DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A RENDIR UN INFORME CON RESPECTO A LA EXPEDICIÓN DE LA LEGISLACIÓN ÚNICA EN MATERIA CIVIL Y FAMILIAR, CON EL FIN DE DAR CONTINUIDAD A LA REFORMA CONTENIDA EN LA FRACCIÓN XXX DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

HONORABLE ASAMBLEA

A la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente correspondiente al Segundo Receso del Primer Año de ejercicio de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, fue turnada la Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a las Cámaras del Congreso de la Unión para que dé cumplimiento a lo establecido en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expida la legislación única en materia procesal civil y familiar, a cargo del Diputado Jorge Arturo Argüelles Victorero, integrante del Grupo Parlamentario de Encuentro Social.

Con fundamento en los artículos 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 116, 127 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 175, 176 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de esta Primera Comisión, se abocaron a la revisión, estudio y análisis, por lo que someten a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente Dictamen, el cual se realiza con los siguientes:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. El pasado 5 de junio de 2019, el diputado Jorge Arturo Argüelles Victorero del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, presentó la Proposición con punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente exhorta a las Cámaras del H. Congreso de la Unión, a fin de que expida la legislación única en materia procesal civil y familiar.

Con esa misma fecha, fue registrada y turnada para estudio y dictamen correspondiente a la Primera Comisión de Trabajo de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

II. CONTENIDO

PRIMERO. La proposición de mérito señala que "La evidencia ha sido y sigue siendo indicativo de la necesidad de implementar cambios para mejorar el sistema de justicia en México. El Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018 elaborado por el INEGI puntualiza que los asuntos ingresados al sistema de justicia al cierre del 2017 ascienden a un total de 2,008, 661 casos, de los cuales, el 40.6% corresponde a materia familiar, el 30.2% a materia civil, 20.9% materia mercantil y el 6.9% a materia penal. Pese al modelo de priorización de la justicia penal, la ENVIPE 2018, ubica en quinto sitio a los jueces 54% en el nivel de confianza en autoridades a cargo de la seguridad pública e impartición de justicia. Dentro de los países miembros de la OCDE (Government at Glance, 2017) México tiene un saldo negativo, se ubica como el primer país con tribunales con mayor uso de violencia y el tercero con los tribunales más lentos. En vista de un impostergable cambio en el modelo de justicia se ha propuesto conformar en torno a la

justicia cotidiana, mecanismos legales que den solución a los problemas de convivencia y vecinales para armonizar las relaciones entre personas, familiares, vecinos, dentro del trabajo y la comunidad.

La justicia cotidiana es un concepto derivado del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo (reformado en 1987) enuncia la premisa del acceso a la justicia:

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho." Ante la prohibición en el ejercicio de la justicia el artículo precisa "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial…"

El argumento central reside en la prohibición del Estado para que los ciudadanos ejerzan justicia por propia mano, por lo que su deber es institucionalizar los procesos para que el acceso a la justicia se ejerza bajo el principio de imparcialidad, igualdad y con apego a la legalidad vigente.

A nivel internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), en el artículo 8 titulada Garantías Individuales inciso 1, establece que "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente", y el artículo 25, de Protección Judicial indica "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes"

Por lo que, el Estado Mexicano, como signatario de la Convención, tiene

la obligación de facilitar el acceso a la justicia a cualquier ciudadano en tribunales competentes, con plazos razonables y con extensión de sus derechos fundamentales.

La justicia en su articulación con el concepto cotidiana "de todos los días", refiere a las instituciones que guardan y cumplen los procedimientos y mecanismos orientados en resolver conflictos derivados de la convivencia de proximidad en nuestra sociedad democrática. Está enmarcada en la justicia restaurativa porque busca el concurso del derecho formal (sentencias) y la integración del entorno de vida en las prácticas de la justica (resolución de controversias). Entre sus facultades están la justicia civil, la justicia administrativa y la justicia de proximidad, en contrapunto, la justicia penal no tiene vinculación alguna puesto que ésta implica el uso de la legítima fuerza del Estado.

De manera reciente y como parte de los desafíos que enfrentaba el sistema de justicia mexicano bajo iniciativa del Ejecutivo Federal se propuso conceptualizar la justicia cotidiana para modificar de manera profunda el sistema judicial.

A raíz del mensaje "Por un México en paz con justicia y desarrollo" en noviembre del 2014 el entonces presidente de la República solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en conjunto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM la realización de foros de consulta con el objetivo de desarrollar una propuesta conceptual de la justicia cotidiana. El diagnóstico general se esquematizaba en tres ejes: garantizar el acceso a la impartición de justicia, reducir los procesos burocráticos y avanzar en la resolución de conflictos de orden inmediato. Los foros con la participación de

especialistas, académicos, sociedad civil y población afectada se celebraron entre enero y febrero del 2015.

Resultado de los foros se consolidaron las propuestas enfocadas en la elaboración de un plan de acción.

El sistema de justicia cotidiana desde el diagnóstico de los foros fue percibido como "lento, incierto, discriminatorio, complicado y costoso", y dado que la orientación y asistencia jurídica es confusa, se percibió una predilección por el proceso en vez de la resolución de conflictos.

El modelo de justicia civil y familiar implementado en las entidades de todo el país resulta obsoleto: cada entidad tiene su propia legislación procesal con una diversidad de criterios que diluyen toda apreciación y confianza institucional. La dispersión legislativa por entidad federativa ocasiona incertidumbre para los abogados: dudan si el procedimiento debe sujetarse a la legislación procesal civil o al Código de Comercio con vigencia nacional. La multiplicidad de códigos y su falta de homologación federal, produce desigualdades ante la ley.

Más: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los plenos de circuito carecen de uniformidad para interpretar la ley. La falta de homologación en los plazos, procedimientos, requisitos y autoridades dificulta el procesamiento de los conflictos de orden civil y familiar. Aunado, los procesos consumen mucho tiempo y carecen de un enfoque multidisciplinario.

Dentro de las propuestas resultantes de los foros de consulta, el primer paso para mejorar la impartición de justicia es la reforma al artículo 73 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que daría vida al Congreso de la Unión para legislar en materia procesal civil y familiar de todo el país.

La iniciativa legislativa evitará la diversidad en procedimientos e interpretaciones por entidad federativa. La iniciativa, tanto por su convergencia partidista como por su trascendencia en el gobierno democrático del país, es altamente viable: permitirá la justicia cotidiana de manera pronta, expedita e igualitaria; simplificará el proceso burocrático, agilizará el emplazamiento, notificará a las personas para que las diligencias se resuelvan en el menor número de sesiones con la finalidad de garantizar la adecuada ejecución de sentencias.

Con enfoque extensivo al respeto de los Derechos Humanos, abordaje multidimensional y propedéutico en el ejercicio del derecho se busca que la justicia en materia civil y familiar sea incluyente y asequible a la ciudadanía en general, acompañe a los indefensos y sancione a los que incurren en la violación del comportamiento.

Por la argumentación sostenida, las recomendaciones en materia de justicia cotidiana, las cuales le dan vida al Proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXX al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por el presidente de la República se presentan los antecedentes legislativos inmediatos:

El 15 de septiembre de 2017, se reformó el artículo 73, fracción XXX 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), para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-Z. …

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

…

De lo anterior, el Congreso de la Unión estaba obligado a expedir la legislación en un plazo no mayor a 180 días, plazo que feneció el 13 de marzo de 2016.

El 15 de diciembre de 2017, los Diputados Federales María Guadalupe Murguía Gutiérrez, María García Pérez y José Hernán Cortés Berumen del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron la iniciativa, dando cumplimiento al Transitorio Cuarto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, iniciativa que solamente contempla los procedimientos del orden familiar.

La iniciativa después de presentada fue turnada a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, pero el martes 6 de febrero de 2018 fue Retirada.

El mismo 6 de febrero de 2018, se volvió a presentar, la cual nuevamente fue turnada a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Sin embargo, el 21 de mayo de 2018, se le otorgó Prórroga (27 de agosto de 2018) y posteriormente por acuerdo de la Mesa Directiva el 11 de octubre de 2018 se declaró asunto totalmente concluido.

De lo antes citado, resulta importante trabajar en la propuesta de la legislación única en materia civil y familiar, con el fin de dar cumplimiento a lo señalado por el artículo 73, fracción XXX de la Constitución Nacional."

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. La Primera Comisión Permanente del Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 175, 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, resulta competente para dictaminar las proposiciones antes mencionadas.

SEGUNDA.- Esta Comisión dictaminadora, coincide con la preocupación del legislador proponente, en atender el contenido de la reforma al artículo 73, en su fracción XXX Constitucional, pero para ello se considera, que se debe solicitar a los Congresos Locales de las entidades federativas un informe, con respecto a la expedición de la legislación que en materia procesal civil y familiar se encuentre en aplicación, esto con el objeto de analizar sus contenidos y a su vez realizar una armonización, para que en su momento se expidan los códigos nacionales que establece el artículo 73 fracción XXX de la Carta Magna.

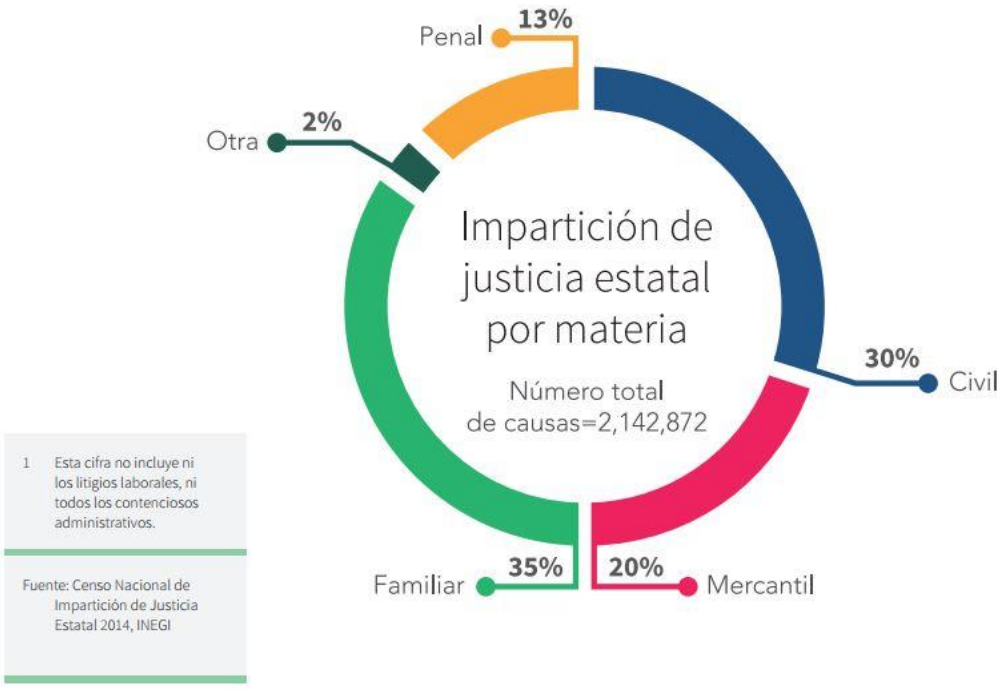
Así, con ello se propone cumplir con el objetivo de la reforma

constitucional; cuyo fin es eliminar la diversidad en procedimientos e interpretaciones por entidad federativa y promover la justicia cotidiana de manera pronta, expedita e igualitaria; con un enfoque extensivo al respeto de los Derechos Humanos, abordaje multidimensional y propedéutico en el ejercicio del derecho, buscando que la justicia en materia civil y familiar sea incluyente y asequible a la ciudadanía en general.

TERCERO. En la actualidad, la Cámara de Diputados de este Congreso de la Unión, no cuenta con iniciativas, respecto al tema.

Bajo ese contexto, resulta claro que las entidades federativas se encuentren aplicando sus legislaciones locales con respecto a la materia procesal civil y familiar, siendo éstas las de mayor índice de demanda; como se constata con la siguiente gráfica[1].

[1] https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/informe-en-materia-de-justicia-cotidiana/



Por consiguiente, para atender esta situación, resulta necesario contar con los elementos indispensables para armonizar todas y cada una de las legislaciones locales, para que una vez realizado esto se pueda contar con legislaciones nacionales únicas, como lo establece reforma constitucional; que se traduciría en poder otorgar a la ciudadanía acceso a la impartición de una justicia expedita, completa e imparcial; que se encuentra tutelada por el artículo 17 de la Carta Magna.

CUARTO. Por lo anterior, el exhorto solicitado a los Congresos de las Entidades Federativas, es con el fin de contar con un mecanismo específico que regule la en materia procesal civil y familiar, cuyo propósito es unificar las normas adjetivas de cada entidad federativa en estas materias.

Por lo anteriormente expuesto, la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, de la Comisión Permanente, somete a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EXHORTA RESPETUOSAMENTE A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A QUE CONSIDEREN PARA EL PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES, INCLUIR DENTRO DE LOS TEMAS PRIORITARIOS DE SUS AGENDAS LEGISLATIVAS, LA EXPEDICIÓN DE LA LEGISLACIÓN ÚNICA EN MATERIA PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR A FIN DE DAR CUMPLIMIENTO CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO, DEL 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017.

PRIMERA COMISIÓN DE TRABAJO

Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.