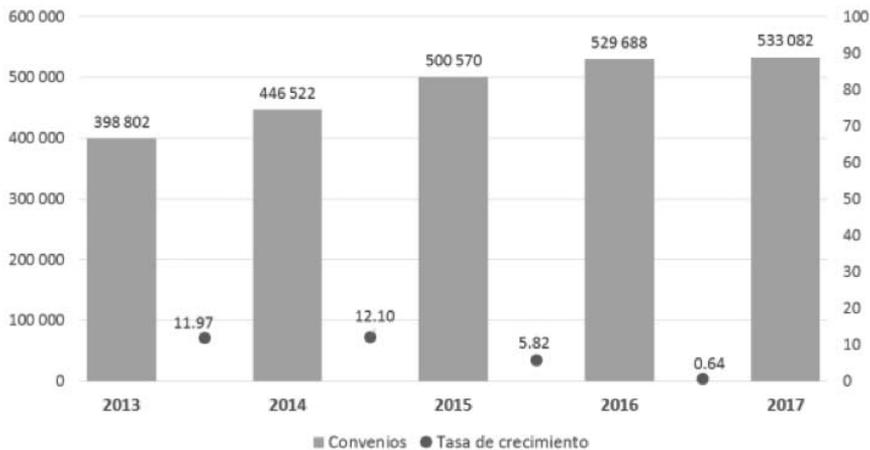
Fuente: Comunicado de prensa Núm. 282/18 INEGI

El INEGI señala que las entidades federativas con el mayor número de convenios de trabajo fuera de juicio fueron: Sonora (15.2%), Jalisco (11.2%), Guanajuato (6.8%), Ciudad de México (6.4%), Coahuila de Zaragoza (6.2%) y Tabasco (5.0%).

En consecuencia, es importante señalar con base en la información del propio INEGI que de acuerdo a la estadística recopilada en los últimos cuatro años se ha incrementado la firma de convenios de trabajo fuera de juicio; sin embargo, este crecimiento en los últimos dos años ha ido en decremento en comparación con el 2013 y 2014.

11 Estos corresponden a los acuerdos de índole laboral que se registran en las juntas locales y para los que no existe litigio o conflicto.

Gráfico 2
Convenios de trabajo fuera de juicio 2013-2017



Fuente: Comunicado de prensa Núm. 282/18 INEGI

Asimismo, durante la misma anualidad se presentaron 229,464 conflictos individuales o colectivos de trabajo, siendo estas las desavenencias de carácter laboral que surgen entre trabajador(es) y patrón(es), que se hacen del conocimiento de las juntas locales de conciliación y arbitraje, encargadas de dar resolución a las mismas.

Con respecto a este tipo de conflictos, la LFT faculta al Estado para llevar a cabo un procedimiento de resolución en dos etapas: de conciliación, la primera y de arbitraje, la segunda. La primera busca resolver los problemas mediante acuerdos, para mantener un ambiente de tranquilidad entre trabajadores y patrones. La siguiente etapa del proceso, la del arbitraje, implica la intervención del Estado para resolver el conflicto. En este sentido, el INEGI presenta los siguientes datos:

- Los conflictos individuales (228,828 casos) representan el 99.1% de los casos que se presentan a nivel nacional de los conflictos de trabajo (229,464 casos).
- El 92.9% de los conflictos individuales de trabajo tuvieron como motivo la demanda por despido injustificado.

- Las entidades federativas con el mayor número de conflictos individuales y colectivos de trabajo fueron: Ciudad de México (14.1%), Jalisco (10.6%), Nuevo León (7.8%), Guanajuato (7.0%), México (5.8%), Chihuahua (4.9%), Sonora (4.8%) y Coahuila de Zaragoza (4.4%).

V. Diseño del nuevo modelo de conciliación

Como consecuencia del mensaje y de los diversos foros de consultas descritos en los apartados anteriores, el 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la Iniciativa de reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral.

En específico sobre la conciliación laboral, la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo reconoce:¹²

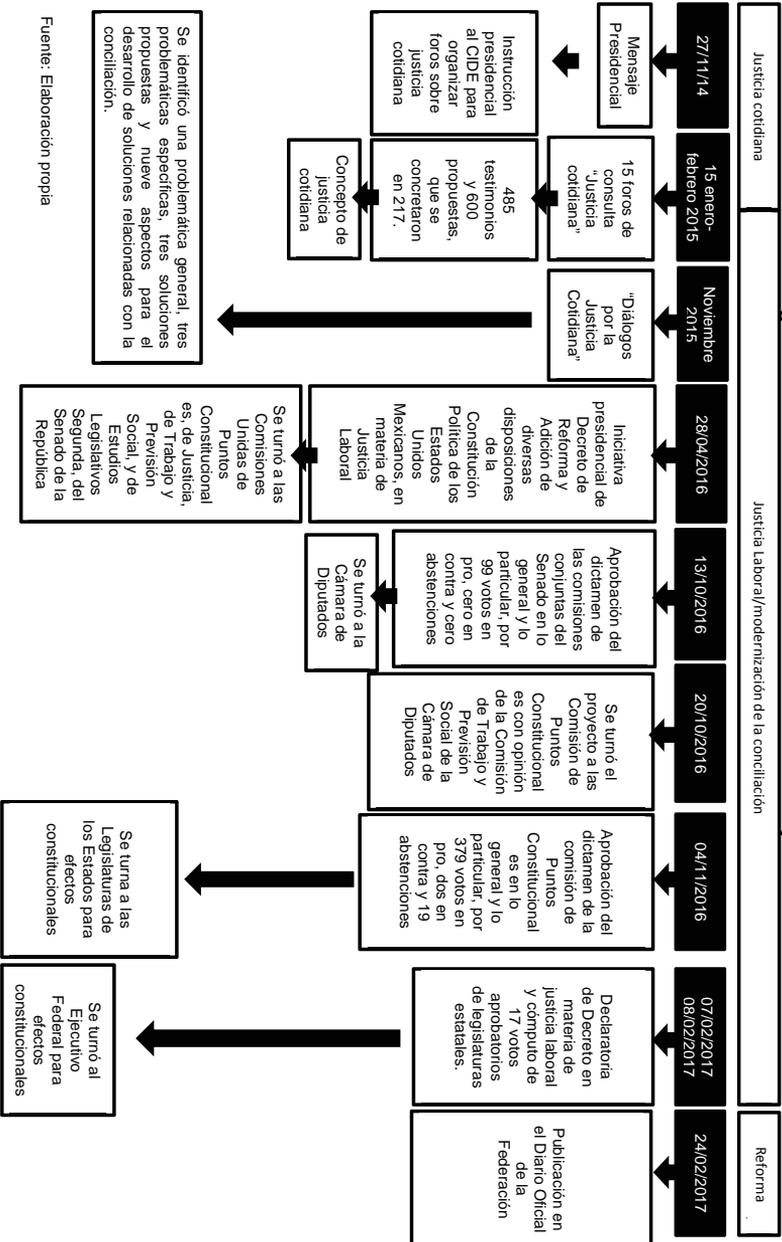
- Las condiciones de impartición de justicia laboral han experimentado profundos cambios.
- Los problemas que afectan a la justicia laboral se desprenden de factores y mecanismos anacrónicos frente a la realidad de México.
- El ritmo en la modernización de las instancias impartidoras de justicia laboral ha quedado desfasado frente a las necesidades y expectativas de la sociedad.
- Buscar consolidar la autonomía y eficacia en la impartición de justicia.
- Replantear la función conciliatoria, de manera que constituya una instancia prejudicial a la cual los trabajadores y patrones deban acudir.
- La función conciliatoria estará a cargo de centros de conciliación especializados e imparciales, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo la figura de organismos descentralizados.
- Se propone un nuevo procedimiento conciliatorio que resulte eficaz para las partes. Consiste en una sola audiencia obligatoria con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita y que las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realicen con el acuerdo de las partes el tiempo que de común acuerdo determinen.

12 Cámara de Diputados, "Proceso Legislativo", México, 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/231_DOE_24feb17.pdf

- Se propone crear un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que tendrá la facultad de atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos inherentes a dichas materias, además será el responsable de la función conciliatoria en el orden federal.

En el siguiente esquema se refleja el proceso legislativo y los tiempos en su discusión, aprobación y publicación:

Esquema 1 Proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de justicia laboral



En febrero de 2017, se informó que las Legislaturas de 17 estados de la República aprobaron la reforma constitucional en materia de Justicia Laboral, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 135 Constitucional ambas cámaras turnaron el Decreto de Reforma al Ejecutivo Federal para su promulgación, misma que se realizó el 24 de febrero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Mapa 1
Legislatura que aprobaron la reforma constitucional en materia de Justicia Laboral¹³



Fuente: Elaboración propia.

VI. Aspectos relevantes de los centros de conciliación a nivel federal y en las entidades federativas

Una vez publicada la reforma, es importante comparar cómo el legislador federal abordó aspectos relevantes de los centros de conciliación y definió lineamientos

13 En color negro se resaltan las Legislaturas de los estados que aprobaron la reforma constitucional en materia laboral.

generales para ambos órdenes de gobierno, al igual que determinó temas de manera exclusiva al centro de conciliación del orden Federal; por ello se presenta la siguiente tabla comparativa:

Tabla 2

Comparativo de los aspectos relevantes entre los centros de conciliación Federal y de las entidades federativas

Aspectos de los centros de conciliación	Orden de gobierno	Descripción
Personalidad	Entidades federativas	Personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.
Principios	Ambos	Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.
Integración y funcionamiento	Federal	Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.
	Entidades federativas	Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.
Registro de contratos colectivos	Federal	Al centro le corresponderá, además de la función de conciliación, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.
	Entidades federativas	No lo contempla.

Aspectos de los centros de conciliación	Orden de gobierno	Descripción
Nombramiento de titulares	Federal	<p>Terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente.</p> <p>La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior.</p> <p>Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.</p>
	Entidades federativas	Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.
Perfil de titular	Federal	El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación, y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley.
	Entidades federativas	Desempeñará su encargo por períodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Aspectos de los centros de conciliación	Orden de gobierno	Descripción
Proceso de conciliación	Ambos	La etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral.

VII. Conclusiones y aproximaciones

Primera. En su diseño, la finalidad de crear los centros de conciliación a nivel Federal y en las entidades federativas es que la justicia laboral sea más rápida y expedita, tanto para los trabajadores como para los patrones.

Segunda. En la creación de los centros de conciliación se podría reconocer la estrategia de desahogar la carga laboral de los órganos encargados de impartir justicia en la materia; esto dependerá en gran medida a su correcta implementación y que sus procesos se desarrollen de manera eficiente.

Tercera: Es importante señalar que en la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma laboral se estableció un plazo de un año a partir de la publicación de la misma para realizar las adecuaciones legislativas correspondientes, así como la publicación de las leyes secundarias, las cuales son necesarias para el funcionamiento de los centros y alcanzar los fines propuestos en la reforma.

Estas modificaciones secundarias se encuentran en proceso de discusión en la Cámara de Diputados sin llegar en octubre de 2018 a acuerdos para su aprobación. Cabe mencionar que uno de los argumentos que han impedido alcanzar un conceso respecto al centro de conciliación Federal es su función constitucional del registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

Cuarta: La omisión legislativa da como consecuencia la generación de estructuras normativas endebles, al dejar de lado los principios que guiaron el

diseño original de los centros de conciliación e impulsar un debate legislativo-social bajo argumentos no relacionados a la conciliación, como lo son los temas sindicales.

Quinta: Una vez generada la base normativa secundaria, entre los retos de la implementación y funcionamiento de los centros de conciliación destacan:

- Contar con el personal necesario y establecer un modelo de capacitación permanente, que permita ir construyendo el perfil operativo idóneo de servidor público que faciliten el proceso de la conciliación entre las partes.
- Considerar que la parte patronal en la mayoría de los casos siempre está representada por un profesional en Derecho, por lo que sería importante considerar que el trabajador sea asesorado durante la etapa de conciliación, ya que de lo contrario se estaría en desventaja jurídica.
- Cuidar que los acuerdos o convenios den certeza jurídica a los trabajadores en cuanto a lo que por derecho les corresponde y establecer mecanismo de verificación de cumplimiento de dichos instrumentos.
- Señalar que no se ha determinado un número máximo de audiencias de conciliación por lo que el desahogo de un solo asunto se puede extender en el tiempo de manera considerable.

Sexta: Es importante señalar algunas de las áreas de oportunidad que tendrían los centros de conciliación de llevarse un adecuado proceso de integración y funcionamiento:

- Dotar al conciliador o centro de conciliación de coercitividad para el cumplimiento de sus sanciones, así como para el cumplimiento de los convenios celebrados entre las partes.
- Dar a conocer las ventajas de la conciliación y se fomente la conciliación como un mejor y rápido medio de solución de controversias laborales.
- Hacer énfasis en que la conciliación no sólo sea vista como un requisito previo al proceso judicial.
- Realizar las acciones necesarias a fin de que la vía de la conciliación sea un medio idóneo para la resolución de conflictos laborales o en su caso establecer un límite en unidad de medida y actualización (UMA) para que los asuntos de cierta cuantía sean resueltos por la vía de la conciliación a fin de evitar la saturación de los tribunales laborales.

Fuentes de consulta

- BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO Y MÉNDEZ SILVA RICARDO, Conciliación, Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, t. II, pp. 186-190 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1169/8.pdf>
- Cámara de Diputados, "Ley Federal del Trabajo", México, 2018, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_220618.pdf
- Cámara de Diputados, "Proceso Legislativo", México, 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/231_DO_24feb17.pdf
- Centro de Investigación y Docencia Económica, "Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana", México, 2015, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf
- Gobierno de la República, "Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones", México, 2015, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA_JUSTICIA_COTIDIANA..pdf
- Gobierno de la República, "Mensaje a la Nación: Por un México en Paz con Justicia, Unidad y Desarrollo", transmitido en vivo el 27 de noviembre de 2014 <https://www.youtube.com/watch?v=kY86qNmZB2A>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Comunicado de prensa NÚM. 282/18", México, 2018, http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/EstLabJucionLocal2018_06.pdf

REFORMA AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXX DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL QUE FACULTA AL CONGRESO GENERAL PARA EXPEDIR LA LEGISLACIÓN ÚNICA EN MATERIA PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR

Luis Enrique VILLANUEVA GÓMEZ¹
Leobardo MAGALLANES ÁVILA²

Sumario: I. Contexto: identificación de problemas y soluciones. II Proceso de reforma constitucional. III Consecuencias e impacto de la reforma. IV Conclusiones.

I. Contexto: identificación de problemas y soluciones

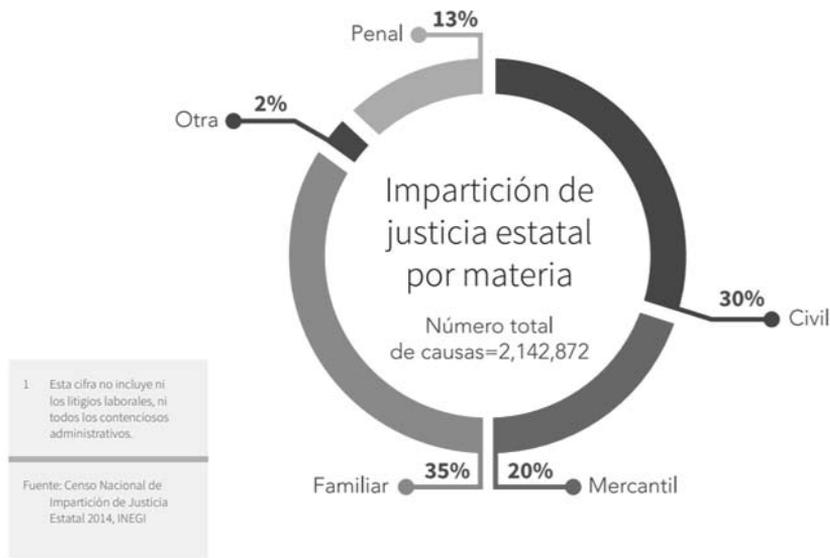
El 27 de noviembre de 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto en su mensaje pronunciado *“por un México en paz, con justicia y desarrollo”* en el Palacio Nacional, enlistó una serie de medidas por la paz, la unidad y la justicia, en la que destaca esencialmente el punto número siete, referente al derecho humano a la justicia, en el cual se impulsó una amplia agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana.³

1 Maestro en Administración de Justicia y Seguridad Pública por la Universidad de Guadalajara. Director del Instituto del Congreso del Estado. Consejero de la Judicatura. Director Jurídico del Congreso del Estado. Actualmente Magistrado de la Cuarta Sala Especializada en Materia Civil.

2 Abogado por la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Profesor de Derecho Constitucional adscrito al Departamento de Derecho Público del CUCSH.

3 *El resto de las medidas por la paz, la unidad y la justicia se encuentran disponibles en:
<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/>

La justicia cotidiana se refiere a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática.⁴ Es así que se pretende resolver los conflictos que se suscitan de la convivencia cotidiana: asuntos civiles, familiares, mercantiles, administrativos y vecinales.



Fuente: Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana⁵

A solicitud del Presidente Peña Nieto, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) organizó, durante enero y febrero de 2015, foros de consulta en materia de justicia cotidiana cuyo objetivo fue elaborar propuestas y recomendaciones para hacer más eficaz, equitativo y pertinente el acceso a la justicia en México. Se consultó a juristas, académicos y representantes de la sociedad civil, así como integrantes de organismos autónomos y de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A partir de la problemática expuesta por los participantes, se lograron identificar las principales dificultades, distorsiones y obstáculos en materia de justicia cotidiana. La consulta permitió evidenciar el inconveniente que tienen

4 *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. Información disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf

5 Op. Cit.

los ciudadanos para acceder a la justicia, deteriorando el bienestar y la calidad de vida de los gobernados, el ejercicio de los derechos humanos, el desarrollo económico y la existencia del estado de derecho. Otro hallazgo que arrojó la consulta se manifiesta en el hecho de que la gran mayoría de los gobernados desconocen sus derechos y las vías para ejercerlos.

En abril de 2015, el CIDE presentó el *Informe de Resultados de los Foros de Justicia Ciudadana*, el documento identifica la problemática relevante en la impartición de justicia cotidiana y plantea veinte propuestas en cuya ejecución debe intervenir tanto las autoridades de la Federación como de las entidades federativas,⁶ siendo éstas las siguientes:

Problemática identificada

1. **Asimetrías de información:** en muchas ocasiones los actores (ciudadanos/ autoridades) ni siquiera son capaces de identificarse como titulares de un “derecho” que les permitiría reclamar una situación específica en el conflicto.
2. **Capacidad de los agentes para resolver conflictos:** no existe ningún mecanismo que regule el ejercicio de la práctica profesional, asegure la capacidad de los agentes, y mucho menos que permita determinar consecuencias por una práctica indebida o deficiente.
3. **Versatilidad y eficacia de los procedimientos:** el diseño de los procedimientos resulta demasiado rígido y formalizado, por lo que son poco adaptables a las circunstancias específicas de ciertos conflictos.
4. **Capacidades institucionales:** las instituciones de justicia no cuentan con las capacidades institucionales para adaptarse a las nuevas reformas y diseños normativos.
5. **Diseño institucional:** el diseño actual no garantiza imparcialidad, eficacia ni profesionalización de los responsables de la impartición de justicia.
6. **Mejora regulatoria:** mala calidad de la regulación procesal que genera innecesariamente altos costos de cumplimiento o simplemente normas de cumplimiento imposible que abren amplios espacios a la discrecionalidad, la impunidad y la corrupción.

6 *Presentación del informe final de los Foros “Justicia Cotidiana” del CIDE, obtenido de: <http://proyectojusticia.org/presentacion-del-informe-final-de-los-foros-justicia-cotidiana-del-cide/>

7. **Atención a grupos vulnerables:** la justicia actualmente no considera las circunstancias especiales que tienen los diferentes grupos vulnerables para evitar condiciones discriminatorias.

Soluciones propuestas

1. Innovar las estrategias para la difusión, ejercicio, y protección de los **derechos** de los habitantes de la república, fortaleciendo la **cultura jurídica** entre gobernados y autoridades.
2. Diseñar, ejecutar y evaluar un profundo proceso de **mejora regulatoria**, simplificación administrativa y digitalización de las trámites y servicios que el gobernado demanda en su accionar cotidiano.
3. **Para los ciudadanos:** facilitar la solución de controversias con las instancias administrativas.
4. **Para los gobernados:** privilegiar los instrumentos y medios de protección al consumidor en los que se generalice el uso de tecnologías de información.
5. **Para los emprendedores:** generalizar la implementación de la oralidad en materia mercantil, en el corto plazo.
6. **Para los emprendedores:** crear instancia para la defensoría de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).
7. **Grupos vulnerables:** medidas protectoras y garantistas para trabajadores y trabajadores domésticas.
8. **Grupos de alta marginalidad:** medidas preventivas y protectoras para la población migrante en México.
9. **Para las autoridades judiciales:** fortalecer y diversificar los medios y procedimientos de coordinación para los responsables de la procuración, impartición de justicia, reinserción social y atención a víctimas, en la operación cotidiana de la justicia local.
10. Implementar y fortalecer las medidas para **reducir la marginación jurídica**.
11. Generalizar el uso de **mecanismos alternativos** para la solución de controversias.
12. **Para el sector educativo:** diseñar, aplicar y evaluar protocolos de actuación para las autoridades escolares, docentes y alumnos.

13. **Para las comunidades:** crear mecanismos de *“justicia de barandilla”* y *“justicia itinerante”*.
14. **Para las comunidades vecinales:** implementar modelos de policía de proximidad.
15. Generar órganos de justicia cotidiana que actúen como instancias de diálogo.
16. Crear los *“Centros de asistencia jurídica temprana”*.
17. Implementar procesos de **responsabilidad administrativa, patrimonial y penal** por la inadecuada prestación de servicios profesionales.
18. **Para los trabajadores:** supervisar y evaluar la actual transformación de las juntas de conciliación y arbitraje en juzgados laborales.
19. **Para las familias:** innovar y modernizar los procedimientos e instancias para la resolución de controversias en materia familiar.
20. Constituir una **entidad responsable de coordinar y armonizar** los procedimientos judiciales en los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas en los diversos órdenes de gobierno.

Con motivo de la presentación de dicho informe y sus recomendaciones en el mes de noviembre de ese mismo año se iniciaron los *“Diálogos por la Justicia Cotidiana”*, que a través de nueve mesas de trabajo se abordaron los siguientes temas:

- justicia civil y familiar,
- justicia laboral,
- medidas para reducir la marginación jurídica,
- escuelas de derecho y sanciones por malas prácticas de abogados,
- violencia en las escuelas,
- asistencia jurídica temprana,
- justicia alternativa,
- organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales,
- resolución del fondo del conflicto y medios de control de la legalidad y la constitucionalidad,
- políticas en materia de justicia.

En la mesa relativa a nuestro tema de estudio, la justicia civil y familiar,

7 * La descripción de estos problemas y posibles soluciones pueden ser consultados en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA_JUSTICIA_COTIDIANA..pdf

se concluyó una vez analizados los problemas que generan la percepción social de que la impartición de justicia en las materias es lenta, incierta, discriminatoria, compleja y costosa. Además, se discutió la multiplicidad de Códigos de Procedimientos Civiles: el Federal y el correspondiente a cada entidad federativa. En consecuencia de esta dispersión legislativa, resulta de la mayor urgencia definir si para la resolución de determinada controversia deberá aplicarse la legislación procesal civil o el Código de Comercio, que es único para todo el territorio nacional, pero cuya aplicación requiere frecuentemente de la supletoriedad normativa del Código Federal de Procedimientos Civiles y de los Códigos de Procedimientos Civiles de las entidades federativas.

Se consideró que *“la multiplicidad de códigos se traduce en obstáculos para acceder a la justicia, la desigualdad ante la ley, incertidumbre e inseguridad jurídicas”*⁸, al no existir normas homologadas sobre los requisitos de la demanda, el emplazamiento, la contestación, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, el alcance y ejecución de las sentencias y los alcances del sistema recursal.

Adicionalmente, por el hecho de contar cada entidad federativa con un código procesal diferente impide que la jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación puedan adoptar interpretaciones jurídicas uniformes de la ley.

En particular, se identificaron problemas adicionales y colaterales en el informe de *Diálogos por la Justicia Cotidiana*: las diversas legislaciones existentes sobre las mismas instituciones, generando una aplicación distinta de situaciones similares; dificultades en emplazamientos y demás notificaciones personales; la prolongación en el tiempo de ejecución de sentencias; las lagunas en la legislación, multiplicidad de interpretaciones y el surgimiento de contradicciones en las mismas; la multiplicidad de criterios jurisprudenciales que es consecuencia de la pluralidad de ordenamientos legales; la inadecuada actualización o difusión de las disposiciones jurídicas; la falta una cultura para buscar apoyo en la resolución de conflictos familiares, así como mecanismos de orientación; alargamiento de tiempo los juicios; los preceptos discriminatorios en razón de edad y género; la limitación de los programas de justicia civil y familiar con métodos alternativos y accesibles; la falta de enfoque multidisciplinario en cuidado de asuntos

8 * Iniciativa que presenta el Presidente Peña Nieto que adiciona la fracción trigésima al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia procesal civil y familiar.

familiares; la deficiente preparación de abogados y operadores jurídicos; la disparidad de salarios entre servidores públicos judiciales de las entidades federativas; la resistencia al enfoque en la dignidad de la persona y sus derechos humanos y el precario lenguaje ciudadano incluyente.

Asimismo, se plantearon posibles soluciones a los problemas ya mencionados: unificar la legislación procesal existente en materia civil y familiar para evitar diversidad de procedimientos e interpretaciones; simplificar y agilizar el emplazamiento y demás notificaciones personales; garantizar la adecuada ejecución de sentencias; analizar la cobertura y ruta de implementación de la justicia oral civil y agilizar los juicios; eliminar preceptos discriminatorios; Incluir un enfoque multidisciplinario en asuntos familiares y peritajes; mejorar la práctica del derecho; optimar el sistema de defensa de derechos; promover un enfoque de derechos humanos y género; incorporar un lenguaje ciudadano e incluyente; promover la protección de niñas, niños, adolescentes y mujeres, e impulsar el Juicio en línea y herramientas electrónicas.

A partir de la consulta que el Presidente de la República encomendó al CIDE, el Ejecutivo remitió al Congreso General ocho iniciativas de reformas constitucionales que abarcan distintitos aspectos de la denominada justicia cotidiana, tales iniciativas fueron: la justicia laboral, el Sistema Nacional de Impartición de Justicia y el fortalecimiento de los Poderes Judiciales en las entidades federativas; mejora regulatoria; justicia cívica e itinerante; mecanismos alternativos de solución de controversias no penales y de registros civiles.

II. Proceso de reforma constitucional

Con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República presentó la iniciativa de proyecto de decreto para adicionar la fracción XXIX-“X” -promulgado el decreto quedó como fracción XXX- del artículo 73 de la Constitución General, con el objetivo de otorgar al Congreso General la facultad de expedir la legislación única nacional en materia procesal civil y familiar.

El Pleno de la Cámara de Senadores –cámara de origen- recibió la propuesta de iniciativa el día 28 de abril de 2016. En esa misma fecha, la Mesa Directiva

turnó dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia, y de Estudios Legislativos, cuyo objetivo consistió en el estudio, análisis y dictamen correspondiente. Las comisiones conjuntas emitieron el dictamen para someterlo a discusión y votación del pleno de la Cámara.

En la sesión pública del martes 13 de diciembre de 2016, se incluyó en el orden del día la discusión del dictamen de las Comisiones Unidas el proyecto de decreto, una vez discutido se procedió a realizar la votación en lo general y en lo particular; mismo que fue aprobado por un amplio margen.

Votos	Total
Favor	90
Contra	6
Abstención	0
Ausente	32
Total	128

Votación de la Cámara de Senadores en la aprobación general y en lo particular de los artículos del proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 16 y se adicionan los artículos 17 y 73 de la Carta Magna, en materia de justicia cotidiana

Aprobado en lo general y en lo particular, el proyecto de decreto se remitió a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales. El pleno de la Cámara de Diputados –cámara revisora- recibió la minuta el día 14 de diciembre de 2016, la cual fue turnada para su análisis y estudio correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen, mismo que fue remitido al pleno de la Cámara de para su discusión, misma que se llevó a cabo el día 28 de abril de 2017, con el siguiente resultado:

Votos	Total
Favor	324
Contra	1
Abstención	0
Ausente	175
Total	500

Votación de la Cámara de Diputados en la aprobación general y en lo particular del proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16, y se adicionan los artículos 17 y 73 de la Constitución General, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares).

Una vez aprobada la minuta, en lo general y en lo particular, se turnó a las Legislaturas de las entidades federativas, para los efectos previstos en el artículo 135 constitucional. En consecuencia, el 23 de agosto de 2017 la Comisión Permanente del Congreso General realizó el cómputo correspondiente el cual registró 18 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; declarándose por lo tanto aprobado el decreto.

El decreto por el cual se reformaron y adicionaron los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución General en materia de justicia cotidiana -solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares- se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de septiembre de 2018.

III. Consecuencias e impacto de la reforma

En la exposición de motivos el Presidente Enrique Peña Nieto encuentra su fundamento en confirmar el sistema procesal civil, que lo componen 33 códigos procesales: 32 de las entidades federativas y el Código Federal de Procedimientos Civiles.⁹

Como consecuencia de la determinación histórica adoptada por de nuestro país al constituirse en como una república federal en 1824, 1847, 1857 y 1917, un

⁹ *Comentarios en torno a la iniciativa de reforma constitucional, para facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar

componente esencial de las entidades federativas ha sido la facultad para crear y revisar su propia normatividad –constitución, leyes y reglamentos-, “Derivado de que el Estado mexicano está compuesto por entidades federativas, las cuales son libres y autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior, éstas cuentan con atribuciones constitucionales para expedir sus propias reglas para dirimir las controversias del orden civil y familiar ante sus tribunales, es decir, su propia legislación procesal y familiar”,¹⁰ Todo ello previsto en el numeral 40, de nuestra Carta Magna que a la letra establece:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Si bien este precepto establece explícitamente la forma federal del Estado mexicano, sin embargo, es evidente que la federación ha incrementado en número y en importancia las facultades, competencias y recursos despojados a las entidades federativas, como consecuencia de las reformas o adiciones a la Constitución General, 707 a la fecha.

De acuerdo con los antecedentes federalistas de 1824 y de 1857, de nuestra constitución se estableció la competencia de los Estados en los términos de lo dispuesto del artículo 124 constitucional, de conformidad con el cual: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

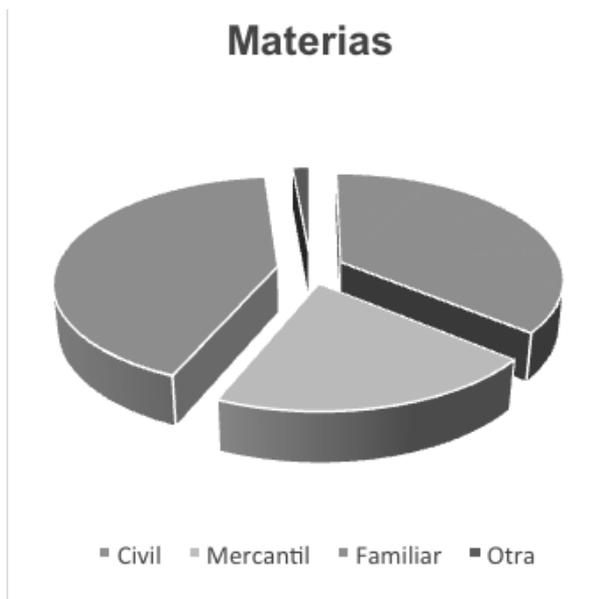
1. Impartición de justicia en las entidades federativas:

El censo que realizó El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presenta información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que conforman al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura en cada entidad federativa en las funciones de gobierno, impartición de justicia, justicia para adolescentes y justicia alternativa.

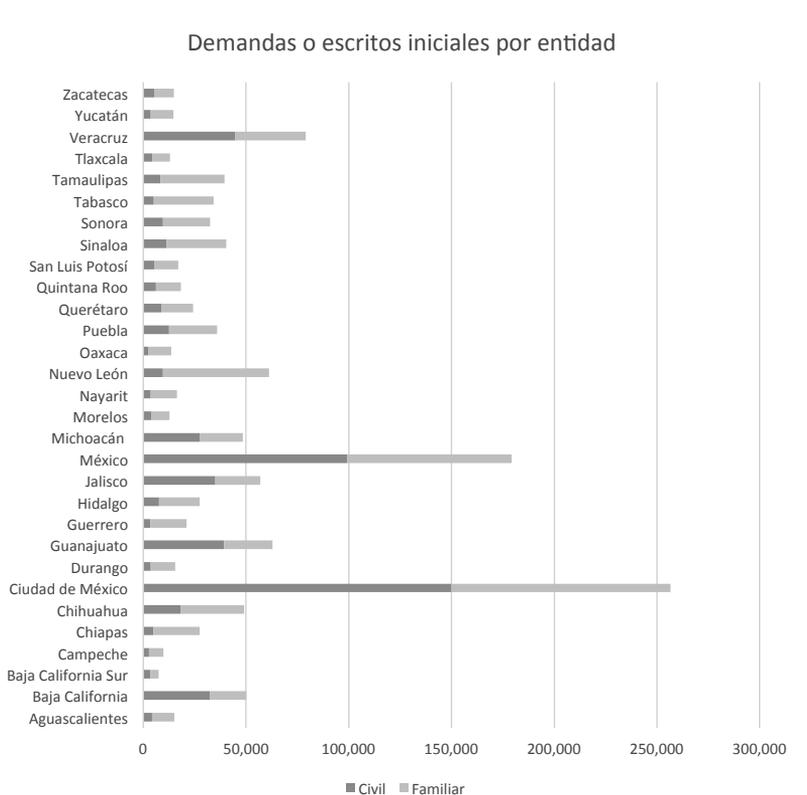
Las siguientes gráficas representan la importancia que la justicia civil representa el 30% de los asuntos que se resuelven en los tribunales del país, mientras que la justicia familiar representa el 35% del total de las controversias que conocen dichos tribunales.

De acuerdo al censo nacional de 2017, la impartición de justicia en todas las materias -excepto la penal- representa un total de 1,761,294 demandas o escritos iniciales en materia civil 633,520; mercantil 359,026; familiar 744,019 y otras materias 24,729.

Gráfica 1



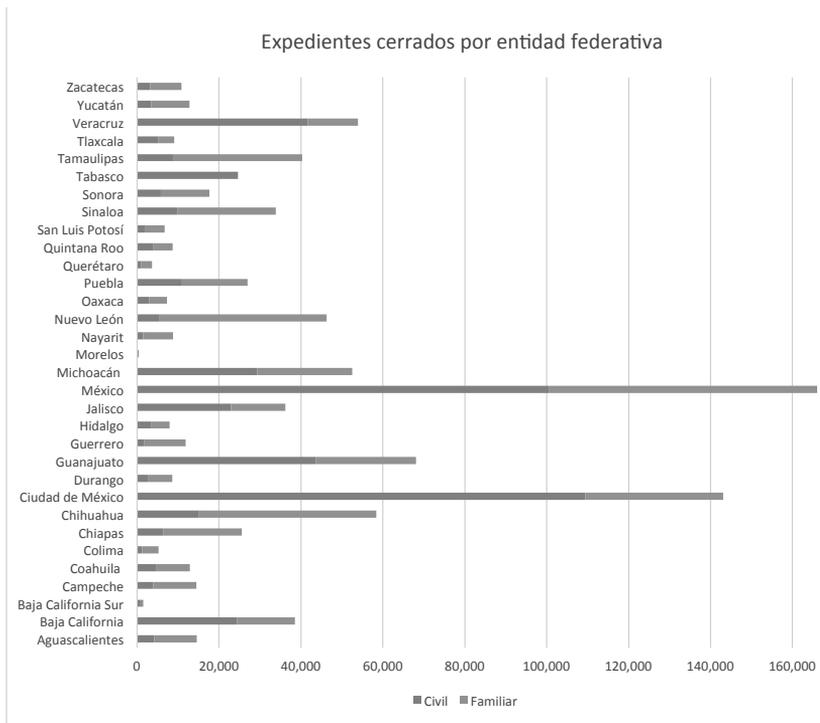
Gráfica 2



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, este censo muestra que las demandas o escritos iniciales arroja un total de (1,377,539), en materia civil (633,520) y familiar (744,019).

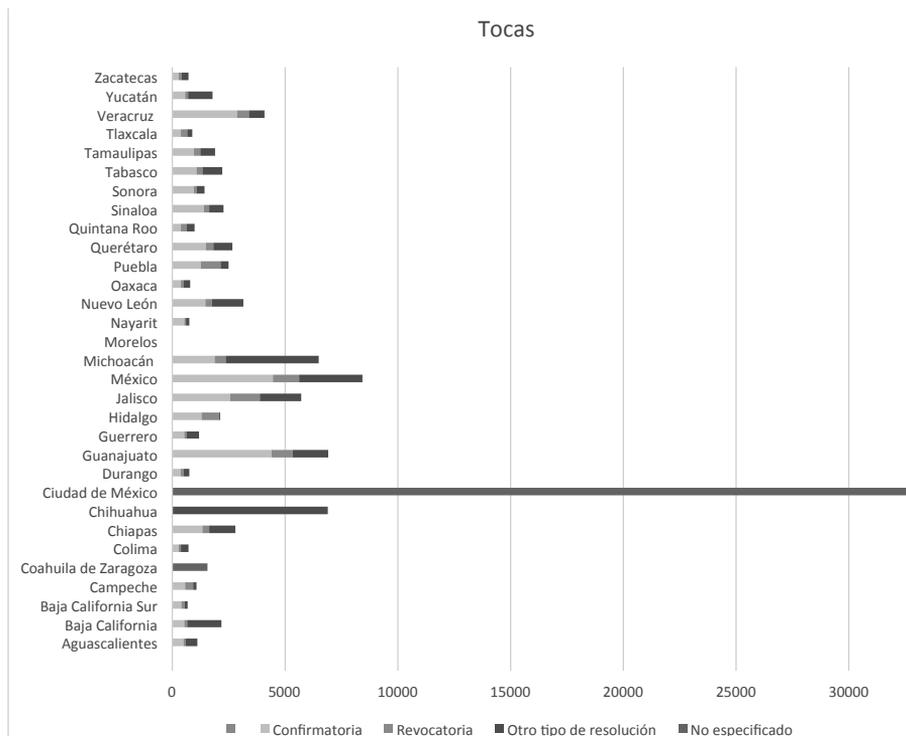
Gráfica 3



Fuente: elaboración propia

El propio censo muestra que la impartición de justicia en materia civil y familiar arrojó un total de casos concluidos (977,259) la cual son en materia civil (504,577) y en familiar (472,682).

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia

Finalmente, el censo muestra que la impartición de justicia en procesos que llegaron a segunda instancia por medio de la apelación u otros recursos procesales se resolvieron de la siguiente forma: confirmatoria (33,164), revocatoria (9,948), otro tipo de resolución (30,070) y no especificado (34,452) los cuales dan un total de 107,634 tocas.

IV. Conclusiones

Primera: A pesar de que el promedio de las legislaciones sustantivas en materia civil de nuestro país es de veinte a treinta años en las entidades federativas, la mayoría de ellas se encuentran rebasadas y obsoletas, circunstancia que dificulta la impartición de justicia. Adicionalmente la resistencia a los procesos de globalización, revolución tecno-científica, aplicación de las TICs y demás tecnologías aplicadas a los procesos de innovación jurídica, específicamente los de carácter procesal. Es por tal que aquellas figuras destinadas a la resolución de los asuntos en materia civil y familiar obstruye los recursos para el acceso sencillo, rápido y eficaz a la justicia por parte de los diversos actores sociales que acuden ante los tribunales, particularmente a sectores de la población en pobreza extrema y grupos de alta vulnerabilidad, contribuyendo cotidianamente a la discriminación de los justiciables.

Segunda: No menos cierto es la resistencia por parte de actores sociales al acudir a instancias judiciales para tramitar asuntos de índole familiar por diversos motivos socioeconómicos y culturales, toda vez que judicializar una controversia implica erogar recursos -frecuentemente onerosos- con la contratación de abogados, hasta los gastos y costas judiciales derivadas del proceso, aunado a pasar por la timidez, vergüenza y apatía que frecuentemente el gobernado enfrenta. En otro orden de prácticas, las partes procesales deben enfrentar la no empatía de los servidores públicos encargados a la impartición de justicia, ya que es esta la materia que presenta mayor marginación dentro del ámbito judicial al considerarse éste como último recurso. De lo anterior, no es factible integrar un informe estadístico preciso relativo a los justiciables en materia civil y familiar del fuero común, entre otras razones, debido a que la mayoría de los procesos no llegan a substanciarse.

Tercera: Los poderes judiciales de las entidades federativas enfrentan actualmente severas restricciones y limitaciones financieras, por el peso que significa el gasto de nómina en funcionarios jurisdiccionales como son los jueces menores y de paz; además de que en numerosos partidos judiciales del país no se cuenta con intérpretes o traductores; lo que deja en estado de indefensión y en vulnerabilidad a las 364 etnias que integran los 68 pueblos indígenas, generando graves brechas de discriminación y desigualdad para

quienes deben desplazarse kilómetros de distancia del lugar de origen a la cabecera del partido judicial, para que después de dicha aventura, para llegar al juzgado con la expectativa de que se administrará justicia en la controversia de que son parte, enfrentándose con la compleja problemática representada por la falta de recursos humanos capacitados, infraestructura, recursos materiales y financieros precarios, resultando continuamente de todo lo anterior que el derecho objetivo no garantiza la justicia.

Cuarta: La frecuente inoperancia en el accionar de diversas autoridades judiciales, sumada a las asimetrías de las legislaciones sustantivas genera lagunas y contradicciones en la interpretación y aplicación de normas civiles y familiares, entre las diversas entidades federativas.

Quinta: Otra de las razones probables por las que el código procesal único no se aprobase hasta la fecha consiste en que las autoridades de los estados no están de acuerdo en la unificación, a pesar que se realizó un estudio previo y se aprobó la reforma constitucional es altamente complicado prever todas las problemáticas en materia de justicia civil y familiar, ya que la problemática y sus causas no son las mismas en las entidades federativas.

Sexta: En cumplimiento del multicitado decreto, publicado el 27 de septiembre de 2017, se adicionó la fracción XXX al artículo 73, estableciendo la facultad del Congreso General para expedir la legislación procesal única en materia civil y familiar; al efecto se estableció en el artículo cuarto transitorio del decreto, un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor de las reformas planteadas. Sin embargo, a la fecha, el código único no ha sido expedido, habiéndose cumplido dicho término constitucional el 18 de marzo de 2018. Cito a continuación los artículos transitorios aplicables:

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.

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.

Séptima: Sin convocar a la participación de las entidades federativas ni considerar las recomendaciones formuladas las mesas de trabajo reflejadas en mesas de trabajo; la legislatura sexagésima tercera legislatura excedió en tiempo y forma el plazo establecido en el cuarto transitorio, incurriendo en la práctica jurídica parlamentaria conocida como *omisión legislativa*. Esta ha sido definida por el pleno de la Suprema Corte Justicia de la Nación como aquella conducta que consiste en no cumplir con aquellas obligaciones previstas en el cuarto transitorio, el Poder Legislativo estaba constitucionalmente obligado a realizar, es decir, expedir una ley.

Las omisiones legislativas provocan -en algunos casos- la denominada inconstitucionalidad por omisión.

*“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) **Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;** b) *Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;* c) *Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga;* y, d) *Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo hace de manera incompleta o deficiente.*”¹¹*

11 Jurisprudencia 11/2006, controversia constitucional 14/2005, promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, el 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos.

Octava: Como consecuencia de la división de poderes y del ejercicio obligatorio de las facultades exclusivamente concedidas como exclusivas al Congreso General, se advierte que el mismo manifestó falta de voluntad legislativa para expedir dicho código, orillando al Poder Judicial a crear derecho, mediante la interpretación de la de la actuación del Congreso General en este caso concreto, vulnerando el estado de derecho y el principio de debido proceso; los cuales deben prevalecer por sobre todos los principios y valores; privilegiando el temor y cautela que los grupos parlamentarios manifestaron al priorizar su agenda política. Circunstancia que violenta y seguramente cancelará el acceso a la justicia al que las partes procesales tienen derecho.

Novena: Una razón más que explica la improbable expedición del código procesal único obedece al hecho de que ninguna de las nueve fracciones parlamentarias representadas en ambas cámaras federales contemplan dentro de su agenda legislativa la discusión y en su caso, aprobación del código procesal único en materia civil y familiar. A partir de una con la consulta de los correspondientes portales, encontramos que ni el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido de Movimiento Ciudadano, el Partido de Regeneración Nacional, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, el Partido Nueva Alianza ni el Partido de Encuentro Social establecen en su agenda legislativa inmediata la expedición Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Solamente el Partido Revolucionario Institucional, teniendo actualmente representación minoritaria en ambas cámaras, incluyó en su agenda parlamentaria doce principios como objetivos rectores siendo partido de oposición. Uno de ellos postula el fortalecimiento del federalismo objetivos sin trasgredir la autonomía de las entidades. El Partido Movimiento Ciudadano propuso un total de treinta y cinco acciones legislativas en la agenda 2018-2021, las cuales se agruparon en cinco ejes, el último de los cuales postula que "Amar a México es promover la participación ciudadana y fortalecer la democracia"¹²; por lo cual una de las acciones estratégicas consistirá en defender al federalismo, pero si bien la información presentada es escasa, se infiere que este partido no se encuentra en posición de apoyar el código procesal único.

12 Movimiento Ciudadano, obtenido de: <https://movimientociudadano.mx/federal/boletines/presenta-movimiento-ciudadano-35-acciones-legislativas>

En consecuencia, de lo anterior, es previsible que este debate se posponga cuando menos un año. Siendo el Partido de Regeneración Nacional la fuerza política con mayoría absoluta en ambas cámaras, cabe destacar que establece como sus principales objetivos garantizar la austeridad en el gasto y el combate central a la corrupción.

Fuentes de consulta

- CÁMARA DE DIPUTADOS. 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 (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares). *Diario oficial de la federación*. 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/232_DO_15sep17.pdf
- CIDE. "Presentación del informe final de los foros." *Justicia Cotidiana*. 2015. <http://proyectojusticia.org/presentacion-del-informe-final-de-los-foros-justicia-cotidiana-del-cide/>
- CIDE. "Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana." *Justicia Cotidiana*. 2015. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf
- CULCO. Reforma procesal civil y familiar. Cultura y comunicación BCS. 2017. <http://www.culcobcs.com/educacion-y-sociedad/reforma-procesal-civil-familiar/>
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. "Diálogos por la justicia cotidiana" Gob.mx. México. 2015. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA_JUSTICIA_COTIDIANA..pdf
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. "Por un México en paz, con justicia y desarrollo" Gob.mx. México. 2014. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/>
- INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017. *Impartición de justicia en todas las materias* (excepto penal). 2017. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2017/>

- MOVIMIENTO CIUDADANO, "Movimiento Ciudadano presenta 35 acciones legislativas", agenda legislativa 2018-2021, 2018. <https://movimientociudadano.mx/federal/boletines/presenta-movimiento-ciudadano-35-acciones-legislativas>
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL "impulsarán legisladores del PRI una agenda de Justicia Social". 2018. <http://pri.org.mx/somosPRI/SaladePrensa/Nota.aspx?y=32669>
- RUVALCABA, JUAN, "Comentarios en torno a la iniciativa de reforma constitucional, para facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar". *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, Universidad de Guadalajara, año 2, núm. 4, febrero del 2017, pp.113-123.*

REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS ARTÍCULOS 17 Y 73 FRACCIÓN XXIX. A (LEY GENERAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS)

Mtra. Irma Ramos Salcedo¹

Dr. José Carlos Herrera Palacios²

Sumario: I. Introducción, II. Breves antecedentes, III. Reformas constitucionales en la Implementación de la justicia alternativa en México, IV. Acciones que deben tomarse en el derecho a resolver pacíficamente los conflictos o controversias, V. La justicia alternativa y sus métodos. VI. La Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, o Justicia Alternativa como un aporte que coadyuve en la cultura para la paz. VII. Romper con los paradigmas de la formalidad y optar por una justicia alternativa. VIII. Las herramientas en la justicia alternativa. IX. Consideraciones finales.

I. Introducción

La modificación realizada por el máximo órgano legislativo del país el 05 de Febrero del 2017, faculta al congreso a expedir una Ley General que establezca las bases y principios en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de

1 La Maestra Irma Ramos Salcedo, es Profesor Investigador en la Universidad de Guadalajara, con estudios en Derecho Internacional en el Comité Jurídico de la Organización de los Estados Americanos y Amicus Curie de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como profesor en materias de Derecho Internacional y Derechos Humanos.

2 El Dr. José Carlos Herrera Palacios, es Profesor en la Universidad de Guadalajara en materia de Derecho Internacional, preside la comisión sustanciadora de conflictos en el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco y es Magistrado en la Octava Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco.

Controversias en distintas materias excepto en la materia penal, lo cual se observa en el Decreto de fecha antes mencionada (D.O.F. 2017) y que reforma y adiciona el artículo 73 fracción XXIX A, entre otras, sobre las disposiciones que deben regir en la implementación en materia de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como la mejora regulatoria, la justicia cívica e itinerante y los registros civiles, siendo la justicia alternativa, el tema que nos interesa en la presente investigación.

El estado mexicano garantiza en parte, el derecho de las personas al arreglo pacífico de controversias, facilitando los medios para la mediación, la conciliación o el arbitraje de un conflicto entre particulares, o ante las propias autoridades, por lo que la persona, tiene en todo momento, el derecho a resolver de forma pacífica sus conflictos; de tal suerte, toda autoridad está obligada, siempre que no contravenga disposiciones de orden público, a avenir a las partes en toda controversia, buscando en cualquier momento de la Litis, que estas resuelvan su conflicto, ello con el afán de que se restablezca la comunicación entre los afectados y se entablen de nueva cuenta, las relaciones armónicas en la comunidad, de esta manera se logra también, la convivencia pacífica en la sociedad.

Desde la antigüedad, se busca por diversos estudiosos del derecho, el término justicia y por tanto, al hablar de Justicia Alternativa, necesariamente debemos enlazar los conceptos de Justicia y referirnos al término derecho, según lo reconocido en la historia, para que el lector pueda tener claro el porqué de la justicia alternativa o mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), para ello nos referiremos a estos conceptos tal y como los encontramos incorporados en diversos cuerpos jurídicos, tal es el caso del Digesto, la cual es una recopilación extraordinaria del derecho romano, llevado a cabo por Justiniano en el denominado *Corpus Iuris Civilis*, que inicia con el mismo texto referido, la compilación denominada Digesto o Pandecta, libro 1, en el apartado de los conceptos generales, en el que se establece “Ius a iustitia... ius est ars boni et aequi” lo cual significa que el Derecho es justicia, que el Derecho es el arte de lo bueno y lo equitativo”.³

3 MACHICADO, Jorge, CED (Centro de Estudios de Derecho) *Copos Iures Civilis, cuerpo de derecho del ciudadano romano*, La Paz Bolivia, 2007 P.4. <http://h1ripway.com.ced>

Desde la antigüedad, diversos autores han estudiado el término de justicia, tal como Platón, quien la definió como una armonía social o *“Justicia Aristocrática, propone que las puestos de mando lo lleven los mejores de la sociedad, es decir los más sabios.”*⁴

Para Aristóteles, en tanto, la Justicia es *“una igualdad proporcional, lo que le corresponde a cada ciudadano tiene que estar en proporción con su rango social y sus méritos personales”*⁵ por lo que el principio es dar a cada quien lo suyo o lo que le corresponde, lo que debía estar de acuerdo y en proporción a su rango y méritos personales. Además, esta justicia debe estar de acuerdo a los derechos naturales, tal y como lo afirmo Santo Tomás, lo cual constituye los antecedentes del Ombudsman, a quien le encomienda la defensa de los Derechos Humanos.

En el mismo razonamiento, encontramos el concepto de justicia de Kelsen, en él se afirma que *“La justicia es aquello cuya protección puede florecer la ciencia, y junto con la ciencia la verdad, y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia”*.⁶ Por lo que para este autor, la justicia está ligada a la democracia y la convivencia pacífica y solo puede entenderse a través de esta, por ello la justicia alternativa es concebida como un método de solución alternativa y pacífica de conflictos.

En tanto para la corriente utilitaria, la justicia se reduce a la utilidad *“La idea de justicia, supone dos cosas, una regla de conducta y un sentimiento que sanciona la regla. La primera puede suponer que es común a toda la humanidad y encaminada al bien de la misma. Lo segundo (el sentimiento) se refiere al deseo de que los que infringen la regla sufran castigo”*⁷ para este autor, son las instituciones públicas las que deben componerse de una forma justa para maximizar la utilidad, por lo que para esta corriente de pensamiento, la justicia, es aquello que beneficia a mayor número de personas, sin llegar al ámbito de la interpretación del bien común.

Cuando hablamos de la justicia alternativa, nos referimos a la actividad jurisdiccional del ámbito nacional, y generalmente impulsada por los particulares

4 Enciclopedia Libre Universal en Español, 2018.

5 *Op. Cit.*

6 *Idem*

7 CARRASCO, Alejandra, Anuario Filosófico. “La justicia Utilitaria y las paradojas del Liberalismo de Mill”. 2018, Pág. 404 <http://dadun.unav.edu>

en un proceso seguido ante tribunales de justicia, también nacional, ante el cual, entablaron una disputa, y que de manera voluntaria quieren resolver, a través de uno de sus métodos, como la mediación, y arreglar esta, de forma pacífica, llegando a un acuerdo mutuamente aceptable que será considerado como sentencia, que pone fin a su litis.

La justicia alternativa, por tanto, es un conjunto de métodos tendientes a auxiliar a las partes en conflicto a resolverlo de forma que se vea reestablecida la comunicación entre ellas y restaurando la convivencia entre ambos; es una forma que tiende a la solución pacífica de las controversias, lo cual no es otra cosa que la búsqueda de la convivencia pacífica y armónica de las personas en sociedad y por ende de los países. En materia nacional, estos métodos son conocidos como métodos alternativos para resolver controversias, en tanto que en materia internacional se consideran una serie de principios para la solución pacífica de controversias entre los Estados.

En toda sociedad, la justicia y la justicia alternativa deben estar preservadas a través de normas jurídicas, que garanticen la aplicación del derecho y del arreglo pacífico de conflictos, mediante un órgano perteneciente al que ejerce la facultad de administración judicial; solo para efectos de refrendar el acuerdo entra las partes, obtenido de un proceso de mediación, conciliación o arbitraje, con lo que se garantiza la convivencia social y pacífica de los ciudadanos.⁸, pero a la vez, garantizando el derecho de las personas a resolver sus controversias en cualquier tiempo y atendiendo al principio de la *Bona Fide* (Buena Fe).

Es así que, la justicia alternativa, también conocida como resolución alternativa de conflictos, no es, sino la forma de resolver de manera privilegiada a la jurisdiccional, una controversia que generalmente se genera por un conflicto de intereses que puede dirimirse por voluntad de los involucrados, mediante la comunicación, el acuerdo, el dialogo y el restablecimiento de la comunicación.

En esta forma de administrar justicia, necesariamente se requiere de la existencia de órganos judiciales, como órganos coadyuvantes, de modo que

8 *Se refiere a la acción jurisdiccional de homologación de sentencia, la cual es realizada por la autoridad jurisdiccional para declarar el Derecho. En estas situaciones pueden darse dos casos: una Litis o conflicto de intereses donde se requiere que la autoridad indique cuál de las partes tiene la razón, o bien que sin existir Litis, se acuda a la autoridad para que confirme mediante una sentencia, un derecho o deber que debe ser cumplido, la Justicia alternativa permite que las partes acuerden la solución de su conflicto en el que ambas partes ganen, bajo el principio de ganar-ganar.

puedan resolverse los conflictos de manera pacífica, por voluntad de las partes, recobrando la confianza y la buena fe en la sociedad. Dicha justicia debe ser previa a la intervención de las acciones de la justicia formal, ya que su objetivo es agilizar la solución, de una manera rápida, pronta y eficaz, permitiendo disminuir las acciones intentadas en tribunales nacionales y facilitando el proceso de solución, de manera alternativa, en cada uno de los conflictos suscitados al seno de la sociedad o comunidades familiares o vecinales e incluso escolares.

Por ello debemos hablar sobre la imperiosa necesidad de implementar la justicia alternativa en todos los ámbitos de la sociedad a través de tribunales nacionales, o bien de organismos especializados en métodos alternativos de solución de disputas, que coadyuve y auxilien a los órganos formales en la solución de los conflictos, por lo que no pretendemos desconocer la impartición de la justicia formal, sino proponer la justicia alternativa, como auxiliar de los órganos judiciales en su quehacer por mantener la convivencia pacífica y armónica de la comunidad aplicando el derecho y la justicia.

II. Breves Antecedentes

A nivel mundial, la justicia alternativa o solución de conflictos tiene sus antecedentes en la doctrina que constituye al Ombudsman,⁹ la cual como un dato de mera información, surge a partir de la intervención de personas en procedimientos administrativos, en Francia, las cuales eran consideradas gestores o mediadores en los conflictos de esta naturaleza o defensores del pueblo, aunque se encontraba originalmente limitado solo a la materia administrativa. En las últimas décadas, surge una corriente, que impulsa fuertemente el establecimiento de mecanismos que permitan a las personas, arreglar por si mismas sus conflictos, de una manera efectiva, rápida y eficaz, alejados de procesos judiciales y legales, por lo que surgen los métodos alternativos de solución de controversias, (negociación, mediación, conciliación y arbitraje) los cuales se han diseñado para facilitar los procesos de comunicación entre las partes protagonistas de un conflicto.

Los organismos especializados en métodos alternativos de solución de conflictos deben incorporarse al organigrama judicial, el cual puede ser

9 Esta figura es originada en Francia en 1809, a través de la Ley 73-6 de 1973, en la que se reconoce a esta institución de Ombudsman, como un defensor del pueblo en procedimientos administrativos.

entendido como un “programa de solución de conflictos”, en este programa, debe diseñarse y ponerse en marcha por medio de los Tribunales a través de organismos (llámense centros, institutos o Instituciones de Justicia Alternativa) que gocen de autonomía en la conducción de su Política Pública, para ofrecer a los ciudadanos una serie de servicios relacionados con las técnicas alternativas de solución de conflictos.

Por otro lado, es imperioso comentar que México, ha privilegiado como política exterior, la solución pacífica de controversias, contempladas en la Constitución Política Mexicana dentro de las facultades del Presidente de la Republica en su artículo 89 fracción X que dispone.

*“En la conducción de la política exterior, el ejecutivo deberá observar los principios normativos...”*¹⁰

Uno de estos principios es la solución pacífica de controversias. De igual manera las reformas a los artículos 17, párrafo quinto, del 18 de junio de 2008; y 73, fracción XXI, inciso c) y artículo 18 constitucional párrafo 6to. del 2 de julio de 2015, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la reforma del 15 de septiembre de 2017, artículo 17 constitucional párrafo tercero y artículo 73 constitucional fracción XXIX. A, del 5 de febrero del 2017, estas dos últimas reformas, son el objeto de la esta investigación, aunque cada una de ellas disponen la incorporación plena de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC); como parte fundamental y subsidiaria del nuevo sistema de justicia en México.

Como ya lo describimos anteriormente, el claro ejemplo de que México privilegia la solución pacífica de controversias la encontramos desde el actuar del propio Estado en la conducción de su política hacia el exterior, lo que se ve reflejado en las reformas sobre justicia alternativa, por lo que encontramos en la máxima Norma Jurídica mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 89 Frac. X, que en su carácter de norma suprema, ha consolidado en su doctrina política, los principios sobre los cuales deben considerarse la conducción de la política exterior, los cuales estipulan que en esta conducción debe aplicarse bajo una serie de principios normativos, uno de estos principios se refiere a la solución pacífica de las controversias, es decir debe

privilegiarse la justicia alternativa, para resolver pacíficamente las controversias que el Estado Mexicano, pueda tener o tenga con otros países.

*“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales...En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos... la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales...”¹¹*

Y es por ello que en el país y con base en estas reformas, se han creado leyes comunes para la Federación y las entidades federativas como son: El Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, y la Ley de Ejecución Penal, así como diversas leyes en cada una de las entidades federativas.

De igual modo, encontramos en las codificaciones civiles y mercantiles generales y locales incorporados a estos métodos jurisdiccionales, la solución alternativa de conflictos la que estipulándose dentro del procedimiento judicial como la conciliación entre las partes; que debe realizarse por el juez; permitiendo la negociación y la conciliación, que si bien es cierto, el mecanismo de la negociación no opera como en la justicia alternativa, es un intento por permitir la solución de las controversias a través de uno de los métodos propuestos para la solución alternativa de conflictos, como es el caso de la conciliación.

Es así que, en el Código Nacional de Procedimientos Penales del 17 de Junio del 2016 encontramos la solución alternativa en su Libro segundo, Del procedimiento, Título I Soluciones alternas y formas de solución anticipada, artículos 183 parrafo. 3 y 184.

“183. En los asuntos sujetos a procedimiento abreviado se aplicaran las disposiciones de este título...para las salidas alternas y formas de terminación anticipada, la autoridad competente contará con un registro para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos reparatorios, los procesos de suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado, dicho registro será consultado por el ministerio público y la autoridad judicial antes de solicitar y conceder respectivamente alguna forma de solución alterna del procedimiento o de terminación anticipada del proceso”¹²

11 Op. Cit.

12 Código Nacional de Procedimientos Penales, 17 de Junio del 2016.

Este artículo nos remite a la forma de concluir un asunto mediante la suspensión condicional del proceso y del proceso abreviado o rápido.

“184. Son formas de solución alterna del procedimiento: I. El acuerdo reparatorio y II, la suspensión condicional del proceso.”¹³

Dicho dispositivo establece las formas en que considera que se da el procedimiento de solución alterna del procedimiento en materia penal, como el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso.

De igual forma, encontramos en la reciente reforma constitucional del 15 de septiembre del 2017, la preminencia de la justicia alternativa ya que en el artículo 17 constitucional párrafo tercero se adiciona.

*“Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimentales”.*¹⁴

Al igual que la disposición del artículo 17, pero en su párrafo 5 establece la obligación de incorporar en la legislación nacional, la justicia alternativa

*“Las leyes prevendrán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularan su aplicación, aseguran la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”*¹⁵

De igual forma en la reforma constitucional del 02 de Julio de 2017, se establece en la disposición del artículo 73 frac XXI en su inciso C, dispone la forma de legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

*Art. 73 Frac. XXI inciso c «El Congreso tiene facultad...
Inciso C...La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.»*¹⁶

13 Op. Cit.

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, <http://www.diputados.org.mx>.

15 Op. Cit.

16 Idem.

Ahora bien la legislación nacional ya incorpora diversas leyes como la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, publicada en el diario oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2014.

*Art. 1 "los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad, propiciar a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad"*¹⁷

Esta ley establece que sus disposiciones son de orden público y de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y establece los principios, las bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de las controversias en materia penal, esta es de competencia federal y local.

Encontramos también la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, del 16 de junio de 2016, en la cual se establece las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad, consecuencia de una resolución judicial y además en el caso de establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal. La justicia alternativa conlleva también la justicia restaurativa. Tratándose de esta forma de justicia, la ley busca que la víctima u ofendido, el sentenciado y la comunidad afectada, identifique sus necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, para ser reintegrado, la víctima u ofendido y el sentenciado, sean reintegrados a la comunidad con el objeto de recomponer el tejido social, la reintegración se llevara a cabo con las reglas y bases de la mediación mediante facilitadores certificados por los tribunales, de acuerdo a la Ley Nacional de Mecanismos alternativos de Solución de Controversias en materia penal.

Los facilitadores a los que se refiere este artículo son los mediadores certificados en procesos de mediación, como facilitadores en la solución de controversias. Igualmente esta ley se refiere a la mediación penitenciaria.

17 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, publicada en el diario oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2014. www.diputados.gob.mx

Artículo 206. Mediación penitenciaria. En todos los conflictos inter-personales entre personas privadas de la libertad o entre ellas y el personal penitenciario derivado del régimen de convivencia, procederá la mediación penitenciaria, entendida como el proceso de dialogo, auto-responsabilización, reconciliación y acuerdo que promueve el entendimiento y encuentro entre las personas involucrados en un conflicto...”¹⁸

Esta forma de resolver controversias, es solo para el caso de personas privadas de su libertad, que están pagando con pena privativa la comisión de un delito, pero que en todo momento pueden resolver conflictos dentro del establecimiento donde compurga su sentencia.

Las reformas recientes de los artículos constitucionales 17 párrafo tercero y 73 fracción XXIX. A, son las que nos ocupan especial interés, ya que con ellas se consolida plenamente el sistema de solución alternativa de conflictos y permite armonizar las leyes federales y estatales, estableciendo los principios y las bases para el establecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

El párrafo tercero del artículo 17 adicionado el 15 de septiembre de 2017 queda como se indica:

Artículo 17, Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho...

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.¹⁹

En ese mismo sentido encontramos el artículo 73 constitucional fracción XXIX. “A”, del 5 de febrero del 2017

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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.

18 Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 2016.

19 Constitución, 2017 *Ídem*.

Ahora bien, en lo que respecta a las Entidades de la República Mexicana, se han establecidos instituciones diversas, encargadas de atender conflictos y resolverlos mediante la aplicación de alguno de los Métodos de Justicia Alternativa, por lo que no se ha podido establecer una política pública en esta materia, y actualmente no existe una reglamentación en cuanto a las características de un mediador, así como los derechos y obligaciones de las partes.

En el Estado de Jalisco la Ley de Justicia Alternativa considera factores esenciales, principios, reglas, derechos y obligaciones de las partes, entre otras disposiciones, considerando privilegiar estos mecanismos, antes de iniciar la instancia judicial.

En materia formativa, desde 1993 en los planes y programas de estudio en derecho y psicología de la familia se contemplan estudios en materia de mediación sobre todo en el ámbito de la mediación familiar, lo cual se llevó a cabo igualmente en el estado de Sonora, uno de los pioneros en el Método de Justicia Alternativa de la mediación y de la negociación y es a partir de ese momento, que surgen en el país, proyectos de creación de Centros de Mediación Familiar, que inicio sus funciones el 16 de marzo del 2000 en el Estado de Sonora, siendo en este estado la primera aplicación de este método alternativa, aunque, fue Quintana Roo el primer estado en emitir una Ley de Justicia Alternativa ya que expidió la Ley de Mediación en el año de 1997.

Por otro lado, en Querétaro, se creó el Centro de Mediación Comunitaria en marzo del 2000 y posteriormente se crearon iguales centros en los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur y Puebla, Estados de la republica que se sumaron a la aplicación de la mediación, como un órgano del Poder Judicial, a este respecto, falta mucho por hacer, esperemos que ahora con la reforma constitucional puedan homologarse los procedimientos y las técnicas que buscan la solución alternativa de conflictos en todo el país.

Encontramos como otra forma de justicia alternativa al arbitraje, aunque es hetero-compositivo, es una forma de resolver alternativamente una controversia sobre todo en materia de comercio, se encuentra regulado en el Código de Comercio y es uno de los métodos que mayormente se aplican, ya que tienen una raíz antigua en el sistema jurídico mexicano; ya que esta Institución estuvo

prevista en los primeros documentos del México independiente cuando se aplicaba todavía la Constitución de Cádiz, en la cual consagraba como garantía constitucional el recurrir al Arbitraje para defender los derechos ciudadanos.

En el siglo XIX ésta figura sufrió muchas variaciones, atendiendo al sistema político de ese tiempo, quedando el Arbitraje relegado porque su regulación fue cada día más formal, por lo que dejó de ser un instrumento viable para resolver disputas en el comercio.

La aparición del Código de Comercio en 1854, llamado el “Código Lares” de inspiración francesa restableció el Arbitraje Comercial, aunque solo tuvo vigencia en algunas entidades federativas del país.

El Código de Comercio del 15 de Septiembre de 1889 (en vigor a partir del 1º de Enero de 1890 hasta la fecha) inspirado en su homólogo español que sí contemplo el Arbitraje en su primera redacción en el artículo 1051 que estableció que el procedimiento mercantil preferente a todos era el convencional, en su modificación ulterior, el nuevo artículo 1051 establecía que el procedimiento mercantil preferente podría ser un procedimiento convencional ante tribunales o un procedimiento arbitral. Sin embargo, el hecho que la ley exigiese como requisito de validez para la cláusula compromisoria que constara en escritura pública ante notario, inhibió el desarrollo del arbitraje por su excesiva formalidad.

Actualmente el Código de comercio contempla el Arbitraje Comercial, y recientemente fue reformado y adicionado en diversas disposiciones en materia de Juicios Orales Mercantiles, con fecha del 21 de febrero de 2018.

“1415. Las disposiciones del presente título se aplicaran al arbitraje comercial nacional y al internacional cuando el lugar del arbitraje se encuentra en territorio nacional y al internacional cuando el lugar del arbitraje se encuentre en territorio nacional, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales de los que sea parte o en otras leyes que establezcan un procedimiento distinto o dispongan que determinadas controversias no sean susceptibles de arbitraje”.²⁰

Sus reglas se encuentran establecidas en el Título Cuarto del Código y establecerán las bases y reglas sobre las cuales se regirán el Arbitraje Comercial,

tanto nacional como internacional, así como los términos, pruebas y el procedimiento, la forma de homologar el laudo y hacer efectiva la sentencia y la forma de tratar las medidas cautelares.

III. Reformas Constitucionales en materia de Implementación de la Justicia Alternativa en México

La implementación de estos mecanismos alternativos, se ha hecho presente en México a través de las reformas constitucionales en diversos artículos, como ya lo afirmamos desde la introducción en esta investigación, dichas reformas son en orden de importancia (en opinión de quienes escriben este artículo) las que se mencionan a continuación:

Reformas a los artículos 17, párrafo tercero, y 73, fracción XXI, inciso c, del 2 de julio de 2015,

73. El congreso tiene facultades para:

XXI: Para expedir

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

Dicha reforma, fue realizada en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México, y sentó las bases para la implementación de la Justicia Alternativa, que ya había sido incorporada al artículo 17 de la constitución dese el año 2008, para que se descartara el hecho jurídico, de que dichos mecanismos fuesen considerados como justicia ad hoc, o fuese interpretada como un tribunal especial, juzgando casos de derecho privado.

Cabe mencionar en este momento, que la justicia alternativa, aún antes de la primera incorporación constitucional como tal, ya se aplicaba a través de mediadores privados en casos de divorcio por mutuo consentimiento y que su inserción al máximo cuerpo normativo, solo refrendo la urgencia y necesidad de contar con un sistema de justicia alternativa, que privilegiara el acuerdo y la voluntad de las partes a un arreglo justo y por la forma pacífica, haciendo eco en la sociedad y con reticencia por parte de los profesionistas del derecho,

legisladores, administradores y procuradores de justicia, quienes poco a poco se convencieron de las bondades de estos mecanismos y la celeridad de procesos así como de garantía del respeto a la voluntad de las partes en conflicto a un arreglo amistoso y pacífico.

En la reforma constitucional del 15 de septiembre del 2017, se da la preminencia de la justicia alternativa ya que en el artículo 17 constitucional párrafo tercero se adiciona quedando como sigue:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

... 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.

Esta incorporación al texto del artículo 17 de la constitución política, obedece al establecimiento de los límites al acuerdo de las partes en disputa, reconociendo y ampliando la gama de métodos que pueden utilizarse, como el arbitraje o la mediación, que no necesariamente pueden ser llevadas a cabo por autoridades judiciales, sino que pueden ser realizadas por un tercero debidamente acreditado, o por centros certificados por la propia autoridad judicial, como mediadores en la solución de controversias entre particulares, quienes logran el arreglo entre ellos de forma pacífica, rápida y eficaz.

Anterior a dicha reforma, encontramos las disposiciones del mismo artículo constitucional solo que en su párrafo quinto (antes el cuarto), que a la letra dispone:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requiera supervisión judicial.²¹

En esta disposición constitucional, se prevé la incorporación de la justicia alternativa en diversos ordenamientos jurídicos, determinando que en dichas leyes se regule su aplicación, las materias sobre las cuales puede llevarse a cabo, así como la determinación de su incorporación a diversas legislaciones nacionales en materia penal, procurando su homologación en todo el país.

La reciente reforma del 5 de Febrero de 2017, establece la facultad al Congreso para, expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, exceptuando los de materia Penal, que se rigen por los Códigos Nacionales y Leyes de Ejecución de penas.

Literalmente Establece lo referido a continuación:

73. El Congreso tiene la facultad para:

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;²²

En este dispositivo constitucional, se prevé la competencia de la expedición de las leyes en materia de justicia alternativa, para el congreso, buscando su armonización en los diversos cuerpos normativos estatales, los cuales contemplan de formas diversas su implementación, por lo que con esta reforma, se acredita que solo el congreso es el facultado para expedir estas leyes, por lo que los estados de la república, deberán replicar y homologar estas disposiciones federales, en sus respectivas legislaciones locales.

En la implementación de los Métodos de Justicia Alternativa debe considerarse en todo momento que dichos mecanismos son complementarios, o deben serlo, de los órganos jurisdiccionales en la solución de conflictos, para que con ello se permita la solución de los conflictos vecinales, familiares, sociales, comunitarios o escolares; siempre y cuando estos conflictos no constituyan un delito grave, perseguible de oficio, y que permite su solución a través del dialogo, facilitan la comunicación y permiten permear una solución pacífica para las partes inmersas en él.

En una reforma constitucional anterior, la del 2 de julio del 2015, encontramos inmerso en la constitución, la forma de considerar la justicia

alternativa, desde el inicio mismo de la investigación de una conducta penal y en la prisión preventiva.

Artículo 18: Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Párrafo. 6to. Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedentes. El proceso en materia de justicia para adolescentes²³...

Ahora bien, estas reformas se realizaron, para armonizar y homologar en el país los mecanismos alternativos de solución de conflictos en materias civil, familiar y mercantil, tal y como se ha considerado en materia penal, desde la reforma constitucional de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, publicada en el diario oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2014 y la Ley Nacional de Ejecución Penal, del 16 de junio de 2016, hasta lo referido en esta ley como mediación penitenciaria.

En la aplicación adecuada de estos métodos de Justicia estructurada pero no formal y rigurosa, se proporciona a los individuos involucrados en el conflicto, una solución integral, la cual, da oportunidad a estos de seguir con su vida, aprender del proceso y reconocer al otro como igual, con lo cual se liman asperezas y favorece la convivencia familiar y social.

En las últimas décadas, en la materia jurisdiccional, se han venido impulsando los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), a través de la incorporación de órganos que generalmente son parte de las estructuras judiciales de cada uno de los países y que en el caso de México se incorporan a estos poderes judiciales diversos métodos de solución alternativa, tal y como la negociación, los buenos oficios, la investigación, la mediación, la conciliación y el arbitraje, entre otros.

IV. Acciones que deben tomarse en el derecho a resolver pacíficamente los conflictos o controversias

Para lograr la incorporación de los métodos de Justicia Alternativa en la renombrada, *Ley General De Mecanismos Alternativos de Solución de*

23 *Constitución, 2015.Op. Cit.*

Controversias, que ordena la reforma Constitucional del 5 de febrero de 2017 debe privilegiar en todo momento una serie de valores que deben ser apropiados por el que funge como facilitador en la solución alternativa de los conflictos, ya que dicha ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión y la fracción XXIX. A. requiere del establecimiento de principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversia en diversas materias, excepto la materia penal, que ya está regulada por diversas leyes nacionales si se quiere obtener el éxito en el proceso, estas cualidades del mediador o conciliador deben ser relacionadas al: autocontrol, la autovaloración, la capacidad, la iniciativa personal, la tolerancia a la frustración y el aprendizaje y la réplica social de dichos aprendizajes.

Como principal acción, los ciudadanos debemos considerar en todo momento, que cuando exista un conflicto, la vía para resolverlo es la forma pacífica, la cual debe considerarse por cada miembro de la sociedad e integrarla a su proyecto de vida, a su conducción como miembro de la comunidad y a sus relaciones interpersonales.

Seguido de esto, la educación formal e informal, debe considerar el todo momento el derecho a la solución pacífica de toda controversia, desde esta formación, hasta la consolidación como forma y estilo de vida, por lo que la incorporación de planes de estudio, programas de formación y capacitación, deben incluir los métodos de solución alternativa de conflictos.

Como acción final el Estado debe incorporar en todas sus estructuras los métodos de solución alternativa de conflictos, incluyendo en su norma constitucional el derecho de toda persona a resolver en todo momento y en cualquier tiempo los conflictos de carácter personal o social, siempre y cuando que estos no sean de los que lesionan gravemente a la sociedad por considerarse delitos graves y no lesiones derechos de terceros.

Habiendo dicho lo anterior, la consideración final en esta investigación es la inclusión en este sistema, el de la justicia restaurativa, que permita resarcir los daños y reestablecer la comunicación entre las partes en conflicto.

V. La justicia alternativa y sus métodos

El objeto central de estos métodos, como ya lo dijimos anteriormente, además de su implementación y desarrollo, debe ser porque ofrece una mayor gamma de

alternativas para la solución de los Conflictos de la naturaleza que sean, ya que con cualquiera de ellos, se puede resolver parte de los problemas que enfrentan los tribunales; como la saturación en asuntos y la duración tan prolongada de ellos, además de un gran costo económico y emocional para las partes, falta de personal, falta de estructura entre otros y falta de personal administrativo o judicial, recursos económicos insuficientes, además del gran costo emocional que representa para las personas y para los profesionales que las representan o administran justicia.

Es por ello que para lograr establecer los cimientos de esta cultura de convivencia pacífica, es necesario recurrir a la Justicia Alternativa, los cuales dependerán en todo momento del desarrollo o del proceso de desarrollo de la sociedad, de la aceptación por esta, de los métodos alternativos de solución de conflictos, de la implementación y difusión de los métodos alternativos en su resolución y de la aplicación de estos mecanismos en la cultura, la educación, la familia y la sociedad en su conjunto.

Dentro de los métodos de solución de conflictos o como algunos han dado por llamarlos, procedimientos de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, encontramos varias figuras, algunas ya incorporadas a Instituciones Públicas: tales como el ombudsman, la conciliación, mediación y el arbitraje, aunque existen otras como la negociación, facilitador, experto neutral, experto especial, amigable composición, mini juicio, juicio oral, juicio sumario, método privado, evaluación neutral entre otros.

De manera general abordaremos cada una de ellos y explicaremos de manera muy breve a que se refiere cada uno de ellos.

1. Ombudsman, es considerado un defensor del pueblo, a través de esta figura se reconocen los derechos de los individuos en una sociedad. En los países hispanoamericanos se denomina comúnmente Defensor del Pueblo, mientras que en los países francófono suele llamarse *Médiateur de la République*. Algunos países también lo han titulado Defensor de los Ciudadanos, en el caso mexicano, esta figura es un defensor de los derechos humanos, que opera su defensa desde una organización autónoma constitucional.
2. Negociación, es un proceso, informal, voluntario, no estructurado, es utilizado por las partes en el conflicto. La negociación tradicional se llama

a veces *ganar-perder* debido al estilo de dureza de los negociadores que persiguen como objetivo, conseguir tanto como puedan para su parte. Esta figura tuvo su esplendor en los años 70, los practicantes y los investigadores comenzaron a desarrollar el enfoque de ganar-ganar en la negociación de forma que las dos partes quedaran satisfechas al haber obtenido beneficios. Los autores más conocidos en esta forma de negociación son: Roger Fisher, William Ury y Bruce Patton, manifestado en el libro *Getting to yes*,²⁴ de la Universidad de Harvard. En este proceso no existe límite para el ofrecimiento de las pruebas que consideren las partes en la solución del conflicto.

3. **Facilitador**, es toda persona (física) que interviene como intermediario o guía en la solución de un conflicto, que puede ser de naturaleza, económica, política o social, incluso familiar, este, puede ser experto en cualquiera de estas áreas, el facilitador generalmente tiene conocimientos y habilidades en los métodos de comunicación y mediación.
4. **Experto neutral**, es un procedimiento en el que las partes o un juez selecciona a un tercero neutral (en algunas codificaciones nacionales como la mexicana, son considerados como peritos) para investigar los hechos, y resolver, asuntos científicos, técnicos, sociológicos, económicos entre otros, con el objetivo de una vez obtenido el informe de los hechos, lograr un arreglo rápido y justo para las partes a través de este experto, quien da la solución al juez.
5. **Experto especial**, esta persona es el que conoce sobre un campo o área en lo particular, en este procedimiento las partes o un juez seleccionan a un tercero neutral para investigar los hechos, para resolver generalmente, asuntos científicos, técnicos, sociológicos, económicos etc. Con lo cual se pretende lograr un arreglo rápido y justo. En el caso de nuestra legislación esta figura en el proceso judicial, se asemeja al perito, solo que en este caso él no resuelve, solo da su opinión experta y el juez considerara esta opinión para resolver.

24

*Estos procesos fueron obtenidos mediante la compilación de diversos Métodos, para la realización del Manual de Mediación para capacitadores de la Oficina del Abogado General de la Universidad de Guadalajara, en el año 2007, en el que participaron el entonces Abogado General, Jorge García Domínguez, la Coordinadora de Capacitación Psic. Laura Velez y la Mtra. Irma Ramos Salcedo.

6. Conciliación, es un procedimiento no adversarial, en el que interviene un tercero que tiene por objeto buscar el entendimiento entre las partes, en esta búsqueda de un acuerdo razonable para estas, el tercero no es neutral, participa activamente en la solución del conflicto, en este procedimiento se permite que las partes puedan hacerse mutuas concesiones, que tiene que ver con la forma de resolver el conflicto entre los involucrados.
7. Mediación, es un procedimiento no adversarial, en el que participa un tercero que es neutral porque no tiene interés en el asunto y que auxilia o facilita a las partes a negociar, para que ellas lleguen a un acuerdo mutuamente aceptable, el mediador es un tercero que guía, facilita y conduce el procedimiento, utiliza las técnicas y herramientas para que los involucrados en el conflicto lleguen a un acuerdo, este procedimiento tiene una estructura determinada y es llevado a cabo de manera voluntaria, informal y flexible para las partes.
8. Amigable composición, este proceso se da al momento de nombrar a un tercero para resolver un conflicto de naturaleza meramente comercial, aunque en algunos casos se aplica en el arbitraje, este método permite a las partes acordar el proceso, los términos y la pruebas, los recursos, las posibles soluciones que se observaran bajo el principio de la buena fe y la solución amigable.
9. Arbitraje, Este proceso requiere de un tercero neutral que resuelve y obliga a las partes que han decidido en amigable composición a someterse a él, las partes se obligan a cumplir con lo que se han comprometido, este, puede ser voluntario no vinculante u obligatorio mediante una cláusula compromisoria, su realización es previa al litigio, en cuyo caso su cumplimiento es de buena fe por ambas partes, o bien involuntario o vinculante, por lo que debe acudir a la justicia formal para lograr su cumplimiento mediante una homologación del laudo a una forma de sentencia judicial.
10. Mini juicio, este tipo de juicio es un juicio abreviado o sumario, es parecido al proceso de una previa evaluación neutral, en la cual las partes escuchan las opiniones expertas de sus abogados respecto del

conflicto, con el objeto de llegar a un acuerdo una vez que se hayan expuestos los hechos y las pruebas; las partes, asesoradas cada una por su abogado, establecen las bases para lograr un acuerdo mutuamente aceptado.

11. Juicio oral, es un proceso formal ante autoridad judicial, que permite la celeridad en el proceso, acortando los tiempos y hacerlo de manera transparente a las partes involucrados en él respetando todos los derechos de las partes y realizados bajo los principios de la oralidad y adversarialidad, debe estar previamente regulado en por los órganos judiciales y establecido en las codificaciones nacionales.
12. Juicio sumario, es similar al mini-juicio, ya que es un juicio rápido que permite a las partes llegar a un acuerdo, con opiniones de los abogados, con lo cual los involucrados en el conflicto pueden llegar a un acuerdo de manera rápida, basada en las opiniones o sugerencias de los expertos en el derecho, en nuestra legislación este método se asemeja al juicio sumario llevado ante autoridades judiciales, solo que no es llevada a cabo con esa facilidad. Cabe resaltar que en nuestra legislación este juicio sumario está establecido como tal en los Códigos Civiles y es un procedimiento abreviado, en el cual se consideran todas las etapas que en juicio regular, solo que los términos para cada etapa están abreviados.
13. Método privado, en este procedimiento se incluye por parte de los involucrados, propuestas de instituciones científicas o técnicas o sociedades privadas especialistas en la materia, que se discute en el conflicto, mediante este método en el que se emiten opiniones expertas de los especialistas en el tema, las partes logran resolver un conflicto.
14. Evaluación neutral, en este procedimiento las partes exponen cada una su caso conjuntamente con sus abogados, ante un tercero imparcial o bien ante un panel de expertos, quienes evalúan y deciden de manera justa la forma de resolver el conflicto para las partes.

Después de describir brevemente los diversos métodos en la justicia alternativa, hablaremos en este apartado de la mediación institucional, la cual es parte importante para el logro de la incorporación de esta *Ley General de*

Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Debemos resaltar la necesidad de que la mediación Institucional, sea llevada a cabo en un clima propicio, de manera objetiva y autónoma, dado a que los principios que rigen la prestación de este procedimiento a considerar son:

1. Dar el protagonismo a las partes, siendo ellos los actores principales en la solución de su conflicto.
2. Tener y lograr un clima propicio para el desarrollo de la Mediación.
3. Adecuar el espacio para un ambiente adecuado para el desahogo de la Mediación.
4. Prestadores Institucionales debidamente capacitados en el desarrollo del procedimiento de la mediación
5. Procedimiento voluntario, en el cual las partes acudan voluntariamente sin coacción por parte del Estado.
6. Procedimiento confidencial, el cual debe guardarse celosamente en la institución, sin poderse citar como testigo al mediador en caso de acudir a la justicia formal.
7. Procedimiento flexible, este término se refiere a que atendiendo al método abordado no se estarán sujetando a términos fatales ni a limitaciones legales.
8. Código Ético, respetando los valores de la ética y los principios de la profesión y del código ético.
9. Mediador responsable, en el cual se manifiesta la eficiencia y eficacia de los prestadores asignados por parte de la institución.
10. Mediación respetuosa, conduciéndose el proceso de una manera cordial, cuidando no invadir la esfera de alguna de las partes.
11. Servicio debidamente capacitados en la mediación o en cualquier otro Método de Justicia Alternativa.

VI. La Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, o justicia alternativa como un aporte que coadyuve en la cultura para la paz

En la legislación mexicana y por ende en la sociedad, debe implementarse y privilegiarse la solución pacífica y alternativa de todo tipo de conflicto o

controversia, por lo que es necesario considerar en la elaboración de todo proyecto de modificación o reforma e incorporación de una nueva ley, los nuevos principios, las nuevas tendencias y corrientes científicas, -tal es el caso de las nuevas tecnologías-, la transparencia, administración de justicia abierta, la propia Justicia Alternativa, entre otras:

La aceptación de esta nueva ley la justicia alternativa, debe ser gradual, debe partir de la aceptación de la ciudadanía, conjuntamente con las autoridades administradoras de justicia, de las cuales se desprende la voluntad en la aplicación de proyectos de naturaleza educativa, cultural y jurídica, debe garantizarse desde la norma máxima, el derecho de toda persona a resolver pacífica y por ende, alternativamente, sus conflictos o controversias.

Mediante este proceso de aceptación a un nuevo sistema de justicia alternativa, se tiende a mejorar la calidad humana, las relaciones entre los ciudadanos, permite unificar los intereses en la búsqueda de la construcción de una vida en común y una convivencia pacífica.

Es indispensable respetar la voluntad de las partes involucradas en un conflicto para resolverlo, dicho de otro modo, la ciudadanía o la sociedad en su conjunto y las autoridades involucradas en la resolución de conflictos deben acudir de manera voluntaria a resolverlo bajo el principio de la Bona Fide.

Esto garantiza en todo momento, el cumplimiento de los acuerdos de buena fe, ya que este cumplimiento debe partir de la voluntad y de la fe en las personas, principio que actúa con el firme propósito de construir el bien común, procura el reconocimiento del otro, no como adversario o enemigo, sino como ser humano que merece consideración, respeto y reconocimiento como igual e integral, en una sociedad democrática que busca la convivencia armónica y pacífica.

Además, la ley debe contener en todo momento, medidas preventivas, estas deben considerarse en la legislación, para reconocer cuando debe operarse el incumplimiento del acuerdo o la omisión de la norma, estas medidas deben establecerse permitiendo y restaurando las lesiones generadas por el conflicto y conservando la armonía de la sociedad ya que se actúa preventivamente.

Las instituciones deben abordar en sus normativas el establecimiento del principio no adversarial, el binomio de ganar- ganar debe prevalecer al de ganar-

perder, este último es el que se emite generalmente en las sentencias judiciales, las cuales solo incrementan las fricciones y resquebrajamiento de la sociedad, ya que consolida y profundiza las diferencias más que las semejanzas, en tanto que la justicia alternativa remedia fricciones sociales y restaura la igualdad entre las personas, ayudándolas a conducir su vida armónica y pacíficamente.

Privilegiar siempre el acuerdo entre las partes versus la coacción, la solución mediante un acuerdo entre las partes en conflicto, es mejor cuando se da voluntaria y negociadamente, el cumplimiento voluntario del acuerdo, permite incrementar la calidad y la convivencia social entre iguales, permea a los valores para la convivencia pacífica, en tanto que la ejecución forzosa solo hace florecer el resentimiento, la violencia y la frustración, lo que es contrario a generar la convivencia pacífica.

En todo momento en que se observa surge un conflicto de cualquier naturaleza, es necesario analizar y resolver con un método alternativo, en la recomposición de la sociedad es necesario conocer la auto-composición del conflicto, considerando que la sociedad se compone de individuos únicos, irrepetibles y diferentes entre sí, pero con un alto sentido de pertenencia familiar y social, vinculados a alguno de los miembros de la sociedad, por lo que es necesario conocer la naturaleza de su conflicto para actuar preventivamente.

Es importante habilitar en el sistema alternativo, el reconocimiento de las relaciones interpersonales, ya que al reconocer la naturaleza y composición del conflicto, se reconocen también las relaciones e interrelaciones personales y sociales, al estudiar esta composición con alguna de las técnicas de justicia alternativa, se mejora el aprendizaje individual y se mejora la convivencia social armónica.

La concientización y difusión en este derecho de resolver pacíficamente los conflictos es fundamental en la técnica del método alternativo y la actitud de las personas cambian ante el análisis de la problemática social y de la forma de solución pacífica de los conflictos, por lo que es importante también, elegir las herramientas más adecuadas para cada miembro de la sociedad, haciendo que la persona que es parte en un conflicto, sea responsable de cada uno de sus actos y consecuencias, por lo que en todo momento, esta persona tiene el control y la solución de su controversia.

VII. Romper con los paradigmas de la formalidad y optar por una Justicia Alternativa

No podemos negar que es necesario en nuestra sociedad actual, romper con los paradigmas de la justicia formal e inflexible para encontrar y definir nuevos paradigmas sociales, que nos permitan recuperar la participación y protagonismo ciudadano, incrementar el sistema de la democracia participativa, permitir la manifestación y propuesta de alternativas cívicas que permitan la convivencia pacífica y cerrar con la concreción de políticas públicas preventivas en áreas sociales, educativas y culturales, que privilegien la comunicación y el diálogo como forma prioritaria de relación y de convivencia pacífica y armónica entre las personas.

Esta cultura de convivencia pacífica, requiere de la promoción, difusión y consolidación de una cultura de Justicia Alternativa como una forma de cultura para la paz, las personas deben concientizarse para resolver pacíficamente sus controversias, de forma que en todo tipo de conflictos se tomen actitudes valientes, se privilegie la creatividad antes que la violencia, se procure y lleve a cabo, una gestión democrática mediante una solución alternativa. Por ello la justicia alternativa coadyuva a la consolidación de modelos y proyectos de vida que erradican las actitudes autoritarias y permite la incorporación y el respeto a los derechos humanos.

Analizando las líneas que dividen la justicia formal de la justicia alternativa encontramos que los conflictos que se presentan en ese orden puede ser el mismo, pero la forma para abordarla es distinta, la primera tiende a judicializar el conflicto, colocando a las partes en una posición de rivales por lo que una de las partes gane y otra pierda, en tanto que la justicia alternativa privilegia el dialogo, colocándolos como iguales, se busca que ambas partes ganen y cedan respectivamente para resolver el conflicto; respecto de la humanidad de las personas, la justicia alternativa procura restaurar el daño, y aunque la justicia formal procura ser equitativa, dista mucho de serlo ya que por el contrario a su espíritu; es inequitativa, su posición en cuando establece que la justicia es dar a cada quien lo suyo, siempre se declara a las partes, una culpable y a otra inocente.

Entonces, respecto de la participación social ante la Justicia alternativa, cabe preguntarnos sobre el papel de la ciudadanía en esta forma de convivencia

pacífica construida a través de la justicia alternativa. En la actualidad es necesario romper con ese paradigma para lograr la participación ciudadana y en su lugar construir esa nueva cultura para la paz a través de la Justicia Alternativa, la cual es un factor clave en este proceso que permita construir un proyecto de vida y de sociedad en el que podamos convivir pacífica y armoniosamente.

VIII. Las herramientas en la justicia alternativa

Todo mediador, negociador o conciliador debe contar con una serie de herramientas que le permitan constatar, las necesidades, los intereses, los conflictos y la forma de conducción del proceso alternativo para obtener un avance significativo, en la sociedad, trabajando en conjunto con organizaciones ciudadanas, de las sociedades y asociaciones civiles, de los profesionales así con los órganos de gobierno, que permitan, además de la concientización, la difusión y promoción de los medios alternativos en la solución de conflictos para construir un proceso de paz, lo que puede lograrse mediante, el desarrollo de herramientas de sensibilización a la ciudadanía, al igual que la formación y promoción de facilitadores comunitarios.

Igualmente, la creación de estructuras y figuras de defensa de la ciudadanía, a través del reconocimiento en la ley de los métodos alternativos de solución de conflictos y de la creación de instituciones para la aplicación de esos métodos alternativos. Así mismo, impulsar e implementar servicios de mediación comunitaria en los esquemas y estructuras gubernamentales, entre otros.

En este proceso, el papel de las Universidades públicas o privadas es fundamental, como organismos de difusión y promoción de la cultura, juegan un papel importante en la cultura de paz y en la difusión de los métodos alternativos de solución de conflictos, por lo que estas deben incluirse en sus diversas materias, capacitación de profesionistas y prestaciones del servicio social, además de la inclusión de programas o servicios de mediación comunitaria, escolar, de pareja e interpersonal, entre otros.

Con estas acciones se pretende que la ciudadanía logre la adquisición de habilidades, conocimientos y actitudes que permitan afrontar, desde los programas académicos y de la formación profesional, la construcción de un aprendizaje social, en materia de solución de conflictos, en la búsqueda de la

cultura de paz que tanto hemos aducido, logrando finalmente esa aplicación del derecho a resolver pacíficamente todo conflicto o controversia.

IX. Consideraciones finales

En todo momento el individuo en su interacción personal y social, puede generar un conflicto, por lo que habiendo incluido los programas de solución de conflictos desde el ámbito escolar, estos métodos se incorporaran por si a la cultura de la población, generando una cultura para la paz, lo que permite el desarrollo integral y armónico de la vida en sociedad y permite en el individuo su desarrollo profesional y personal, el aprendizaje en la tolerancia y el manejo de la frustración, así como herramientas que permitan actuar y prevenir un conflicto, son fundamentales en el logro de este ideal del derecho a resolver pacíficamente un conflicto.

La justicia alternativa como método de solución pacífica de conflictos, es coadyuvante en el mantenimiento de una sociedad pacífica, una comunidad armónica, en beneficio del bien común. Esta justicia se presenta como una de las alternativas para la paz, conlleva una serie de ventajas, permite la restauración de las cosas, de las emociones, sentimientos y relaciones personales e interpersonales, en este tipo de solución de conflictos o controversias, las partes ganan, en tanto que en un método judicial, siempre uno gana y otro pierde, en la solución alternativa las partes acuden voluntariamente y con ello existe la voluntad de resolver el asunto de manera pacífica.

La solución propuesta por las partes dependerá solo de ellas y será elevada a categoría de sentencia por un órgano investido de poder público el cual le da el rango de cosa juzgada, por lo que logra efectividad y eficiencia, al haber sido propuesta, negociada y aceptada por las mismas partes.

De igual forma, esta solución alternativa, se genera para resolver los conflictos entre los Estados, ya que esta cultura genera en la actualidad la paz, entendida esta, como antagónico a acciones bélicas o guerra, por lo que, para buscar y mantener la paz, podemos encontrar a Organismos como la ONU, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, Tribunales internacionales de Arbitraje,, las cortes regionales de protección de los derechos humanos entre otros, los cuales no solo aplican el derecho y la

justicia, sino que han establecido como principios no solo las acciones jurídicas, sino también privilegian la solución pacífica de las controversias, a través de la negociación, los buenos oficios, la investigación, la mediación, la conciliación y el arbitraje, aportemos entonces a una forma diferente de administrar justicia, coadyuvemos a una sociedad justa y equitativa fortaleciendo la democracia, con formas democráticas de resolver conflictos y controversias, eso es tarea y compromiso de quienes habitamos este país.

Fuentes de consulta

- AZAR MANSUR, CECILIA. Mediación y Conciliación en México: dos vías alternativas de resolución de conflictos. México 2007. Editorial Porrúa. Pag.5
- CARRASCO, ALEJANDRA, 1999, Anuario Filosófico. "La justicia Utilitaria y las paradojas del Liberalismo de Mill". Pág. 404 <http://dadun.unav.edu>
- CÓDIGO DE COMERCIO, 21 de febrero 2018. www.diputados.gob.mx
- CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, 17 de Junio del 2016
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2017. www.diputados.gob.mx
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018. Artículo 89 Fr. X <http://www.diputados.org.mx>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018. Artículo 17 parrafo 3 y 5 <http://www.diputados.org.mx/Leyes>
- Enciclopedia Libre Universal en Español, 2018. <http://Enciclopedia.us.es/index.php>
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, JORGE, et al. Manual de Mediación para capacitadores de la Oficina del Abogado General, Universidad de Guadalajara, México 2007
- LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, 16 de junio de 2016. www.diputados.gob.mx
- LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 2016.
- LEY NACIONAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL, publicada en el diario

oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2014. www.diputados.gob.mx

MACHICADO, JORGE, CED (Centro de Estudios de Derecho) Copus Iures Civilis, cuerpo de derecho del ciudadano romano, La Paz Bolivia, 2007 P.4. <http://h1ripway.com.ced>

PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. Tratado de Arbitraje Comercial Internacional Mexicano. Graham. México 2009, Editorial Limusa. Pág. 30

PEREZNIETO, LEONEL GRAHAM. Tratado de Arbitraje Comercial Internacional Mexicano. México 2007 Editorial Limusa.

DESAFÍOS AL HOMOLOGAR Y ARMONIZAR LA OPERACIÓN DE LOS REGISTROS PÚBLICOS INMOBILIARIOS Y DE PERSONAS MORALES, ASÍ COMO LOS CATASTROS DE TODO EL PAÍS

Mtro. José Enrique Regil Vargas¹

Resumen. Ante la posibilidad de homologar el marco jurídico regulatorio de los registros resulta inevitable revisar la realidad actual y tomar conciencia de las consecuencias implícitas del cómo sería el mejor camino para obtener el mayor impacto social, una breve revisión de sus antecedentes históricos y una propuesta viable se argumentan en el presente artículo.

Partir de un examen concreto de las disposiciones constitucionales representan un orden objetivo de valores y bajo una revisión sistemática, ordenada y contemporánea de la historia de nuestras instituciones y en la época que nos ha tocado vivir, se afirma que a finales del siglo diecinueve fue concebido el Registro Público de la Propiedad en Jalisco, así como en otras entidades federativas, sustituyendo al sistema que había sido integrado en la época colonial bajo la denominación de "Oficio de Hipotecas", bajo las exigencias del progreso y con el claro propósito de evitar fraudes y posibles daños a los adquirentes de buena fe, como inacabado proceso.

El punto de partida de esta distinción se igual forma el Registro Civil y el Catastro se ha visto afectado serias modificaciones en su marco jurídico regulatorio, e incide en la esfera de las relaciones jurídicas de los particulares en

¹ Maestro en Derecho por la Universidad Panamericana Campus Guadalajara, experto en Derecho Bancario y Registral. Exdirector del Registro Público de la Propiedad y del Comercial del Estado de Jalisco. Profesor de Derecho en la Universidad Panamericana.

su ámbito de aplicación. En términos generales, lejos de ser organismos públicos tal y como lo conocemos hoy en día -con todos los elementos y evolución de la estructura y las herramientas y la irrupción de tecnología moderna que puede y debe aplicarse- no constituyen más allá de una serie de entidades gubernamentales u oficinas encargadas de llevar a cabo la función registral de publicidad y seguridad jurídica en la región de cada entidad.

En efecto, en muchos de los casos, considerando la imposibilidad de reestructurar una oficina registral adecuada, esta función necesaria fue delegada a los jueces de primera instancia, según lo estipulaba la normatividad estatal vigente, cuestión que con rigor de observador actual cuestionaríamos su trascendencia.

Cada país reclama tener un sistema jurídico que identifique un bien común a través de la organización justa. Para el Siglo XIX se representa una época fundamental para el surgimiento de México como Estado Independiente, y positivista, para la confección de su sistema político y de su estructura gubernamental.² Siguiendo la inercia del siglo anterior, este periodo, conocido también como la ilustración o el siglo de las luces, se caracterizó por la confrontación de los ideales expuestos por los liberales que querían implantar un régimen republicano por un lado, en contraste con los de la clase conservadora, que buscaban continuar gozando de una serie de privilegios.

De esta corriente se desprenden a su vez dos grupos: aquellos que promovían el establecimiento de una monarquía auspiciada por un príncipe europeo, y quienes pugnaban por una monarquía encabezada por un americano, aunque cabe destacar que, en el fondo, planteaban el reconocimiento de la soberanía del Estado al monarca español. Cada una de estas corrientes en su momento, mantuvo el control gubernamental de acuerdo a sus propios planteamientos.

El proceso de independencia de los novo hispanos también estuvo marcado por una serie de sucesos acontecidos en el viejo continente, entre los que destaca la ocupación napoleónica de la península ibérica en 1808 y el apoyo

2 El Historiador Luis González establece que "En este siglo, que va de Fernando VI (1746-1759) y el virreinato de Francisco de Gúemes, Conde de Revillagigedo (1746-1755) al reinado de Carlos IV (1788-1808), la Nueva España amplía su territorio y su población, se enriquece, cambia de sistema político, procrea un nuevo grupo social, se ilustra, se da cuenta de sí misma y se prepara para hacer vida aparte e independiente de la Nación española". Historia Mínima de México. Ed. El Colegio de México. México D. F. 2002. p. 77

incondicional que otorgaron las diputaciones provinciales³ a la causa española contra el invasor francés; situación que fue aprovechada por los criollos de clase media y por los ricos latifundistas para buscar independizarse del control español.

Contando incluso con representación ante las Cortes de Cádiz, en el año de 1812, las diputaciones americanas participaron en la aprobación de la Constitución de Cádiz,⁴ y la codificaciones de esa época con la consolidación del positivismo mexicano como es sabido, -aunque de manera interrumpida debido a los efectos del movimiento insurgente- tuvo aplicación directa en el territorio de la nueva España, hasta la promulgación de la primera Constitución Política de nuestro país en 1824, resaltando el hecho de que las provincias del nuevo continente eran consideradas por igual como parte del Estado español, ya que podían ejercer los mismos derechos que correspondían a las propias provincias europeas. El ordenamiento constitucional español de 1812, en esencia, reemplazo el concepto de Soberanía del Rey, por la de Soberanía de la Nación.

No obstante, el panorama social se significó la pérdida de tierras que sufrieron los pueblos indígenas, propiciando su repartición entre un sector reducido y estableciendo a la vez, un sistema de privilegios para unos cuantos, y de una injusticia generalizada para las mayorías, que pronto comenzaron a consolidar una identidad ideológica antagónica a la de los intereses de los ocupantes españoles. Ante tal situación, se fue creando el escenario perfecto para la instauración de un régimen jurídico propio, ya que cada vez era mayor la distanciaba entre los intereses de los diversos sectores novo hispanos con respecto a la Corona española, resultando notorios los efectos absolutistas en

3 En esencia, establece Ignacio Burgoa que ". las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias; su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes debían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. Por ello, las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que estas concurrían en el gobierno nacional mismo que no se centró en órganos centralizados, y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consagrado expresamente". Burgoa, O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México D.F. 2001. p. 421

4 Enrique Sánchez Bringas afirma que "las asambleas de los ayuntamientos instaladas con motivo de la invasión napoleónica y las renuncias de Carlos I y Fernando VII al trono español, a favor de Napoleón, tuvieron como efecto la reunión de las Cortes Constitucionales de Cádiz que, en 1812, expidieron una Constitución liberal con notorias influencias del pensamiento político de la ilustración. A estas cortes concurren 15 diputados de la Nueva España en igualdad de condiciones que los peninsulares. Sánchez, Bringas Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, quinta edición. México D.F. 2000. p. 84

donde las nuevas castas tan solo constituían un objeto al servicio de las clases dominantes.⁵ El inicio de la guerra de independencia en 1810, también dio pauta para que los grupos en disputa del poder (liberales y conservadores) se propusieran elaborar diversos proyectos de ordenamientos constitucionales que plasmaran la identidad nacional; pero no sería sino hasta la entrada de Agustín de Iturbide y del ejército trigarante a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, cuando cobraría mayor énfasis la disputa por la imposición de sus ideales, lo cual culminaría, aunque de manera parcial, con la promulgación de la primera Constitución Federal mexicana el 4 de octubre de 1824.

El periodo comprendido entre los años 1822 a 1847, así como el relativo a los años 1848 a 1867, -definidos por Sánchez Bringas como *“los primeros empeños en la definición nacional”* y *“el proceso de consolidación”*, respectivamente-⁶ presentan una clara referencia sobre la versatilidad de los regímenes jurídicos impuestos en la estructura nacional, toda vez que las etapas aludidas comprenden la interposición del imperio mexicano de Iturbide, una república federal, una etapa centralista, la reinstauración de la república federal, el segundo imperio instaurado por el gobierno francés y auspiciado por un archiduque austriaco, y finalmente, el triunfo de la república federal. En apenas 30 años se contabilizaron 50 gobiernos, -en su gran mayoría derivados de cuartelazos o golpes de Estado- once de los cuales fueron presididos por el General Antonio López de Santa Anna. Al serle reconocido carácter público al control de los bienes inmuebles, así como a su publicidad.

Para entender la importancia de esa época ante una población casi en su totalidad analfabeta, en donde solo uno de cada diez mexicanos sabía leer y escribir, la clase ilustrada era notoriamente reducida y se encontraba profundamente dividida en dos sectores antagónicos con visiones diferentes acerca de cómo debían ser solucionados los problemas del país. Al respecto habían sido conformados dos partidos: el de los liberales y el de los conservadores.

5 Según afirma Enrique Sánchez Bringas: “Los últimos años de la Colonia se significaron por el marcado declive de la Corona y de las instituciones que compartió con la iglesia. Predomina el fanatismo religioso, el sometimiento absoluto a la autoridad, la ausencia de derechos humanos y el reconocimiento normativo de los privilegios a favor de la iglesia, de los peninsulares y de los criollos. La encomienda, la esclavitud, los tributos a los indígenas marcaron profundamente la conciencia de los habitantes de la Nueva España”. *Ibidem*, p.81.

6 Sánchez Bringas segmenta la historia Constitucional de México en cuatro etapas: la independencia (1808-1821), los primeros empeños en la definición nacional (1822-1847), el proceso de consolidación (1848-1867) y, la transición del constitucionalismo liberal individualista al social (1868-1917). *Opcit.* p. 87-99.

Los primeros, según estima el historiador Luís González, eran de modestos recursos, esencialmente abogados de profesión, jóvenes y de larga cabellera; y los segundos generalmente adinerados, y de profesión eclesiástica o militar. No obstante, ambos sectores compartían una visión pesimista sobre lo que representaba México en esa época; creían en la grandeza natural de su patria, y en la “pequeñez humana” de sus paisanos;⁷ pero fundamentalmente coincidían en que la débil sociedad mexicana no tenía el vigor suficiente para salvarse por sí misma, sobre todo, después de haber perdido más de la mitad de su territorio ante el régimen imperialista de Norte América. A diferencia del sector conservador, los liberales pugnaban por conducir el destino de la patria sobre la base de las libertades de trabajo, comercio, educación, la tolerancia de cultos religiosos, la supeditación de la iglesia católica al estado, el principio constitucional de democracia representativa para la ordenación de un sistema de gobierno federalista, entre otros preceptos de semejante naturaleza. Por su parte, los conservadores considerados por sus rivales como tradicionalistas y retrógradas, tenían miedo de aventurarse por caminos novedosos, ya que al constituir la con mayores recursos del país, creían tener mucho más que perder que los propios liberales, por lo que ansiaban vivir de nueva cuenta bajo el orden clásico de las monarquías del continente europeo.

Ya en 1836, un año después de haber sido instalado un nuevo Congreso dominado por conservadores, estos optaron por romper el pacto constitucional y suprimir la Constitución federal del 24, suplantándola por un ordenamiento provisional de corte centralista conocido como “las Siete Leyes Constitucionales, o Fundamentales”, lo que derivó en la instauración de un cuarto poder denominado “Supremo Poder Conservador” que se integraba por cinco individuos dotados de facultades absolutas. Cabe destacar que este suceso sirvió de pretexto al Estado de Texas para declarar su independencia, al tiempo que Yucatán, ejerciendo su “soberanía” optó por separarse del Estado mexicano condicionando su reincorporación, al restablecimiento del sistema federal. Este proceso evidentemente implicó la resistencia y rebelión de las fuerzas federales, pero no fue hasta el año de 1856 cuando los liberales controlaron la instancia legislativa, dándose de inmediato a la tarea de expedir la convocatoria para la instauración de un Congreso Constituyente que culminó con la promulgación de

la Constitución de 1857, así como con la expedición de denominadas “las leyes de reforma” expedidas dentro del interinato del presidente Benito Juárez.⁸

Los historiadores afirman que el 28 de julio de 1859, en la Guerra de Reforma, el presidente Benito Juárez promulgó la Ley Orgánica del Registro Civil. En la exposición de motivos de la propia ley, el ejecutivo enfatiza la idea de separar al Estado respecto de la Iglesia, delimitando el papel que le corresponde a cada uno y reafirmando las tareas que son inherentes al Estado y garantiza la certeza jurídica de la condición del estado civil de las personas, resguardando y con la certificación de los actos que en términos de normatividad así lo demanda.

Este hecho apenas marcó una nueva investida del conservadurismo que buscó a toda costa derrocar al régimen federal. Pronto los conservadores iniciaron las gestiones con el gobierno francés para instaurar una nueva monarquía. Al respecto, Napoleón III consideró pertinente imponer una barrera imperial a la expansiva república de los Estados Unidos de Norteamérica, en el preciso momento en que ese país se encontraba dividido entorno a su guerra civil, lo que evidentemente los limitaba para otorgar apoyo al gobierno liberal mexicano. Esto fundamentalmente contribuyó a la decisión del gobernante francés para ofrecer el trono al archiduque austriaco Maximiliano de Habsburgo, quién aceptó la corona a cambio de una contribución de 260 millones de francos por concepto del intervencionismo francés,⁹ quedando a su vez comprometido a gobernar bajo las disposiciones del denominado Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Este periodo se caracterizó por los embates de las tropas francesas que, en conjunto con las filas del conservadurismo mexicano, habían tomado legítimo gobierno republicano en 1862, pero no fue sino hasta 1867 cuando finalmente fue derrotado el imperio de Maximiliano.

Hasta este punto México aún no lograba disipar las históricas disputas en torno al poder, pero al menos el radicalismo conservador no tenía en primer orden de su plan de acción la definición entre la constitucionalidad de una república federal, o la imposición de un Estado unitario. Una vez derrotado el

8 Estos ordenamientos buscaban restarle el poder político que históricamente había mantenido la iglesia católica desde tiempos de la colonia. Los ordenamientos aludidos son los siguientes: Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos del 12 de julio; Ley del Matrimonio Civil del 23 de julio; Ley Orgánica del Registro Civil, y finalmente, el Decreto del 31 de Julio que declara la conclusión de toda intervención del clero en los cementerios y camposantos. Todas estas disposiciones fueron expedidas durante el año de 1859.

9 *Op.cit.* p. 116

segundo imperio mexicano, el 15 de julio de 1867 el Presidente Juárez dirigió un manifiesto a la nación mexicana declarando la restauración de la república y el respeto a la Constitución de 1857, por lo que este periodo de la historia nacional se denomina la “República restaurada”, que culminaría hasta **1867** con el inicio de otro importante periodo para la historia nacional conocida como el “*el porfiriano*”, en donde aparece otro celebre personaje con el paso de los años se convertiría de héroe a Villano. Porfirio Díaz que bajo la consigna de no reelección confrontó políticamente a Juárez y Lerdo de Tejada, ocupó la silla presidencial en el año de 1876, comenzando la dictadura que solo terminaría con el triunfo del movimiento revolucionario en 1911. En la regulación de los Catastros, realizada en 1899 en la ciudad de México, se establece que las operaciones catastrales constarán de dos periodos: uno de formación y otro de conservación, los cuales le son encomendados a una Dirección de Catastro, dependencia de la Secretaría de Hacienda.

Bajo el contexto histórico de la república restaurada, -según expone Pérez Fernández del Castillo- en el año de 1863 por encargo del presidente Juárez, Justo Sierra elabora un proyecto de codificación civil tomando como referencia el Código Francés, los de Louisiana, Holanda, Rusia, Suecia, entre otros, pero fundamentalmente la esencia del Código Español. Para la elaboración de este proyecto se integra una primera comisión formada por José María Lacunza, Pedro Escudero, José Fernando Ramírez y Luis Méndez, que suspenden los estudios en virtud de la intervención francesa. *Tres años después, Maximiliano de Habsburgo ordena que la misma comisión termine los trabajos* para su posterior promulgación, pero no fue sino hasta la restauración de la república cuando el Ministro Martínez de Castro forma una nueva comisión integrada por Mariano Yáñez, José María Lafragua, Isidro Montiel y Duarte y Joaquín Erguía Lis, quienes concluyen y presentan el proyecto ante el Congreso de la Unión mediante decreto de fecha 8 de diciembre de 1870, mismo que entraría en vigor el primero de marzo de ese mismo año bajo la denominación de “Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California.”¹⁰

La trascendencia de este proyecto es tal, que a partir de este ordenamiento se sientan las bases para la organización de los registros públicos del país, bajo la forma que conocemos hoy en día. En esencia, las legislaturas locales

de los Estados “Libres y Soberanos” del país, entre ellos naturalmente Jalisco, adoptaron la codificación civil federal, así como las instituciones que de ella emanan. En el año de 1876 Jesús L. Camarena, en su carácter de Gobernador Constitucional de Jalisco, promulga el Decreto número 454 por medio del cual se adoptan tanto el Código Civil como el de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, que comenzaría a surtir sus efectos a partir del primero de mayo de ese mismo año. Dentro de la exposición de motivos se justifica su adopción toda vez que el tiempo de que se dispuso no permitió una reforma radical sobre el contenido de la codificación federal, previendo exclusivamente una reforma a su contenido, de acuerdo a los hábitos y costumbres locales.

Pero no sería sino hasta el año de 1883 cuando oficialmente se crea la organización registral en el Estado de Jalisco; con fechas 2, 6 y 9 de septiembre fue publicado dentro del Periódico Oficial del Estado, el Primer Reglamento del Registro Público de la Propiedad, mismo que entraría en vigor el día 16 de septiembre de ese mismo año, fecha en que se aperturan los primeros libros y se crean los primeros registros de ese sistema registral; mas no se desprende una estructura tal y como la conocemos en la actualidad, ya que en su artículo primero este ordenamiento señala que en el Estado serían establecidas oficinas denominadas “Registro Público de la Propiedad”, deduciendo que no se conformó una dirección general tal y como la conocemos hoy en día. Al respecto, cabe mencionar que en su artículo 6 el reglamento registral otorgó facultades a “el Gobierno” para efecto de nombrar libremente a los directores encargados de las oficinas, disponiendo a su vez, que en los lugares en que no resultara posible nombrar registradores especiales, dicho nombramiento recaería en los jueces de primera instancia. Al respecto, cabe mencionar que los primeros libros de la institución –exceptuando el de actos traslativos que a la fecha no ha sido localizado- se encuentran bajo la custodia del archivo histórico de Jalisco¹¹, y de su contenido se desprende que el Primer Director o encargado de la oficina registral de Guadalajara fue el escribano público *Andrés Arrollo de Anda*, quien por cierto resultó ser el último encargado del sistema de oficio de hipotecas. De los documentos históricos revisados en el archivo del Estado, destaca la cuenta

11 Se tomó la determinación de remitir los libros mas antiguos de la institución al Archivo Histórico de Jalisco, para efecto de que pudieran ser conservados de una manera mas adecuada.

que Arrollo de Anda entregó al Gobierno del Estado dando de baja el antiguo sistema para efecto de instituir el nuevo modelo registral.

En el mismo sentido, del circular número 77 publicada en el ejemplar número 68 del Periódico del Estado de Jalisco, con fecha 16 de septiembre de 1883 se desprende lo siguiente:

Secretaría del Supremo Gobierno del Estado de Jalisco, Sección 8ª.- Circular. - No. 77. Con fecha de ayer el C. Gobernador ha acordado lo siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º del “Reglamento del Registro Público de la Propiedad”, y entre tanto se hace el nombramiento de registradores especiales, el Ejecutivo dispone que los jueces de primera instancia se encarguen del despacho de esas oficinas que deberán quedar establecidas el 16 del corriente.

En los lugares en donde existan varios jueces quedará encargado el 1º.

Dispone igualmente que para dar cumplimiento al artículo transitorio del mismo reglamento obteniendo la uniformidad en los libros que deban usarse, se sujeten los registradores a los modelos que había en la oficina de esta capital”.

Lo que tengo la honra de comunicar a Vd. Por acuerdo superior. Para su inteligencia y fines consiguientes.

Guadalajara, Setiembre 13 de 1883.- firmado. - P.A.D.S.- Pedro Magallanes, oficial 1º.- A...

En materia registral, el ordenamiento del 83 viene a reglamentar lo dispuesto por el título XXIII del Código Civil vigente en el momento, asumiendo las formalidades de la reglamentación federal, y disponiendo dentro de los artículos 3324 y 3325 de la codificación civil estatal, en concordancia con el artículo 7 del Reglamento del Registro Público, que en toda población en donde existiera tribunal de primera instancia sería establecido un oficio denominado “Registro Público”, mismo que se conformaría a partir de cuatro secciones:

1. Registro de títulos traslativos del dominio de los inmuebles o de los derechos reales, diversos de la hipoteca, impuestos sobre aquéllos;

2. Registro de hipotecas;
3. Registro de arrendamientos; y
4. Registro de sentencias.

Cada una de estas secciones, no obstante, el artículo 10 de la reglamentación por la razón aludida resuelve provisionalmente una serie de ambigüedades, al determinar que serían aplicables a los registradores las disposiciones del “oficio de hipotecas” en lo referente a sus obligaciones, responsabilidades y penas, naturalmente en todo lo que no fuera opuesto al reglamento registral.

El punto de quiebre en la formación del oficio de hipotecas, el proceso de transición en y ordenación de los sistemas registrales se presentó con demasiada lentitud, pero su adaptación no obedeció a las circunstancias políticas de los grupos antagónicos intolerantes que se disputaban el poder, fundamentalmente durante el siglo XIX.

Ni liberales ni conservadores radicalizaron su posición entorno a la organización intrínseca de la administración pública, por lo que siempre se respetó la esencia y legado de las instituciones de origen virreinal. Al igual que el Registro Público, los Notarios públicos del Estado -que preceden de la figura del Escribano-, han sido factor fundamental para la formalización de los actos jurídicos tendientes a la conservación del patrimonio de los Jaliscienses, y se han ido adaptando con mayor o menor celeridad de y acuerdo a las circunstancias propias de cada época, a las necesidades de desarrollo de nuestro Estado.

A manera de conclusión

En el transcurso de más 140 años, los Registros se ha adaptado a cada una de las necesidades de las entidades federativas y esta manera, cada uno de los sistemas registrales interpuestos representa los requerimientos de cambio propios de cada época pasando desde las primera inscripciones plasmadas dentro de nuestra institución, hasta el registro electrónico actual de los actos que permite la aplicación de las nuevas tecnologías de información con el folio electrónico único, constituyendo un sistema registral de primer orden influido decididamente en su estructura, que optimiza los recursos y otorga mayor seguridad jurídica no sólo a la protección del tráfico inmobiliario en el actual derecho posmoderno. La reforma Constitucional de junio del 2011 no

impacta el derecho fundamental de la propiedad privada, dejando pendiente la consideración básica de este valor y su correlativo de seguridad jurídica.

Precisamente para optimizar este tipo de situaciones, son de suma importancia el cumplimiento estricto y coherente de los principios registrales fundamentales de núcleo duro, procedimientos que reflejan el derecho natural con la irradiación de este derecho y la tolerancia a diversas perspectivas sin renuncia a lo trascendente representando un orden objetivo y un balance apropiado, planteamientos, metodología y conclusiones de contenido riguroso.

Con el continuo avance en el trabajo de grandes juristas, académicos que refuerzan las disposiciones y una acción fundamentada que privilegia el intercambio de ideas en las orientaciones básicas contenidas en la mayoría de las normas jurídicas y las decisiones jurisprudenciales que orientan la inscripción, el procedimiento y la estructura de los Registros en clave positivista, requiere su pronta revisión, rompiendo diversos paradigmas con el avance de la tecnología para lograr uniformidad en el entorno globalizado, cumpliendo el anhelado fin de seguridad jurídica.

Fuentes de consulta

BURGOA, O. IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México D.F. 2001.

Historia Mínima de México. Ed. El Colegio de México. México D. F. 2002.

Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

Ley del Matrimonio Civil.

Ley del Registro Público de la Propiedad de Jalisco.

Ley Orgánica del Registro Civil.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO BERNARDO. Derecho Registral. Ed. Porrúa. México D.F. 2007.

SÁNCHEZ, BRINGAS ENRIQUE. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, quinta edición. México D.F. 2000.

EL CONGRESO LEGISLA Y SE FACULTA EN MATERIA DE REGISTRO CIVIL. REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-R DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Mtro. Enrique Cárdenas Huevoz¹

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes y contexto histórico. III. Decreto y reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IV. Registro y actas de nacimiento. V. El matrimonio civil. VI. Registros extemporáneos. VII. Reflexiones finales.

I. Introducción

El 5 de febrero del pasado año 2017, en la ciudad de México el Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se declara reformada y adicionada, entre otras, la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Registro Civil. Es importante destacar, en primera instancia que, en apariencia, resulta ser una modificación sin mayor trascendencia, pero que sin embargo, implica un gran impacto para la vida institucional y jurídica del país, por lo que nos dedicaremos a destacar las implicaciones que puede generar, ya que se trata de regular un derecho tan fundamental como lo es la identidad.

1

Es profesor en la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara y Director del Registro Civil de la Ciudad de Guadalajara.

El Registro Civil como institución de orden público e interés social, da fe de varios momentos de importancia en nuestra vida, es decir, del estado civil de las personas, desde el registro de su nacimiento e inicio de su vida jurídica formal, hasta el de su defunción, o sea el término de la misma, pasando por las posibles etapas a lo largo de la vida como pudieran ser la tutela, adopción, reconocimiento, emancipación, matrimonio y divorcio, actos todos jurídicos y de los cuales da fe y certifica el Registro Civil con lo que hace posible el acceso de un ciudadano a todos los derechos garantizados en nuestra Carta Magna. Esta institución, que desde sus inicios en nuestra vida nacional, género un gran cambio y de la que procederemos con su análisis partiendo de su concepto, y haremos un breve recorrido histórico.

II. Antecedentes y contexto histórico

El antecedente más antiguo del que se tiene conocimiento, se remonta a la Roma antigua, con el sexto rey romano *Servio Tulio*² cuyo reinado se desempeñó del 578 al 534 a. c. período donde se comenzó a llevar un registro de los ciudadanos romanos, y se decretó la obligación de los padres de registrar el nacimiento de sus hijos, a diferencia del Registro Civil actual, sus fines eran políticos y militares.

Ahora bien, adentrándonos en la historia nacional; en las tribus prehispánicas, existían las “*calpulli*”³, que en náhuatl significa grandes casas o casa de gran tamaño; entre los aztecas se utilizaba para designar unidades de la sociedad prehispánica, constituidas por parientes ficticios, es decir, personas que creían descender de un mismo antepasado, quien generalmente, era un ser mitológico, en tanto que para los mexicas eran una unidad política, religiosa y militar, dentro de las ciudades, que se reunían en torno a un patriarca o jefe y disponía de tierras de cultivo.

Con la llegada de los españoles, se implementaron las instituciones registrales, pero en lo que al registro civil concierne, con la expansión y el auge del catolicismo, la iglesia, a través de los sacramentos como el bautismo y el matrimonio, controló el poder del registro de la población.

Los documentos parroquiales señalaban la fecha de inscripción, los datos

2 Secretaría General de Gobierno. *Antecedentes nacionales del Registro del estado civil*. Gobierno del Estado de Puebla.

3 *Op. Cit.*

generales de los padres, la vecindad, nombre y ocupación de los testigos y, finalmente, en el margen inferior se imprimía exclusivamente la firma del párroco, aunque ocasionalmente suscribían también los escribanos que levantaron el registro.

No fue sino hasta el año de 1829 años después de la consumación de la independencia con el código de Oaxaca, el cual fue el pionero que normalizó esta función, en él se regulaba el nacimiento, matrimonio y muerte. Se facultaba al clero a comprobar el estado civil y dotaba a los actos eclesiásticos de legalidad absoluta. Los matrimonios religiosos producían todos los efectos civiles para el Estado. Los tribunales eclesiásticos resolvían lo relativo a esponsales y de demandas de divorcio (separación de cuerpos) por causa de adulterio.

En el año de 1857, mismo en el que entró en vigor la Constitución Federal, se originó la Ley Orgánica del Registro Civil, se integró por 100 artículos agrupados en 7 capítulos⁴:

- Organización del Registro
- Nacimientos
- Adopción y Arrogación
- Matrimonio
- Votos Religiosos
- Fallecimiento
- Disposiciones Generales

Ciertamente, esta Ley no fue muy conocida ya que tuvo una vigencia muy reducida en un periodo del 27 de enero de 1857, hasta el 16 de septiembre del mismo año.

En el año de 1859, durante los meses más álgidos de la guerra de reforma, en el afán de establecer un poder civil laico, superior al de la iglesia, el Benemérito de las Américas, Benito Juárez García y su generación, emprendieron la formulación y expedición de una serie de normas, "Las Leyes de Reforma"⁵, que tenían como finalidad establecer derechos sociales y democráticos de los ciudadanos, resultado de la persecución de este ideal, nace un Registro Civil laico,

4 *Ídem.*

5 Castañeda Batres, Oscar. "Leyes de Reforma y Etapas de la Reforma en México". Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1960. Pp. 35-43.

Fue así que el 28 de Julio de ese mismo año, se publica la Ley Orgánica del Registro Civil que establece el Registro del Estado Civil como institución a cargo del Estado compuesta de 43 artículos. La Institución estaba a cargo de funcionarios denominados "JUECES DEL ESTADO CIVIL" que cubrirán los requisitos estipulados en la misma. Reconoce como actos del Estado Civil el nacimiento, la adopción, el reconocimiento, la arrogación, el matrimonio y el fallecimiento, se llevan por duplicado 3 libros que contenían los 6 actos del Estado Civil. Esta ley establece que los testigos debían de ser mayores de 18 años y dos para cada acto, a excepción del matrimonio 2 por cada contrayente.

Producto de las leyes de reforma, se promulga la Ley de Matrimonio Civil, la cual incluyó la ya conocida epístola de Melchor Ocampo.

Con las leyes de reforma, se establecieron además otras Leyes Complementarias⁶, Decretos y Acuerdos:

- 11 de Abril de 1861. Mediante esta se exonera a los curas de que rindan informe al Supremo Gobierno, en relación a los nacidos, casados y muertos de que tengan conocimiento.
- Ley sobre Impedimentos y su Dispensa para el Matrimonio Civil. 2 de Mayo de 1870 consta de 5 artículos complementarios de la ley del matrimonio del 23 de julio de 1859.
- Circular 3 de Mayo de 1871. Sobre el derecho de la autoridad para obligar a los padres de familia a que inscriban en el Registro del Estado Civil a sus hijos.
- Decreto 5 de Diciembre de 1867. Dispone la revalidación de todos aquellos matrimonios celebrados ante las autoridades del llamado Gobierno del Imperio.
- Código Civil 1870. Ordenamiento que compiló, reglamentó y modificó aspectos que se encontraban en diversos cuerpos legales. Se consignan 6 actos: nacimientos, reconocimiento de hijos, tutela, emancipación, matrimonio y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en el Distrito Federal y Estados de la República Mexicana. Disponía llevar por duplicado los 4 libros donde se asentaban los actos, conservaba la denominación de "jueces" para los funcionarios registradores. Establece el Registro de nacimiento previo al de defunción en los casos en que se

6 *Op.Cit.*

manifestara simultáneamente el nacimiento y la muerte de una persona. Señalaba un plazo de 15 días para realizar la declaración de nacimiento. Este ordenamiento sirvió de marco legislativo para los dispositivos jurídicos posteriores.

- · Código Civil 1884. Mantiene los lineamientos establecidos en el Código Civil de 1870 sin cambios trascendentales.
- · Ley del Divorcio 29 de Diciembre de 1914. Se abolió la figura de la separación de cuerpos, se establece el divorcio como la disolución del vínculo dejando a los consortes en aptitud de contraer una nueva unión legítima. Se instituye el divorcio por mutuo consentimiento y por necesidad por no cumplirse con los fines del matrimonio, por cometer faltas graves que no reparan la desavenencia conyugal.
- · Ley de Relaciones Familiares 9 de Abril de 1917. El matrimonio se podía celebrar por apoderado legal. La Ley marcó un importante desarrollo de las funciones del Registro Civil, estableció que la edad para contraer matrimonio era de 14 años para la mujer y 16 para el hombre. Se establece la igualdad de la mujer con relación al hogar, a los bienes comunes y a los hijos. Sigue considerando el divorcio como la separación definitiva de los cónyuges. Ya no hay distinción entre hijos naturales e ilegítimos. La adopción vuelve a implantarse.

Concluyendo con la historia nacional y llegando al aspecto local, fue hasta el 8 de Febrero de 1995, cuando fue aprobada en Jalisco, la primera legislación en la materia, mediante el decreto 15777, por el cual, el Congreso del Estado decretó:

ARTÍCULO ÚNICO. Se expide la "Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco".

Consta de 146 artículos y su publicación fue el 25 de febrero de 1995 y con vigencia a partir del 14 de septiembre del mismo año, según se estableció en sus artículos Transitorios:

Artículo primero. Esta ley entrará en vigor el día 14 de septiembre de 1995, previa su publicación en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

Artículo segundo. Se abroga la Ley Reglamentaria del Título Cuarto del Código Civil para el Estado de Jalisco, contenida en el decreto número 11939, publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de fecha 17 enero de 1985; y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente.

Ahora bien, nuestro punto de vista será conforme a la legislación que corresponde al Estado de Jalisco. El Registro Civil se encuentra ubicado dentro en el marco del derecho civil, por lo que entre las normativas aplicables y donde sustentamos nuestras presunciones se encuentra en el siguiente marco jurídico:

El fundamento jurídico central lo proporciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ que impera por sobre todos los cuerpos de leyes que forman el marco normativo.

- Código Civil del Estado de Jalisco
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco.
- Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco
- Reglamento del Registro Civil del Estado de Jalisco

Estas leyes sirven para regular la amplitud de trámites y servicios del Registro Civil, ya que, el Registro Civil, realiza diversos trámites y proporciona una diversidad de servicios a los cuales nos referiremos retomando algunos de los más solicitados así como algunos otros menos conocidos.

III. Decreto y reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Entrando en materia, se cita en primer término la parte de la iniciativa que al Registro Civil concierne y que motivó el decreto en relación al artículo 73 constitucional en su fracción XXIX - R:

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

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

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "*Mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil*". 27 de Diciembre de 2016.

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

“La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política”. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que «Este derecho consiste en el reconocimiento jurídico-social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, en otras palabras, es una condición necesaria para presentar, tanto la dignidad individual, como la colectiva de las personas”⁸.

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

...“De acuerdo con el diagnóstico elaborado por el CIDE, en México existe un alto índice de **«subregistro»**, así como de personas que no cuentan con documentos oficiales con datos fidedignos, y que dificulta al Estado proteger eficiente y certeramente el derecho a la Identidad de la población y garantizar otros derechos consagrados en nuestra Constitución”⁹.

Las causas que dan origen a la marginación jurídica, son entre otras: 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;...

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4to. 2014

9 Cortés Miranda, Hegel. “El Registro Civil a 150 años”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

...la diversidad nacional en materia de registros civiles ha presentado problemas que han impedido, en la mayoría de los casos, contar con documentos no solo de identidad, sino también del estado civil, que dificultan el ejercicio de una multiplicidad de derechos”¹⁰.

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

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

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

La legislación que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.¹¹

10 *Op. Cit.*

11 *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.

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

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

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-Q. ...</p> <p>XXIX-R.- Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;</p> <p>XXIX-S a XXX. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-Q. ...</p> <p>XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;</p> <p>XXIX-S a XXX. ...</p>	
<p>Transitorios</p> <p>PRIMERO al TERCERO...</p>		<p>Transitorios</p> <p>PRIMERO al TERCERO...</p> <p>CUARTO. La legislación que se expida deberá prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.</p>

El proyecto rindió frutos y se materializó en el Decreto, que tuvo como efecto una reforma constitucional resultando lo siguiente¹²:

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

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, MEJORA REGULATORIA, JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE Y REGISTROS CIVILES.

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

Artículo 25. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes

de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) y b) ...

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

...

...

XXII. a XXIX. ...

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

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

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

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

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

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

XXX. ...

Transitorios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Ciudad de México, a 2 de febrero de 2017.- Sen. **Pablo Escudero Morales**, Presidente.- Dip. **Edmundo Javier Bolaños Aguilar**, Presidente.- Sen. **Itzel Sarahí Ríos de la Mora**, Secretaria.- Dip. **Raúl Domínguez Rex**, Secretario.- Rúbricas.”*

*En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Ciudad de Querétaro, a cinco de febrero de dos mil diecisiete.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica. (DOF: 05/02/2017)*

Tras este preámbulo, el primer punto que surge a la vista es que desde el momento de la publicación, a la fecha en que se desarrolla el presente artículo, han transcurrido en demasía los 180 días hábiles que existía como plazo para que entrara en vigor la ley general en materia de Registro Civil a que se refiere la fracción XXIX-“R” del artículo 73 constitucional. Es de observar que, en virtud del reciente ejercicio democrático que acabamos de llevar a cabo los mexicanos el pasado 1º. de julio de 2018, y por razones de cambio de Legislatura, es muy probable que este año no lleguemos a conocer el contenido de esta normativa, así como también es probable que se postergue por algún tiempo hasta que el Congreso de la Unión decida retomararlo, en virtud de las prioridades de su nueva agenda legislativa, así como de las iniciativas que, seguramente presentará para su atención la nueva administración federal. Siendo también optimistas, esperamos que no quede como un intento fallido y no se pierda el trabajo realizado.

No obstante, analizando la situación desde otro punto de vista, la iniciativa menciona que dicha normativa “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”. Texto que no sufrió modificación en el contenido del Decreto.

Ante lo anterior, se considera que esta disposición es limitada si se observa el gran número de actos y trámites que la institución ofrece, de los cuales, algunos tienen como consecuencia un acta y por lo tanto, una afectación en la identidad por lo que comenzaremos describiendo algunos de estos trámites con el propósito de visualizar la amplitud del trabajo que los legisladores necesitan realizar, así como resaltar algunos puntos que observamos, podrían contraponerse en caso de no plasmarse de una forma correcta.

IV. Registro y actas de nacimiento

Secundando las palabras que se plasman en la iniciativa *“La identidad es el umbral para garantizar el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos en nuestra Constitución Política”*, el documento para comprobar dicha identidad, es decir, el documento probatorio para acreditar la existencia de dicha identidad es el acta de nacimiento, pero... ¿cómo se origina un acta de nacimiento?

Analicemos esta cuestión desde dos puntos de vista, el de su elaboración y el de su expedición.

Las disposiciones relativas a las actas de nacimiento se encuentran reguladas en el capítulo V de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, a partir del artículo 40. Para que se pueda dar origen a un acta de nacimiento debe existir la declaración de nacimiento que se hará por el padre, por la madre o ambos, o por persona distinta, en los casos previstos por la ley, dentro de los ciento ochenta días siguientes a éste; en caso de que la declaración de este acto se realice después de estos 180 días se dará un registro extemporáneo, trámite del que hablaremos más adelante.

Tras la declaración del nacimiento se plasmarán en el acta el lugar y fecha donde se declare el registro; el año, mes, día, hora y lugar de nacimiento, sexo del registrado, el nombre que se le ponga y los apellidos que le correspondan; la expresión de si es presentado vivo o muerto; su impresión digital si está vivo (huella digital) así como la Clave Única del Registro Nacional de Población respectiva. Estos son los datos de identidad con los que se identificará de por vida.

En caso de contar con estos datos el acta contendrá el nombre, edad, domicilio, origen y nacionalidad de los padres; nombre, domicilio y nacionalidad de los abuelos paternos y maternos. Además cabe mencionar que en toda acta aparecerá la presencia de dos testigos cuyos nombres, edad, domicilio y nacionalidad se plasmaran en el contenido de la misma.

Se podría decir que es la causa de muchos males, ya que es donde se surgen gran cantidad de dificultades y consecuencias de derecho, tras la elaboración de un acta, ya que muchos son los casos en que los datos declarados no son plasmados de forma correcta, uno de los ejemplos más comunes son los errores ortográficos en los nombre o apellidos del individuo.

Lo anterior provoca la necesidad de las aclaraciones administrativas, que en ocasiones llegan a ser un problema por su complejidad. El Registro Civil no siempre tiene la competencia para corregir el error, por lo que muchas veces, este conflicto recae ante un juez que tendrá que resolver mediante sentencia, por lo que de igual forma hablaremos de esta problemática de forma más puntual en lo consecutivo.

Ahora bien, en cuanto a la elaboración, certificación y expedición de un acta, debemos señalar que existen otras dificultades y no solo hablamos del registro de nacimiento, sino de todos los actos de los que se da fe pública y se convierten en un acta, como lo son las actas de defunción, matrimonio, divorcio, adopción, e inscripción, entre otras.

Sabemos que en estos tiempos la tecnología es una gran herramienta que nos puede facilitar el acceso a estos documentos, pero también es cierto que a lo que el Registro Civil se refiere, esta tecnología no nos ha alcanzado en su totalidad; la demanda y concentración de trabajo en lo que conocemos como la Dirección General del Registro Civil del Estado, entorpece la actualización de información así como el acceso a dichas actas, las cuales tardan meses en encontrarse en el sistema electrónico y en el peor de los casos, nunca aparecen, aunque también es importante señalar que algunas de las actas a las que nos referimos, por su antigüedad no han sido capturadas, lo que hace resaltar otro punto; existe trabajo rezagado por realizar en conjunto con el trabajo actual, que se acumula de manera cotidiana y permanente.

Para dejar en claro a lo que nos referimos, ejemplificamos; una pareja decide casarse, tras la celebración de su matrimonio, se originara un acta de matrimonio, que producirá como efecto realizar las correspondientes

anotaciones marginales en cada una de las actas de los contrayentes, cada acta deberá actualizarse electrónicamente para que dicha anotación aparezca en sistema, a fin de dar certeza jurídica de su nuevo estado civil. Si posteriormente se produce el divorcio, se deberá realizar el acta correspondiente, misma que producirá nuevamente anotaciones que se deberán realizar en el acta de nacimiento de cada uno y al acta producto del matrimonio que habían contraído, estableciendo que dicho matrimonio quedó sin efecto; actas de nacimiento y matrimonio deberán actualizarse nuevamente para dar fe pública del actual estado civil de las personas utilizadas en este ejemplo.

Desde aquí podríamos señalar un punto toral que el proyecto de reforma a la Constitución y la ley secundaria que se derive debe contemplar, y es que cada municipio deberá de tener la obligación de mantener su base de base de datos al día y la Dirección Estatal en cada Entidad Federativa fungir como órgano regulador que impulsara el cumplimiento de esta responsabilidad.

La iniciativa menciona que sea un solo formato y además vía remota, pero las condiciones actuales no alcanzan para lograr este objetivo, incluso podríamos señalar que en las condiciones actuales, el Registro Civil hace constar los hechos y actos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas pero no de forma expedita ni eficiente.

Lo que nos hace prestar atención a otro punto mencionado en la iniciativa, es la disposición de que los niños se registren desde el momento del nacimiento; la estructura actual, tanto de registros civiles, tecnología, personal, estructura, hospitales y causas fortuitas como podría ser un alumbramiento en la vía pública, hacen que esta pretensión se vuelva muy lejana aun.

Tocando un poco de derecho comparado y continuando con la identidad de los individuos, abordaremos un tema conocido como el libre desarrollo de la personalidad.

Se ha definido el libre desarrollo de la personalidad como el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de la persona a ser individualmente como quiere ser, esto es, elegir en forma libre y autónoma un proyecto de vida, sin coacciones o controles injustificados, a fin de cumplir metas u objetivos, acorde a los valores, ideas, expectativas, y gustos de cada individuo, comprendiéndose entre otras expresiones en forma enunciativa la libertad de contraer matrimonio

o no hacerlo, de procrear hijos y cuantos, o bien decidir no tenerlos, a escoger la apariencia personal, profesión o actividad laboral, es decir, la decisión de los aspectos en que una persona desea proyectarse y vivir su vida, y que por tanto solo a ella corresponde decidir autónomamente.

Ahora bien, aplicado este derecho humano de libre desarrollo de la personalidad al derecho a la identidad, previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 4º párrafo octavo a la letra dice:

“Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”¹³.

En tal sentido el nombre de la persona constituye un derecho humano del que derivan a su vez otros derechos, siendo el nombre parte del desarrollo de la personalidad del individuo, y que en las distintas entidades federativas es tratado en forma distinta, citándose como ejemplo las legislaciones correspondientes a los estados de Veracruz y Jalisco, las que dan un trato diferente al nombre de las personas físicas, transcribiéndose al efecto los artículos correspondientes a ambas legislaciones Estatales:

CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

CAPÍTULO II

Del nombre de las personas físicas.

ARTÍCULO 46

El nombre de las personas físicas se formará con sujeción a las reglas que se contienen en los artículos siguientes.

(REFORMADO, G.O. 7 DE OCTUBRE DE 2010) ARTÍCULO 47

Los hijos de matrimonio llevarán el nombre o nombres propios que les impongan sus padres, seguidos del primer apellido del padre y del primer apellido de la madre.

(REFORMADO, G.O. 7 DE OCTUBRE DE 2010) ARTÍCULO 48

Los hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán el nombre o nombres que les impongan quien o quienes los reconozcan, seguidos del primer apellido del padre y del primer apellido de la madre, si ambos los reconocen. Si solamente los reconoce uno de los progenitores, llevarán los dos apellidos de éste.

CAPÍTULO IV

Del cambio de nombre

ARTÍCULO 59

Las personas físicas o morales a que se refiere este título, podrán mudar de nombre en los términos fijados por este Capítulo y sujetándose a los procedimientos que el mismo establece.

ARTÍCULO 60

Las personas físicas o morales podrán controvertir la retención de nombre que usen por medio de procedimientos que fijará el Código respectivo, y con los requisitos que marca este Capítulo.

ARTÍCULO 61

El cambio de nombre será procedente:

I.-En casos de homonimia y para el efecto de que deje de usar el nombre homónimo la persona física o moral que sea posterior en la adquisición del derecho a usar el nombre controvertido;

II.-Cuando voluntariamente decida alguno mudar de nombre, mediante la debida publicidad de su propósito y oído cualquier perjudicado o afectado con el cambio propuesto.

ARTÍCULO 62

El cambio de nombre se propondrá por parte interesada y podrá ser controvertido en los términos que marque el Código de Procedimientos Civiles.

ARTÍCULO 63

El cambio de nombre no libera ni exime de las obligaciones o responsabilidades contraídas con el nombre anterior.

ARTÍCULO 64

A toda solicitud de retención o cambio de nombre se le dará publicidad en la "Gaceta Oficial" del Estado y en otro periódico de tanta o mayor circulación en el lugar del domicilio del solicitante o en la población del Estado más inmediata en donde lo haya.

(REFORMADO, G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 1981) ARTICULO 65

Ejecutoriada la sentencia que ordene la retención o cambio de nombre, se expedirá una copia certificada de la parte resolutive al Encargado del Registro Civil que corresponda, para que levante el acta y proceda en los términos del artículo 676, respecto del acta de nacimiento, de matrimonio o de cualquier otra especie que afecte o haya determinado la composición del nombre de que se trate. La resolución será publicada en los términos del artículo anterior.

ARTÍCULO 66

El cónyuge divorciado que tenga motivos para solicitarlo, podrá pedir que la autoridad judicial lo autorice a conservar el apellido del otro cónyuge que haya usado durante su matrimonio, siempre que no haya dado motivo culpable para el divorcio, y que el juez estime que resentiría quebranto o perjuicio en sus intereses de tener que mudar de nombre.

ARTÍCULO 67

En los juicios o controversias en que se verse cambio de nombre, será oído el Ministerio Público.

ARTÍCULO 68

El cambio o retención de nombre de las personas morales se llevará a cabo de acuerdo con las disposiciones que anteceden, y con sus estatutos y escrituras de constitución. La solicitud de cambio o retención, o sentencia que lo afecte, será inscrita en el Registro o Registros Públicos en que esté inscrita la persona moral de que se trate.

(REFORMADO, G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 1981) ARTICULO 69

Las Oficinas del Registro Público a las que corresponda inscribir la constitución o modificación de las sociedades o personas morales, llevarán un libro en el que se registrarán las resoluciones que afecten el nombre de éstas, debiendo además, correr nota al margen de la inscripción donde consta el registro de la constitución o modificación. La inscripción servirá de norma para resolver todas las controversias que se susciten sobre prelación en el derecho a usar un nombre controvertido.

(REFORMADO, G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 1981) ARTICULO 70

Es libre el derecho de toda persona física para adoptar y usar exclusivamente seudónimos, anagramas o lemas; pero nadie podrá tener más de uno a la vez.

No es necesario el registro de éstos y en las controversias de prelación y demás que sobre el uso exclusivo de aquéllos se susciten, se atenderá a quien primero lo haya utilizado.

ARTÍCULO 71

El cambio o retención de nombre trascenderá a los descendientes menores de edad, cuando incluya cambio del apellido, y solo para el efecto de modificar éste, salvo siempre el derecho de los afectados para intentar por su parte, llegados a la mayor de edad, el cambio de su nombre en los términos de este Capítulo.

(REFORMADO, G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 1981) ARTICULO 72

La adopción de un seudónimo, anagrama o lema, impone a quien lo hace la obligación de conservarlo.

ARTÍCULO 73

Es imprescriptible el derecho a usar nombre, seudónimo, anagrama o lema.

ARTÍCULO 74

La adopción y uso de nombre, seudónimo, anagrama o lema, así como el cambio de los mismos, fuera de las reglas establecidas en este Título, constituye civilmente responsables a quienes infrinjan las disposiciones relativas por los daños o perjuicios que causen a tercero, sin menoscabo de las penas en que incurran conforme al Código Penal, por los delitos que a la vez resultaren cometidos.

Visto lo anterior se puede establecer que, por lo que respecta al estado de Veracruz, existe la posibilidad y el procedimiento establecido para que una persona física realice voluntariamente el cambio de nombre, en un evidente ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Ahora bien, por lo que respecta al estado de Jalisco, el Código Civil de esta entidad federativa a la letra dice:

“CAPÍTULO IX

De la Individualización de las Personas Físicas

Artículo 60. El nombre de las personas físicas se forma con el nombre propio y sus apellidos.

Artículo 61. El nombre propio será impuesto por quien declare el nacimiento de una persona, respetando la voluntad de los progenitores, pudiendo ser simple o compuesto y los apellidos serán el del padre y el de la madre, o en su caso sólo los de aquél o los de ésta en el supuesto de reconocimiento por separado.

Artículo 62. Si al hacerse el registro no se sabe quiénes son los padres, el nombre propio y los apellidos serán puestos por el Oficial del Registro Civil.

Artículo 63. No estará permitido el cambio de nombre a persona alguna, pero si alguien hubiere sido conocido con nombre diferente al que aparece en su acta de nacimiento, o tuviere un seudónimo; declarado este hecho por sentencia ejecutoriada, se anotará la referida acta en tal sentido, subsistiendo el nombre de la persona que primeramente se haya asentado en los libros del Registro Civil.

Artículo 64. Se exceptúa de lo dispuesto en el Artículo que antecede:

- I. Cuando el nombre propio puesto a una persona le cause afrenta;
- II. En los casos de desconocimiento, o reconocimiento de la paternidad o maternidad y de la adopción; y
- III. En el caso de homonimia que le cause un perjuicio, podrá pedirse al juez competente del lugar donde esté asentada el acta de nacimiento, se autorice transformar el primero de los apellidos de simple a compuesto o de compuesto a simple.

Artículo 65. La mujer casada podrá agregar a su nombre de soltera y anteponiendo la preposición "de" uno o dos apellidos de su marido; también podrá suprimir los apellidos propios, agregando con la misma preposición los que correspondan a su cónyuge.

Artículo 66. El uso del apellido conyugal subsistirá por todo el tiempo que se conserve el vínculo matrimonial o cuando ocurra la viudez.

No se podrá utilizar dicho apellido en los casos de divorcio o de ilegitimidad del matrimonio".

De lo anterior se puede determinar que, en lo que respecta al Estado de Jalisco, el cambio de nombre se encuentra prohibido por el numeral 63, con la única posibilidad de anotarse los distintos nombres con los que se hubiere conocido el individuo o la persona, pero subsistiendo el nombre primeramente asentado, en lo que es una evidente limitante al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Luego entonces ante individuos iguales los derechos de los mismos deben ser iguales, sin ningún tipo de distinción, derecho a la igualdad consagrado en

nuestra Carta Magna, por lo que este tipo de distinciones ponen en evidencia la necesidad imperiosa y urgente de una legislación en materia de registro civil única para toda la República Mexicana.

De igual forma ambas legislaciones son limitativas en lo que respecta al tratamiento que dan al momento de establecerse el nombre de una persona, pues en el estado de Veracruz se señala que el nombre se formará con *“el nombre o nombres propios que les impongan sus padres o las personas que lo reconozcan, seguidos del primer apellido del padre y del primer apellido de la madre;”* y en el Estado de Jalisco se señala que *“el nombre propio será impuesto por quien declare el nacimiento de una persona, respetando la voluntad de los progenitores, pudiendo ser simple o compuesto y los apellidos serán el del padre y el de la madre, o en su caso sólo los de aquél o los de ésta en el supuesto de reconocimiento por separado.”*

Esto es, en ninguna de dichas legislaciones se señala la posibilidad de que los padres del registrado tengan la libertad de escoger el orden en que habrán de asentarse los apellidos, pues ambas son limitativas, la legislación del estado de Veracruz al señalarlo en forma literal, y la correspondiente al Estado de Jalisco al señalarlo mediante la conjunción “y” al señalar que los apellidos serán el del padre “y” el de la madre; luego entonces dicha limitante a establecer el orden de los apellidos de los hijos, atenta contra el derecho a la vida privada y familiar (Parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad), y en tal sentido ya han existido inclusive pronunciamientos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalándose como ejemplo de ellos la tesis¹⁴ que a la letra dice:

*“Época: Décima Época
Registro: 2015744
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I
Materia(s): Civil
Tesis: 1a. CCVIII/2017 (10a.)
Página: 433*

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis *“Época: Décima Época Registro: 2015744, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Civil. Tesis: 1a. CCVIII/2017 (10a.), Página: 433*

“ORDEN DE LOS APELLIDOS. LOS PADRES PUEDEN ELEGIR DE COMÚN ACUERDO EL ORDEN DE LOS APELLIDOS DE SUS HIJOS.

El derecho a la vida privada y familiar protege, dentro de las relaciones familiares, las decisiones que sólo conciernen a la familia. En ese sentido, los padres pueden pactar de común acuerdo el orden de los apellidos de sus hijos. En efecto, no se encuentra razón alguna que justifique que deba anteponerse el apellido del padre. Esto último, en atención a que el sistema tradicional de nombres reitera estereotipos sobre el rol de la mujer en la familia.

Amparo en revisión 208/2016. María de los Ángeles Ahrens Gil y otro. 19 de octubre de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olgún”.

Esta tesis se publicó el viernes 01 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

V. El matrimonio Civil

Podríamos definir al matrimonio civil como el acto jurídico mediante el cual dos personas de forma libre y voluntaria deciden compartir una vida entre sí.

Es tarea del Registro Civil, así como de sus oficiales hacer constar los hechos y actos del estado civil de las personas; como resultado se obtendrá un acta de matrimonio y a su vez, esta acta originará una anotación en el acta de nacimiento, lo que se conoce como anotación marginal. En la celebración de este acto, existe aún uno de los temas más controversiales, a pesar de que en apariencia ya es un tema por demás discutido, hablamos del matrimonio entre personas del mismo sexo, también conocido como matrimonio homosexual, matrimonio igualitario o matrimonio gay.

En este sentido es donde nos encontramos con los principios de igualdad, no discriminación e identidad veladas por la Constitución y que son violentados por las leyes que a la Institución competen, un ejemplo claro se encuentra en el artículo 258 del Código Civil del Estado de Jalisco a la letra dice:

*“Artículo 258. El matrimonio es una institución de carácter público e interés social, por medio de la cual un **hombre y una mujer** deciden compartir un estado de vida para la búsqueda de su realización personal y la fundación de una familia”.*

El 26 de enero de 2016, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de Nación, en el resolutivo segundo de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, declaró por vía de consecuencia la invalidez de la porción normativa de este artículo subrayada, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el 23 de abril de 2016 sección IV.

VI. Registros extemporáneos

El registro extemporáneo es el registro de nacimiento efectuado después de los ciento ochenta días naturales, contados a partir del día siguiente al de ocurrido el alumbramiento.

Puede pensarse que es difícil que existan casos en que por una parte los padres incurran en el incumplimiento de la ley e incurran en la irresponsabilidad de omitir registrar a sus hijos a fin de garantizarles el acceso a sus derechos fundamentales y tener vida jurídica, sin embargo, es un tema, incluso podríamos denominarlo como un problema bastante común, cuyos principales elementos son:

- Niños nacidos dentro del matrimonio pero que son hijos de padre diferente al cónyuge. Podríamos mencionar que este quizá no sea el caso más común pero si el más controversial.
- Personas de escasos recursos o bajo nivel de preparación.
- Por simple desidia o desconocimiento de sus obligaciones.

VII. Reflexiones finales

En términos amplios, consideramos que los formatos de actas en general para su inscripción, son accesibles, el problema principal se basa en el procedimiento para su elaboración, el cual comprende desde los programas que se utilizan para la introducción de datos, el personal que realiza el levantamiento, los oficiales que dan la autorización y las personas que declaran los datos para plasmar el

contenido del acta, todo ello aunado al de los descuidos y falta de observancia de disposiciones legales, son los que producen la problemática.

La estandarización de actas a nivel nacional y medidas de seguridad físicas y electrónicas, representan una opción que significa un importante avance para la Institución.

De igual forma, se considera que las consultas y emisiones de forma remota, constituyen una excelente opción para mejorar el procedimiento interno y optimizar el aspecto de la certeza jurídica.

La simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas, será una solución que dependerá básicamente de las regulaciones y el manejo que se tenga de las mismas dentro de la ley general que se pretende elaborar.

En resumen, la publicación de la ley general podría mejorar la condición de la Institución del Registro Civil en muchos aspectos, pero también es necesario analizar la problemática desde su origen para evitar violentar derechos así como de entorpecer el funcionamiento lejos de mejorarlo. No es una tarea sencilla, por el contrario, es un trabajo de relevancia y trascendencia en el que se ven implicados factores múltiples tales como el jurídico, el administrativo y el relativo a los recursos humanos que tendrán a su cargo la responsabilidad de hacer funcionar de manera óptima el registro civil del siglo XXI.

Fuentes de consulta

CASTAÑEDA BATRES, OSCAR. "Leyes de Reforma y Etapas de la Reforma en México".

Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1960. Pp. 35-43.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil. 27 de Diciembre de 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017.

CORTÉS MIRANDA, HEGEL. "El Registro Civil a 150 años". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Diario Oficial de la Federación, DECRETO 05/02/2017

Gobierno del Estado de México. Dirección General del Registro Civil. Antecedentes.

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

Secretaría General de Gobierno. Antecedentes nacionales del Registro del estado civil. Gobierno del Estado de Puebla.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis "Época: Décima Época Registro: 2015744, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Civil. Tesis: 1a. CCVIII/2017 (10a.), Página: 433

ALGUNAS REFLEXIONES RESPECTO DE LA VIABILIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Enrique Arámbula Maravilla¹

Sumario: I. Preámbulo para crear un Tribunal Constitucional; II. Breves conceptualizaciones procesales de constitucionalidad; III. Problemática actual latinoamericana de ensamblajes institucionales; IV. Contextualización histórica internacional de los principales sistemas judiciales occidentales; V. Recuento histórico en México para un control difuso y para un control concentrado; VI. Los Tribunales Constitucionales Locales y diversos casos de descentralización-centralizaciones de funciones políticas, administrativas y de sustituciones jurídicas; VII. Elementos para una reingeniería al principal órgano de control constitucional; VIII. Conclusiones.

I. Preámbulo para crear un Tribunal Constitucional

Desde la perspectiva personal, cuando era alumno de la carrera de Abogado de la Universidad de Guadalajara, sucedió un sisma jurídico-político nacional en 1994, que cuestionó los principios fundamentales de la Teoría del Estado y la División de Poderes, ya que el 30 de diciembre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la modificación de la estructura del Poder Judicial federal, a partir de la iniciativa de un poder Presidencial (Poder Ejecutivo), en la que se afectaron diversos preceptos de nuestra Carta Magna², lo que también devino en la posterior modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 3 de febrero de 1995 y después la expedición de una nueva el 26 de mayo del mismo año.

1 Doctor en Derecho adscrito al Departamento de Derecho Público, División de Estudios Jurídicos, CUCSH, Universidad de Guadalajara.

2 Los artículos fueron: 76, fracción VIII, 89, fracción XVIII, del 94 al 101, y del 103 al 107, 110 y 111.

Sin soslayar que el 25 de mayo de 1995 se publicó en el DOF la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que perfeccionó dos medios de control constitucional diferentes al amparo, de los que se hablara subsecuentemente en este documento. Todo ello para realizar una profunda reforma, que al decir diversos expertos, tenía como principal interés ir perfilando la consolidación de un Tribunal Constitucional.

En tal reforma constitucional, no sólo se reducía al número de Ministros que integraban el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sino que también en los artículos transitorios también se removía a todos los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que hasta entonces eran inamovibles.

Mientras tanto, persistía socialmente la necesidad de que se modificara substancialmente la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 10 de enero de 1936, para lo cual la propia SCJN convocaría diversos Foros a nivel nacional, como el de Guadalajara, Jalisco el 25 y 26 de agosto de 2005 denominado "Justicia Constitucional Federal", que incluía la mesa "Medios de Control Constitucional", en la que participó la Universidad de Guadalajara.

El anterior evento fue de mi conocimiento ya siendo profesionista con posgrado y trabajando dentro de mi *Alma Mater*, y respecto del cual también identifiqué la discusión por ir solidificando las atribuciones del Poder Judicial de la Federación como órgano de control constitucional, aunado a que la doctrina prevaleciente y el ideario de los Ministros de la SCJN y de los Magistrados y Jueces Federales estaba en el sentido de que en ellos recaía el monopolio de la interpretación de la Constitución Federal mediante un control concentrado.³ No fue sino hasta el 2011, en que en el DOF el 6 de junio se modificaron los artículos 103 y 107 del mismo cuerpo constitucional; y el 10 de julio se publica la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal⁴, mediante la cual se reitera el contenido del artículo 133 del mismo cuerpo legal, respecto a la interpretación difusa de la constitución, por parte de todos los poderes públicos, aunado

3 GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "Lo confuso del control Difuso de la Constitución.- Propuesta de Interpretación del Artículo 133 Constitucional" en Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 55, No. 244, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, en <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61569/54226>.

4 También se modificaron los artículos 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

al respeto a los Derechos Humanos incluyendo dentro de nuestro derecho interno el derecho convencional internacional (teoría monista del Derecho Internacional Público), lo que fortaleció la intervención de la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Bajo dichas tendencias, el 2 de abril de 2013 en el mismo órgano oficial de difusión, se expidió una nueva Ley de Amparo, que al igual que las Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitió depurar la intervención de control constitucional de los órganos jurisdiccionales federales. Lo anterior, atestiguado como académico y apoderado judicial de la Universidad de Guadalajara, en material del Derecho Constitucional, Administrativo y Universitario, así como del Juicio de Amparo.

Lo escrito refleja un devenir coyuntural para identificar mediante un análisis histórico los vientos en favor de constituir un Tribunal Constitucional en forma transparente, eficiente y efectiva, previo análisis de los siguientes prolegómenos.

II. Breves conceptualizaciones procesales de constitucionalidad

Control de constitucionalidad

Para poner a punto al lector, se manifiesta que con el nombre de control de la constitucionalidad se conoce a la actividad orientada a velar por la supremacía de la Constitución, y en sentido amplio debe entenderse como un medio para garantizar la supremacía, ya sea a través de la dificultad para modificar la Constitución por medio del procedimiento ordinario, así como también las acciones mediante las cuales se debe asegurar que las leyes y los actos administrativos no se produzcan en contra de lo establecido en la misma Constitución.⁵

En sentido restringido, el control de la constitucionalidad, como lo define Almagro es: “el conjunto orgánico y funcional de instituciones y actividades que tienen como fin directo remediar los agravios generales o particulares que se cometen en contra de la Constitución”.⁶

5 SEPULVEDA VALLE, Carlos, “El Control de la Constitucionalidad” en Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 1, Enero-Abril, UdeG, México, 1995, p. 120.

6 *Ibidem*, p. 120.

Derecho procesal constitucional

El derecho procesal constitucional es una de las vertientes para lograr la efectividad de las disposiciones fundamentales. A partir de la cuarta década del siglo XX se inició una sistematización para lograr la plena efectividad de la normativa constitucional, con la famosa polémica entre Carl Schmitt y Hans Kelsen sobre el órgano protector de la Constitución, con lo cual se motivó una fructífera literatura. De este modo, se afirma que el concepto genérico de la defensa de la Constitución se desdobra en dos categorías fundamentales: 1) La protección de la Constitución; y, 2) Los derechos humanos y sus garantías previstos en la constitución.

La protección de la Constitución se encuentra integrada por aquellos factores políticos, económicos y sociales, inclusive de técnica jurídica, incorporados a los textos fundamentales con la finalidad de limitar el poder y lograr el funcionamiento equilibrado de los poderes públicos; y los derechos humanos y sus garantías constitucionales se encuentran integrada por aquellos instrumentos jurídicos predominantemente procesales y establecidos en el propio texto fundamental, teniendo como finalidad la reintegración del orden constitucional cuando ha sido quebrantado por los órganos de poder, particularmente cuando los medios de protección de la Constitución no han sido suficientes para evitar este quebranto.

El control de la constitucionalidad se puso en práctica de manera en Inglaterra en el siglo XVII por el Juez Coke, de gran influencia por sus pronunciamientos de la supremacía constitucional y el papel de los jueces para controlar las actividades normativas, lo cual fue retomado en la discusión en el Congreso de Filadelfia, cuestionando hasta donde debería llegar el rol de los jueces para hacer plenamente efectivo “un gobierno de leyes por encima del de los hombres”. A la postre el Parlamento inglés formuló las leyes respecto al derecho a la libertad personal en casos de detención ilegítima en las leyes de Habeas Corpus de 1640.⁷

7 RAMOS CORTÉS, Víctor, “El Contenido de los Derechos Humanos. Aportes Latinoamericanos” en Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 2, Mayo-Agosto, UdeG, México, 1995, p. 247.

Estado de derecho

Es importante señalar que en forma clásica prevalecía la conceptualización Estado de Derecho. Sin embargo, en estos momentos de coyuntura ante el periodo de renovación del Poder Ejecutivo Federal, es conveniente reflexionar de lo que representa en términos tangibles, valorando sus repercusiones en los actos y resoluciones de todas las autoridades federales, locales y municipales.

Entendiendo que la democracia consiste en un gobierno sustentado en la ley, no en el peso de la tradición ni en el poder personal y arbitrario del soberano, sino a través de un conjunto de leyes coherente y con plena vigencia, todo ello conforma lo que se denomina el “Estado de Derecho”, ya que toda sociedad moderna mantiene un orden interno adecuado y ello finca la estabilidad de un gobierno democrático.⁸

Dentro de los antecedentes del Estado de Derecho se encuentra a los constitucionalistas norteamericanos en el *government of law and not of men*, así como los revolucionarios franceses que, inspirados en las ideas del enciclopedismo, quienes afirmaron que “*il n’y a point en France d’autorité supérieure a celle de la loi.*”

Es decir, como ocurrió con muchas de las instituciones legadas por la revolución francesa, la inspiración del Estado de Derecho provino de Inglaterra, su refinación ideológica fue en Francia y su ejecución norteamericana, porque los Estados Unidos de América plasmaron en la práctica las doctrinas filosóficas europeas y crearon el Estado de Derecho en la Constitución de 1787.⁹

La característica fundamental del Estado de Derecho es su sumisión a normas jurídicas, que regula imperativa y minuciosamente: 1. La actividad del Estado; 2. Las competencias de sus órganos gubernativos; y 3. Los derechos de las personas.

Sin embargo, este paradigma sociojurídico, al entendimiento dentro de la acepción científica de Thomas S: Kunt¹⁰, vino a ser cuestionado como ejemplo de formalismo jurídico, y atacado por diversos doctrinistas, cuyo debate puede sintetizarse en la obra “El problema del Positivismo” de Norberto Bobbio, en

8 CORTÉS GUARDADO, Marco Antonio y SHIBA Soto Cecilia Soraya, “Valores de los Jaliscienses.- Encuesta Estatal de Valores”, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1999, p. 110.

9 BORJA, Rodrigo “Enciclopedia de la Política”, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 398.

10 KUHN, Thomas S., “Lara Estructura de las Revoluciones Científicas”, Serie Breviarios, Traducc. Agustín Contin, 8ª Reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.

el que para alguno el fin del “positivismo”, y del extremo sometimiento a la ley, vino a radicalizarse históricamente con el régimen nazista del Tercer Reich, lo que replanteo la prioridad de los principios constitucionales respecto de las leyes, para dar pie a renacimiento del ius naturalismo, pero ya más destilado, es decir, sin el componente ético-religioso inicial¹¹, que a la par se complementa ahora con la respuesta del positivismo mediante el Neoconstitucionalismo o Estado Constitucional de Derecho.

Estado Constitucional de Derecho

El surgimiento del Estado constitucional de Derecho, García Pelayo lo ubica al terminar la primera guerra mundial con el establecimiento de Tribunales constitucionales, cuya consolidación se alcanzará después de la segunda gran guerra, cuando varios países adoptan dicha institución, con lo cual la configuración estatal estaría integrada, por los siguientes elementos: la división de poderes; las competencias del Estado-nación; la supremacía de la Constitución sobre la ley; la sumisión a la Constitución de la totalidad de los poderes públicos; la justiciabilidad constitucional; así como por la jurisdicción constitucional y política, conexión que puede tener distintas formas bajo los criterios de centralización o descentralización y de especialización o no especialización de los tribunales creados para ello, etc.¹²

Tales cuestiones se hacen más evidentes en aquellos Estados-nación que tiene como una forma de su organización la descentralización política, es decir, aquellos que se encuentran constituidos como Federación, ya que al decir de Faya: “este sistema tiene como eje rector la técnica constitucional de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; así como entre los poderes federales”. De ahí que siempre se ha sostenido que un Estado federal, es ante todo, un Estado de Derecho basado en una Constitución en la que se establece tanto la división de poderes como dos diversas competencias estatales.¹³

Algunos autores como Torres mencionan que el órgano de control constitucional puede ser de tipo judicial; político; político-judicial; y legislativo.¹⁴

11 BOBBIO, Norberto “El Problema del Positivismo Jurídico”, Traduc. Ernesto Garzón Valdéz, Edit. Fontamara, México, 2008.

12 SEPULVEDA, *Op. Cit.* p. 117.

13 *Idem*, p. 118.

14 *Ibid*, p. 122.

Medios de control o defensa constitucionales

La Constitución Federal se divide tradicionalmente doctrinalmente en dos apartados, el dogmático (que contiene las garantías constitucionales) y el orgánico (que plasma en términos generales la estructura de gobierno del Estado Mexicano). v Aunque recientemente el autor Jorge Moreno ha planteado la parte concerniente a los procesos políticos fundamentales como tercer apartado, el cual se integra por los siguientes: 1. El proceso constituyente; 2. El proceso de designación de los gobernantes; 3. El proceso de creación normativa; 4. El proceso de gobierno; 5. El proceso de control y opinión; 6. El proceso de presión y de opinión.¹⁵

Ahora bien dentro de los medios de salvaguardar la constitución federal se identifican los siguientes: 1. El Juicio de Amparo; 2. La Controversia Constitucional; y 3. La Acción de Inconstitucionalidad.

Fix Zamudio¹⁶ identifica como otro instrumento de control constitucional, las Comisiones de Derechos Humanos, tanto la nacional como las locales, que tienen la atribución de conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier funcionario o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial, así como tampoco tienen competencia para conocer de asuntos electorales y laborales.

Por lo que hace la eficacia de sus resoluciones, éstas sólo son “recomendaciones” que formulan a las autoridades, por lo que no tienen ninguna fuerza, ni son vinculatorias, es decir no existe ningún tipo de sanción en caso de que no se acaten.

III. Problemática actual latinoamericana de ensamblajes institucionales

En América Latina se presente con insistencia una pregunta: ¿Cómo recurrir a las instituciones estatales invocando justicia cuando es el Estado mismo el que viola los Derechos Humanos?¹⁷

15 MORENO COLLADO, Jorge, “Teoría Constitucional y Procesos Políticos Fundamentales”; Ed. Porrúa, México, 2014.

16 Citado por SEPULVEDA, *Op. Cit.* p. 134.

17 RÁMOS CORTÉS, Víctor, “El Contenido de los Derechos Humanos. Aportes Latinoamericanos” en Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 2, Mayo-Agosto, UdeG, México, 1995, p. 245.

Juan José Mateos Santillán señala que el Poder Ejecutivo ha sometido a los otros poderes a su arbitrio, lo mismo que a las entidades federativas o provinciales, y ha encontrado la forma de violar el espíritu de la Constitución sin que esta violación pueda impugnarse, debido a las excepciones constitucionales.

Dentro del sistema de pesos y balanzas hay la prohibición de la acumulación de poderes en un organismo o en un individuo, y los políticos del siglo XIX y XX no vacilaron en romper dichos principios, en su beneficio o en el de su partido.¹⁸

Por lo anterior, el referido autor se posiciona en favor de que exista en Latinoamérica y en nuestro país un Tribunal constitucional por encima de los tres poderes federales, afirmación que habría que matizarle en el sentido de que su posición sería excepcionalmente para los casos de violación a la constitución.

También es necesario tener en cuenta que actualmente, la División de Poderes, en su acepción pura, ha dejado de tener vigencia en nuestro país, ante la creación de Organismos Constitucionalmente Autónomos, fenómeno que al igual se ha compartido en otros países latinoamericanos, ante la influencia por ejemplo de países europeos parlamentarios y la tendencia en buscar la colaboración entre los poderes o lo que en ocasiones es peor la praxis política encima de la ley.

IV. Contextualización histórica internacional de los principales sistemas judiciales occidentales

Control difuso de la Constitución o control judicial americano

El control de constitucionalidad difuso es uno de los métodos desarrollados en el derecho procesal constitucional para asegurar la supremacía de la Constitución, consistente en otorgar el poder-deber para controlar la constitucionalidad de las leyes a todos los jueces de un país, y no a uno solo.

El tema fue discutido por los constituyentes americanos, pero no se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos de América, sino hasta que el Juez John Marshall pronunció la célebre sentencia que dictó en el caso *Marbury vs- Madison*¹⁹, quien al interpretar la disposición contenida en el artículo VI,

18 MATEOS SANTILLÁN, Juan José, "El Supremo Poder Conservador, Primer Tribunal de Constitucionalidad Mexicano en 1836", en la Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 2, Mayo-Agosto, UdeG, México, 1995, p. 26.

19 Se había aplicado dicho criterio con anterioridad en relación con las leyes de los estados de la Unión, como sucedió en el caso *Vanhorne's Lessee vs. Dorrance* (1795).

sección II de la Constitución de los Estados Unidos, estableció contundentemente que el principio que se supone esencial para todas las constituciones escritas; a saber, que una ley en discordancia con la Constitución es nula; y que los tribunales tanto como los demás Departamentos del Gobierno están obligados por dicha Constitución”.

A partir de tan importante sentencia, se consolidó para siempre la supremacía constitucional y también se reconoció el poder de los tribunales para declarar nulas las leyes que contradijeran a las constituciones, con lo cual al mismo tiempo nacerá en el mundo la corriente que sostiene el control judicial de la constitucionalidad.

Con esa decisión de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos nacerá la llamada judicial review que consiste en reconoce el derecho y la autoridad que tienen los jueces para declarar nulas las leyes que contradigan a la Constitución, y que será la piedra angular del “sistema o modelo americano” o “control de jurisdicción difuso”. El cual, a pesar de su origen, no puede considerarse como propio de los países con tradición del Common Law, habiéndose desarrollado desde el siglo XIX en muchos países de América Latina, como por ejemplo en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela; y en otros países como Grecia, Australia, Canadá, India, Japón, Suecia, Noruega y Dinamarca.²⁰

Los elementos esenciales consisten en la facultad otorgada al órgano judicial difuso por jurisprudencia o ministerio constitucional²¹, es decir, a todos los jueces sin importar su jerarquía, para resolver las cuestiones de constitucionalidad de las leyes, siempre que la cuestión sea planteada por las partes y aún de oficio por el juez que conozca del asunto, en una controversia concreta.

En cuanto a los efectos que produce la sentencia respectiva, solamente se limita a declarar la inconstitucionalidad de la ley, y por lo tanto su desaplicación en ese caso concreto, por lo que carece de generalidad, ya que no puede ordenar su derogación o abrogación. Según el autor italiano Calamandrei, el sistema de control judicial (americano) es necesariamente difuso, incidental, especial y declarativo.²²

20 FIX-FIERRO, Héctor, Et.Al. (Coord.) “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”, T. I, Voz: Control Constitucional Difuso, Autor: Allan R. Brewer-Carías, Editado por UNAM-Poder Judicial de la Federación”, México, pp. 227-228.

21 Como sucedió en Venezuela desde el Código de Procedimiento Civil de 1879, y en Colombia, desde la Constitución de 1910.

22 SEPULVEDA, Op. Cit. pp.122-123.

El control de constitucionalidad difuso, en algunos países está concebido como el único método de control de constitucionalidad de las leyes existente, como es el caso de los Estados Unidos y de Argentina; y en otros muchos países se han ido desarrollando como parte de un sistema mixto o integral de control de constitucionalidad, que funciona en paralelo con el control de constitucionalidad concentrado, como es el caso de Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, El Salvador, Brasil, Nicaragua, México, República Dominicana y Venezuela.²³

El “sistema europeo” o “control de jurisdicción concentrada”

El indicio reconocido por la doctrina como principal indicio del sistema europeo o de control concentrado se sitúa en Austria²⁴, cuando se incorpora en la Constitución de 1920 un órgano especial denominado Tribunal (o Corte) Constitucional ex professo, al cual se le asigna la facultad del control de la constitucionalidad, se fundamenta en la necesidad de que exista un órgano de vigilancia imparcial e independiente que controle la adecuación de la legislación y los actos de las autoridades a la Constitución, que debe ser planteado por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, o en forma indirecta por los jueces o tribunales que carecen de la facultad de resolver sobre la constitucionalidad del ordenamiento aplicable, razón por la que también es conocido como “sistema austriaco”.²⁵

La coyuntura histórica de su difusión europea se origina por la honda desconfianza a los jueces para que pudieran declarar las leyes como inconstitucionales y decidieran no aplicarlas, el compromiso entre la necesidad de un sistema de justicia constitucional derivado de la noción de supremacía constitucional y la concepción tradicional europea de la separación de los poderes.

El fallo o sentencia dictado por el tribunal especializado, cuando declara la inconstitucionalidad, tiene efectos generales o *erga omnes*, implicando la ineficiencia de la ley respectiva a partir del momento en que se pública

23 FIX-FIERRO, *Op. Cit.*

24 El control de constitucionalidad concentrado encontró por primera vez consagración expresa en la Constitución de Venezuela de 1858, como potestad atribuida a la Corte Suprema para anular las leyes provinciales contrarias a la Constitución.

25 SEPÚLVEDA, *Op. Cit.* p. 123

la decisión de inconstitucionalidad, o en el plazo que fije el propio Tribunal Constitucional.²⁶

Las competencias de un Tribunal Constitucional siempre dependerá de lo establecido en los textos fundamentales de cada país, y dado que su función es la defensa de la Constitución, lo cual significa que queda comprendida tanto la parte dogmática, como la orgánica, puede considerarse que sus competencias, como apunta García Pelayo, han de estar integradas por las siguientes funciones: La defensa de los derechos fundamentales de las personas físicas y jurídicas; el control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley y la consiguiente expulsión del orden jurídico de las que resulten contrarias a la Constitución; así como, la resolución de los conflictos constitucionales, es decir los producidos entre los órganos constitucionales del Estado y los generados entre el poder central y los Estados miembros o entidades autónomas.

No sólo las leyes se encuentran sujetas a control, ya que según Ghigliani el control jurisdiccional de constitucionalidad comprende, el examen de todos los actos y hechos del gobierno federal y de los gobiernos locales en cuanto violen normas de la Constitución, por lo que la órbita de su ejercicio no está reducida solamente al examen de las normas jurídicas, y menos aún, de las normas de creación legislativa, ya que el poder de los jueces alcanza a todo acto administrativo o simple hecho en cuanto transgreda reglas constitucionales y sea impulsada la actividad judicial.²⁷

La Corte Constitucional de Austria, desde su creación tiene su sede en Viena, está compuesta por un Presidente, un Vicepresidente, 12 vocales y 6 suplentes. Todos los candidatos provienen de los círculos judiciales, empelados públicos y profesores de las Facultades de Derecho del país. El Parlamento propone, con base a una terna a tres vocales y un suplente. En la práctica el Presidente de la República tiene más fuerza, no tiene derecho a alterar las ternas. Todos los cargos son vitalicios.

En cuanto a sus funciones, la Corte tiene atribuciones para decidir sobre la constitucionalidad de leyes federales y de los Estados federados; controlar la constitucionalidad de decretos-leyes y tratados estatales; conocer de recursos individuales de quejas por inconstitucionalidad contra actos del Poder Ejecutivo;

26 *Ibidem*, pp. 227-228.

27 *Op. Cit*

controlar la legalidad de las elecciones y los referenda; acusar al Presidente de la República, miembros del gobierno y órganos del mismo rango por infracción de leyes; así como de decidir sobre la competencia de diferentes órganos del Estado.

El control austriaco de constitucionalidad, según Calamandrei es calificado de autónomo, concentrado, principal, general y constitutivo.²⁸

El Tribunal de Casación creado en Francia en 1970 tiene la responsabilidad de asegurar al individuo contra errores legales en fallos controvertidos y la de salvaguardarlo contra omisiones en la aplicación de una norma jurídica²⁹, lo que demuestra que un control concentrado de leyes no implica que deba crearse un tribunal o consejo constitucional especial, ubicado dentro o fuera del Poder Judicial, como sucedió en Austria, Alemania, España, Italia, Portugal y Francia; y en América Latina, en Guatemala, Perú, Chile, Ecuador, Colombia y República Dominicana.

Lo que caracteriza al control de constitucionalidad concentrado, es el hecho de que la potestad anulatoria de las leyes inconstitucionales esté atribuida a un solo y único tribunal, que puede bien ser el Tribunal o Corte Suprema del país. Este fue el caso, por ejemplo, en América Latina, en países en los cuales coexisten el método difuso y el método concentrado, como Brasil, México, Nicaragua y Venezuela.

Algunos sistemas de América Latina han permanecido con un sistema de control de constitucionalidad exclusivamente concentrado, verbigracia Bolivia y Chile con tribunales constitucionales, y de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay, donde la Corte Suprema de Justicia es la que tiene asignada la Jurisdicción Constitucional de control de la constitucionalidad de las leyes.³⁰

28 *Ibidem.* pp. 123-125.

29 RAMOS, *Op. Cit.* p. 247.

30 FIX-FIERRO, *Op. Cit.*

V. Recuento histórico en México para un control difuso y para un control concentrado

La Constitución federalista de 1824³¹, como señala el Dr. Fix Zamudio, se advierte una combinación de instituciones para la tutela de las normas constitucionales, por una parte toma de la Constitución española de Cádiz la facultad del Congreso para hacer efectiva la responsabilidad a quienes quebrantarán la Constitución, estableciendo un Consejo de Gobierno, y al mismo tiempo, como copia del sistema americano, se facultó a la Suprema Corte para conocer de las violaciones a la Constitución y a las leyes federales. También se incorporaron otros dos mecanismos, las llamadas controversias constitucionales y el juicio político en contra de los altos funcionarios de la Federación y de los Estado.³²

Dentro de los antecedentes de los juicios de constitucionalidad se encuentra la instauración mediante la Segunda Ley Constitucional de 1836, en su artículo 12 del Supremo Poder Conservador, el cual fue entendido en su momento por los liberales del siglo XIX y XX como un poder arbitrario y absoluto, al tener grandes poderes supra institucionales sobre los otros tres poderes tradicionales, justificado por la Comisión Redactora de la Segunda Ley Constitucional, para mantener la armonía entre ellos, conservación o restablecimiento del orden social, en los casos en que se perturba extraordinariamente.³³

El Supremo Poder conservador se depositaría en cinco individuos (y tres suplentes) mediante un sorteo realizado por el Senado, que se renovarían en forma escalonada cada dos años, serían propuestos por los Departamentos (Congresos Estatales) que remitirían la lista a la Cámaras de Diputados para que integraran una terna y el Senado elegiría a uno. Dentro de los requisitos se les exigía el haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, Senador, Diputado, Secretario del Despacho o Magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Las atribuciones del Supremo Poder Conservador eran³⁴: Declarar la nulidad de una ley, decreto o acto de autoridad, cuando fueran contrarias a Constitución,

31 Para la consulta de los textos de las Constituciones y proyectos de ellas, así como leyes fundamentales referidas en el presente apartado, se recurrió TENA, Ramírez "Leyes Fundamentales de México 1808-2005", Edición 24, Edit. Porrúa, México, 2005.

32 SEPULVEDA, *Op. Cit.* p. 129.

33 MATEOS SANTILLÁN, Juan José, "El Supremo Poder Conservador, Primer Tribunal de Constitucionalidad Mexicano en 1836", en la Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 2, Mayo-Agosto, UdeG, México, 1995, pp. 258-259, 266.

34 *Op.Cit.*, pp. 273-281.

por exhortativa de alguno de los otros poderes, e incluso la supresión de alguno de ellos si se trastornaba el orden público.

En el Proyecto de Constitución en 1842, la Comisión encargada de formular el proyecto de Constitución en 1842 (Comisión en la que intervino el Lic. Marino Otero), sostenía en su título X, sección primer, bajo el rubro: “De la Conservación de las Instituciones” el artículo 81, que a la postre en 1847, se iba a transformar en los artículos 22, 23, 25 y 25 del Acta de Reformas.

El artículo 81 de dicho proyecto señalaba que para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan á destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución se tenía como medidas que todo acto (Ley) de los Poderes legislativo o ejecutivo (orden) de alguno de los Estados que se dirigieran a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorgara la Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la SCJN, la que decidiría definitivamente del reclamo.

Interpuesto el recurso, se podría suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos, así como declararse una ley de anticonstitucional.

Aunque el control expuesto no sólo era jurisdiccional, sino también político al permitir a la Cámara de diputados en caso de urgencia, podrá suspender los actos del gobierno sobre los que se le hubiere acusado, “entretanto que hace su declaración de haber ó no lugar a formación de causa”.³⁵

En el Acta de Reforma de 1847 se hablaba de un sistema considerado por algunos doctrinistas como cuasi perfecto de protección a la Constitución, en donde la constitucionalidad de las acciones de los Poderes federales, estatales y municipales, se garantizaba por un solo sistema, con tres procedimientos:

- a) El artículo 22 que daba a los Poderes Federales, la facultad de anular las leyes de los Estados, que fuesen inconstitucionales. Los argumentos para sustentar tal sistema por parte de Mariano Otero eran indispensable que el Congreso de la Unión tuviera el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación al Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales, de lo contrario el poder del Estado

35 MATEOS SANTILLÁN, Juan José, “La reinstauración de los Juicios de Constitucionalidad con Efectos Generales en México”, en la Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 1, Enero-Abril, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1995, p. 37.

sería superior al de la Unión (Federación) y esta última no sería una “mera irrisión”.³⁶

- b) El artículo 23 que facultaba a las legislaturas de los Estados para anular las leyes federales inconstitucionales. Mariano Otero precisaba que de dicha forma el Estado en particular está sometido a la Unión (federación) y el conjunto de todos será el árbitro supremo de las diferencias.

Se imponían un sistema de vigilancia recíproca, entre federación y entidades, pensado para lograr un equilibrio entre ambos. Era un sistema que encargaba a los legislativos locales o federales, el cuidado de la constitucionalidad de las leyes, los efectos de sus resoluciones eran generales.

Se considero que en caso de que dicho sistema de verificación de la constitucionalidad de las leyes fallara se instituyó lo siguiente:

- c) El artículo 25 instituyó un amparo complementario respecto del sistema de protección a la Constitución, que representaba una tercera defensa de la Constitución, en caso de falla del sistema a nivel federal o local. Marino Otero a este respecto señala como el Juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución, por lo que cuando se ponga en pugna una ley secundaria, se aplica la constitución y no la ley secundaria, de modo que sin hacerse superior a la ley no ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular, la deja inaplicable.

El anterior sistema formaba un equilibrio entre la federación y los Estados y se mantenía un equilibrio y respeto de las funciones de cada poder. El Congreso de la Unión, las legislaturas y el poder judicial, se erigían en tribunales constitucionales.³⁷

Se trataba de evitar que el Poder Legislativo juzgara y que el Poder Judicial legislara, por ello correspondía al legislativo federal vigilar a los legislativos estatales y viceversa, teniendo efectos generales sus resoluciones como corresponden al legislativo, en tanto que, el Juicio de Amparo se concedía al

36 MATEOS SANTILLÁN, Juan José, “Los Primeros Juicios de Constitucionalidad y Amparo: 1847-1853” en la Revista Jurídica Jalisciense, Año 4, Núm, 8, Enero-Abril, Udg. México, 1994, p. 270.

37 *Op. Cit.*

Poder Judicial y sus efectos eran para el caso concreto, para evitar que fuera un nuevo legislativo.

Dicho sistema se dañó cuando la SCJN resolvió el reclamo de la inconstitucionalidad del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848, ya que en su resolución se trasgredió el equilibrio entre poderes y entre la federación y las entidades que la integran, al arrogarse la función de Tribunal Constitucional, a su libre arbitrio.

Las Bases del 23 de Abril de 1853 significaron la abrogación del sistema instaurado por el Lic. Mariano Otero, suspendiéndose el federalismo, sistema que ya no se retomó en la Constitución de 1857, únicamente se mantuvo el juicio de amparo y se instauró el principio de relatividad de la sentencias).³⁸

Por lo que se debilitaba a las entidades de la federación y uno de los poderes federales se erigía en el máximo Tribunal Constitucional del país, pero no sólo eso, la pérdida del sistema de Otero de 1847 implicaba la injusticia de que el amparo, al sólo proteger a quien se amparara, dejando a merced de la arbitrariedad a quienes no lo hicieron y permite lo que la fórmula de Otero en su sentido más amplio trataba de evitar, la existencia de leyes, que aun siendo notoriamente inconstitucionales, continúen aplicándose a la soberana nación mexicana.

En las Constituciones de 1857 y 1917, ya se conoce la historia, se optó por un sistema judicial de control constitucional mixto, encarnado por el Poder Judicial de la Federación, a través de la SCJN, que después devino en su desconcentración en los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Jueces de Distrito, aunque los únicos legitimados para emitir jurisprudencia son la SCJN, a través del Pleno, de sus Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito.

VI. Los Tribunales Constitucionales Locales y diversos casos de descentralización-centralizaciones de funciones políticas, administrativas y de sustituciones jurídicas

Primero es necesario mirar hacia la efectividad de las instituciones judiciales o de otro tinte que han mutado para hacerse más flexibles y eficaces, y tener una mayor cercanía con la población, y había que preguntarnos: ¿realmente

38 *Idem.*

se requiere un tribunal constitucional?, la respuesta no es fácil, pero cada uno de nosotros podrá analizar los respectivos procesos de centralización-descentralización.

El Estado mexicano con un modelo federalista en sus Constituciones de 1824, 1843, 1857 y 1917 reservaba materias estratégicas para la federación, amulando al su vecino país del norte, todo ello para consolidar un rumbo estable, respetando ciertos liderazgos locales, ya fuesen naturales o logrados mediante la fuerza.

Sin embargo, dentro de los ejemplos sensibles en lo que he visto los fenómenos jurídicos de centralización observo materias como la educativa en tiempo de José Vasconcelos en 1921 y después vivió un proceso de modernización-descentralización a principio de los noventa del siglo pasado, quedando solamente por resolver el asunto de la adscripción sindical y de las profesiones.

Entendiendo dichas dinámicas de “modernidad” neoliberal en la década de los noventa del siglo XX se creó en el país la Comisión Nacional de Derecho Humanos, así como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

El propio Consejo de la Judicatura Federal, al cual después de ser creado, generó que posteriormente se constituyera en Jalisco el Consejo General del Poder Judicial del Estado, como sucedió en otras entidades federativas.

Otro ejemplo de entidades creadas a imagen de la federación son las auditorías superiores locales, que siguen el ejemplo de la Auditoría Superior de la Federación, las cuales a principios del presente siglo han ido adquiriendo una mayor madurez para actuar, así como una mayor autonomía técnica, de gestión e incluso financiera en las diversas entidades federativas.

En el mismo orden de ideas, como producto de este siglo encontramos al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), que dentro del abanderamiento del “cambio” y restringiendo en inicio su competencia en forma federalizada, se crearon sus homólogos en cada entidad federativa.

Por último, para terminar este pequeño bosquejo de instituciones de reciente “cuño”, se menciona la concordancia histórica de que a la par que se judicializaba el Tribunal Fiscal de la Federación para dar pie al Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en forma paralela se creó en las entidades federativas Tribunales Administrativos, funcionando con una Sala y con autonomía presupuestal y autonomía disciplinaria respecto del Consejo de la Judicatura, lo cual diversos estudiosos lo identifican como un tribunal de casación.

Con dicho recuento de instituciones y sus diversas mutaciones, se encuentra que precisamente en el 2000, el Estado de Veracruz reformó su Constitución Local para crear un Tribunal Constitucional local. Sin embargo, crear un Tribunal Constitucional en cada entidad federativa, tendría que incluir a todos los actos de los poderes, dependencias, entidades descentralizadas, empresas paraestatales, municipios, organismos constitucionalmente autónomos, todos ellos previstos en la Constitución Política local respectiva.

Conforme a la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consolida el principio de control difuso de la constitución, bajo la óptica de la llamada *judicial review* que reconoce el derecho y la autoridad que tienen los jueces (que incluye a los locales) para que sus decisiones no contradigan a la Constitución, lo que legitimaría un Tribunal Constitucional local, pero que lo pondría en contradicción se creara uno Federal.

Tal propuesta enfrentaría las resistencias similares a la creación del Tribunal Constitucional de Veracruz, narradas por el Dr. Manuel González Oropeza, integrantes de la comisión para la creación de una nueva constitución en dicha entidad federativa, quien refiere que hubo 4 controversias constitucionales contra lo que entendieron como el juicio de protección de derechos o un amparo local y otros medios de control constitucional interno.

Sin embargo, la SCJN entendió que no se contravenía el pacto federal, ya que se limitaba a proteger los derechos consagrados exclusivamente en la Constitución Política de la referida entidad federativa, generando una separación tajante.³⁹

Aunque, habría que quedar muy atentos a casos como el de Jalisco, en donde su Constitución Política en su artículo 4º, párrafos primero y segundo, prevé lo que manifiesta el artículo 133 de la Constitución Federal, es decir, incluye el derecho convencional internacional, que a la letra dice:

39 <http://portales.te.gob.mx/mesaveracruz/sentencias/versi%C3%B3n-estenogr%C3%A1ficaponencia-magistrado-manuel-gonz%C3%A1lez-oropeza>

“Artículo 4º.- Toda persona, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento...”

Se reconocen como derechos humanos de las personas que se encuentren en el territorio del estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte.”

Ya que el orden jurídico del país es uno sólo, y sería conveniente considerar que lo previsto en la Constitución Federal es distinto de lo previsto en las constituciones locales, lo cual ha quedado resuelto en paradigmas incluso supranacionales como es el caso de la Unión Europea, quedando pendiente determinar los alcances de los Tratados internacionales para el caso de las materias reservadas para las entidades federativas, buscando una clara distribución de competencias.

Finalmente para lo que corresponde a este apartado es importante señalar como existen casos en donde las sustituciones jurídicas han sido un elemento más para armonización jurídica, para lo cual se cita el caso de que cuando se publicó los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 en el DOF el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y en el presente siglo se le cambió de nombre a Código Civil Federal, y a la par se aprobó por la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal otro Código, proceso en el que no representó mayor problema.

Algo similar, ocurrió también cuando al Instituto Federal Electoral, le ocurrió la modificación de su denominación y funciones al Instituto Nacional Electoral, con alcance general, pero que el propio proceso de transición ya se advertía la intención de crear un organismo con dichas características.

VII. Elementos para una reingeniería al principal órgano de control constitucional

Por ejemplos precedentes, lo que pretendo es llevar a la reflexión de que si para la población en general, no sólo para el gremio de los abogados, fuera más fácil entender la existencia de una Tribunal Constitucional único, es decir, no uno por entidad federativa, sino siguiendo nuestra idiosincrasia, valdría la pena impulsar un proceso de reingeniería institucional a los órganos de control constitucional, lo cual es más radical que un proceso de ingeniería constitucional que propone Giovanni Sartori.⁴⁰

Se habla mucho de reingeniería pero los verdaderos precursores son las personas que refiero a continuación, la fuente primaria de donde surge todo el movimiento en favor de la reingeniería, que aunque es aplicada en el ámbito gubernamentales y muy recientemente en el campo judicial, se desconocen sus alcances.

Sus autores *Michael Hammer* y *James Champly* refieren que las organizaciones no tienen los radares suficientes para detectar los cambios. No se puede culpar de todo a los factores que se encuentran fuera de nuestro control.⁴¹

Se requiere una actitud real de cambio, pues es dejar atrás doscientos años de administración, abandonar los principios y procedimientos organizacionales y operativos tradicionales, incluso dejar la división de trabajo a la que se está muy acostumbrado en el paradigma weberiano. Es atender las exigencias actuales, pero con un enfoque de cambio radical de las formas en que se trabaja.

Es importante aclarar que reingeniería no es simplemente componer, no es un remedio rápido, conocido como “des complicarse”, no es reducir o reestructurarse (aunque son algunos de sus efectos), es algo más, no pretende modificar el comportamiento de los trabajadores o de lo gerentes, a quienes no considera perezosos o ineptos, sino que cambiaron los tiempos y no es una automatización per se. La reingeniería es VOLVER A EMPEZAR.

El concepto de reingeniería es acuñado por *Michael Hammer* y *James Champy*, con influencias de Peter Ducker de la Escuela Empírica de la Administración,

40 SARTORI, Giovanni, “Ingeniería Constitucional Comparada.- Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”, Traducc. Roberto Reyes Manzoni, Reimpresión 2ª, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

41 M., Hammer, & J., Champy, Reingeniería, Traducc. Jorge Cárdenas Nanetti, Grupo editorial Norma, Colombia.

el cual consiste en: “La revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejorar espectaculares en medidas críticas y comportamientos de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez”.

No es preguntarse ¿cómo podemos hacer mejor lo que hacemos? o ¿cómo podemos hacer a mejor costos los que hacemos? Sino: ¿Por qué estamos haciendo esto?

Si se pretenden organizaciones expeditas, ágiles, flexibles, diligentes, competitivas, innovadoras, eficientes, enfocadas a los usuarios, e incluso rentables ¿Por qué tantas organizaciones son pesadas, torpes, rígidas, perezosas, lentas, no competitivas, sin recreatividad, deficientes, que no les importan los usuarios y nada rentables?

La explicación de lo anterior, según los promotores de la reingeniería está en la forma de hacer su trabajo y por qué lo hacen así, lo cual se advierte por las siguientes causas:

- La eficiencia de una dependencia, de una organización se logra a expensas de la eficiencia total;
- Un trabajo que requiere cooperación y coordinación entre diversas gerencias o divisiones de una organización presenta dificultades;
- Aún cuando se afecta el resultado final no hay un encargado responsable de ello; y,
- Se crean unidades demasiado especializadas, que requieren ser supervisadas, creando pirámides organizacionales demasiado altas y rígidas, produciendo rendimientos decrecientes.

Dentro de los aspectos a considerar para la implantación de la reingeniería, es preguntarse si la organización quiere ser mejor, tiene que hacer mejor su trabajo. Se hace hincapié en el proceso, no repararlo sino rehacerlo, pues en ocasiones se deja libre, nadie es responsable de él, sujetos a la jerarquía. Pues según Vilfredo Pareto existe la ley de la mala distribución, en donde el 80% de los esfuerzos se encuentran empeñados en arreglar el 20% de los insumos.

- Que se requiere para la implantación de la reingeniería:
- Orientación al proceso;
- Ambición;
- Romper la vieja tradición, se habla incluso de infracción de reglas, y

- Uso creativo de la informática.

¿Qué es un proceso rediseñado?

- Varios oficios se combinan en uno, de tareas simples a trabajo multidimensional;
- Los trabajadores toman decisiones (no se controla se faculta);
- Los pasos del proceso se ejecutan en orden natural (no secuencia rectilíneas);
- Los procesos tienen múltiples versiones;
- El trabajo se realiza en un sitio o dependencia razonable, sin tener que estar rebasando diferentes fronteras entre Divisiones;
- Se reducen ciertas verificaciones y los controles, pues el trabajador es en vez de entrenado, es educado y las medidas de desempeño y compensación se centra a los resultados;
- Los espacios de conciliación o cotejo se minimizan;
- Existe un directivo que ofrece un punto de contacto;
- Existen operaciones híbridas centralizadas-descentralizadas;
- Los valores de los criterios de ascenso están relacionados al rendimiento o habilidad;
- Se trabaja para los usuarios;
- Es conveniente buscar una estructura organización distinta; y,
- Los directivos en vez de ser informadores se convierten en líderes.

Existen fracasos en la implantación de la ingeniería, cuando:

- Se trata de corregir un proceso en vez de cambiarlo;
- No hay concentración en los procesos;
- Se olvida que es reingeniería de procesos;
- No se hace caso de los valores y las creencias de los empleados;
- Se conformar con resultados de poca importancia;
- Se abandona el esfuerzo antes de tiempo;
- Se limita de ante mano la definición del problema y el alcance del esfuerzo de la reingeniería;
- Se dejar que la cultura y las actitudes organizaciones impidan que empiece la reingeniería;

- Se pretende que la reingeniería se haga de abajo para arriba;
- Se confía el liderazgo a una persona que no entiende la reingeniería;
- Se escatiman los recursos destinados a la reingeniería;
- Se entierra la reingeniería en medio de la agenda corporativa;
- Se disipa la energía en un gran número de proyectos;
- No se distingue la reingeniería de otros programas de mejora;
- Se concentra más en el diseño que en la implantación;
- Se da marcha atrás cuando existe resistencia, y,
- Se prolonga demasiado el esfuerzo (no más de doce meses).

Con tales consideraciones, pasada a la luz de la factibilidad de un Tribunal Constitucional único, con delegaciones en las entidades federativas, podríamos entender la posibilidad de reingenierar los procesos de defensa constitucional, ya no para auto complacer al gremio, sino para hacer una comprensión para clara para la sociedad, para adjetivizar lo que dice el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴² que reza: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”⁴³

Quizás faltó hacer este tipo de análisis para que se hubiera aprobado la iniciativa para crear un Tribunal Constitucional⁴⁴, presentada el 3 de mayo de 2017 por la Senadora Dolores Padierna, cuya principal atribución planteada era conocer de los amparos en revisión que decidiera atraer para su conocimiento por tratar cuestiones que estimara de relevancia constitucional y de las cuestiones de inconstitucionalidad cuyo planteamiento aceptara con motivo del control de que ejercieran los juzgadores del fuero común en los asuntos materia de su competencia. La designación sería por el Senado de cinco jueces propuesto por el titular del Poder Ejecutivo, previa consulta de la sociedad.

42 Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

43 www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

44 El texto íntegro puede consultarse en: <https://reflexionesjuridicas.com/2017/05/04/iniciativa-del-prd-para-crear-un-tribunal-constitucional/>

VIII. Conclusiones

Plantear la creación de un Tribunal Constitución que sustituya las funciones que en ese sentido actualmente ejerce el Poder Judicial Federal y los tribunales y jueces de las entidades federativas por el sistema mixto que prevalece en México, no es tarea fácil, pero tampoco imposible, para realmente lograr un cambio radical es importante entender que simplificar los sistemas judiciales para que sean entendibles por la sociedad en general en una labor importante.

En este orden de ideas, se necesita un voluntad política consensuada de cambio, es decir, a diferencia de un control vertical que en el pasado funcionó para imponer cambios en el Poder Judicial de la Federación para fortalecer sus atribuciones como Tribunal Constitucional, ahora se requiere que mediante un dialogo responsable se puedan impulsar escisiones importantes para desmembrar dicha función para una nuevo Tribunal o simplemente realizar las re nominaciones pertinente a las instancia competentes federales.

Tal propuesta, nuevamente revive que se pueda equilibrar la fuerza entre los distintos poderes públicos, así como en el ámbito federativo, si somos capaces de visualizar una conformación plural de dicho Tribunal, en el que intervengan las entidades federativas en el proceso de designación de los responsables de dicho Tribunal, como se advierte en los referentes que expuse con anterioridad.

Si la intención de la nación mexicana, previa consulta, es que se mantenga el sistema mixto jurisdiccional aún con la homogenización gradual que se pretende con el sistema americano por conveniencia comercial y de competitividad, entonces los asuntos constitucionales que recaigan en el Tribunal tendrán que ser los menos, pero los más importantes, cuyo actual orienten el cuestionamiento de los demás jueces y tribunales, siguiendo los modelos de otros países, principalmente los de corte europeo.

Para lo anterior, los integrantes deberán contar con una sólida formación bajo el paradigma del Derecho Constitucional de Derecho, sin soslayar la importancia del imperio de la ley, en lo que no se contraponga. Además de conocer el derecho convencional internacional y las resoluciones de los Tribunales internacionales que tengan injerencia en el derecho interno de nuestro país.

Sus resoluciones se pretenderán que tangan efectos erga omnes, por la importancia de los asuntos de su competencia y principalmente por su

conformación plurigubernamental, tanto federativa como de los distintos poderes.

La experiencia nacional e internacional nos demuestra que es posible cualquier cambio en los diversos entes gubernamentales, y que no estaría mal plantear una reingeniería que como en el acta de Reforma de 1847 tenga planteamientos muy claros de la organización del Tribunal Constitucional, que sólo si su funcionamiento fuera efectivo, se podría ir planteando la creación de Tribunales locales, como organismo homólogo para la protección de las respectivas Constituciones Locales.

Los resultados del Tribunal Constitucional tienen que lograr que disminuyan las violaciones a la constitución, no lo contrario, de otra forma, sólo se estaría fomentando el burocratismo en su acepción negativa, cuando lo que se pretende una organización ágil, creativa, que se coordine con todo el sistema judicial y jurídico mexicano, para genera optimizar todos los procesos constitucionales, para lo cual es importante no politiza su creación.

Finalmente, la propuesta tiene que estar respaldada por todos los poderes públicos y niveles de gobierno, y con una fundamento técnico y social muy completo, incluido en su exposición de motivos, en la que también se incluyan los componentes económicos de los efectos de su creación y de factibilidad como la expuesta con anterioridad, que nos lleva a reflexiones más profundas en pro de la conveniencia de su aprobación.

Fuentes de Consulta

BOBBIO, NORBERTO "El Problema del Positivismo Jurídico", Traduc. Ernesto Garzón Valdéz, Edit. Fontamara, México, 2008.

BORJA, RODRIGO "Enciclopedia de la Política", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 398.

CORTÉS GUARDADO, MARCO ANTONIO Y SHIBA SOTO CECILIA SORAYA, "Valores de los Jaliscienses.- Encuesta Estatal de Valores", Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1999, p. 110.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

- FIX-FIERRO, HÉCTOR, Et. Al. (Coord.) "Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional", T. I, Voz: Control Constitucional Difuso, Autor: Allan R. Brewer-Carías, Editado por UNAM-Poder Judicial de la Federación", México, pp. 227-228.
- GUDIÑO PELAYO, JOSÉ DE JESÚS, "Lo confuso del control Difuso de la Constitución.- Propuesta de Interpretación del Artículo 133 Constitucional" en Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 55, No. 244, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, en <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61569/54226>.
- Iniciativa PRD. <https://reflexionesjuridicas.com/2017/05/04/iniciativa-del-prd-para-crear-un-tribunal-constitucional/>
- KUHN, THOMAS S., "Lara Estructura de las Revoluciones Científicas", Serie Breviarios, Traducc. Agustín Contin, 8ª Reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.
- M., Hammer, & J., Champy, Reingeniería, Traducc. Jorge Cárdenas Nanetti, Grupo editorial Norma, Colombia.
- MATEOS SANTILLÁN, JUAN JOSÉ, "La reinstauración de los Juicios de Constitucionalidad con Efectos Generales en México", en la Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 1, Enero-Abril, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1995, p. 37.
- MATEOS SANTILLÁN, JUAN JOSÉ, "El Supremo Poder Conservador, Primer Tribunal de Constitucionalidad Mexicano en 1836", en la Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 2, Mayo-Agosto, UdeG, México, 1995, pp. 258-259, 266.
- MATEOS SANTILLÁN, JUAN JOSÉ, "Los Primeros Juicios de Constitucionalidad y Amparo: 1847-1853" en la Revista Jurídica Jalisciense, Año 4, Núm, 8, Enero-Abril, Udg. México, 1994, p. 270.
- MORENO COLLADO, JORGE, "Teoría Constitucional y Procesos Políticos Fundamentales"; Ed. Porrúa, México, 2014.
- RAMOS CORTÉS, VÍCTOR, "El Contenido de los Derechos Humanos. Aportes Latinoamericanos" en Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 2, Mayo-Agosto, UdeG, México, 1995, p. 247.

SARTORI, GIOVANNI, "Ingeniería Constitucional Comparada.- Una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Traducc. Roberto Reyes Manzzoni, Reimpresión 2ª, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

SCJN, <http://portales.te.gob.mx/mesaveracruz/sentencias/versi%C3%B3n-estenogr%C3%A1ficaponencia-magistrado-manuel-gonz%C3%A1lez-oropeza>

SEPULVEDA VALLE, CARLOS, "El Control de la Constitucionalidad" en Revista Jurídica Jalisciense, Año 5, Num. 1, Enero-Abril, UdeG, México, 1995, p. 120.

TENA RAMÍREZ "Leyes Fundamentales de México 1808-2005", Edición 24, Edit. Porrúa, México, 2005.

www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/:

REFORMAS CONSTITUCIONALES 2008-2018
QUINTO BLOQUE

Se terminó de imprimir en los talleres de la Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, Av. Prol. Alcalde 1351, 1^{er} Piso del Edificio C, Unidad Administrativa Estatal, Col. Miraflores, C.P. 44270 Guadalajara, Jalisco, México, 20 de octubre de 2018.

El tiraje constó de XXXX ejemplares impresos en Papel Bond de 90 gramos. Portada impresa a selección de color en papel Couché de 250 gramos.

