Diálogos por la Justicia Cotidiana

Diagnósticos conjuntos y soluciones

Presentación

La justicia cotidiana es la justicia más cercana a las personas. La que vivimos día a día en nuestras interacciones ordinarias, la que facilita la convivencia armónica y la paz social. Es la que reclaman vecinos, trabajadores, padres de familia y la que se vive en las escuelas.

Por décadas, la justicia cotidiana ha estado lejos de ser una prioridad en nuestro país. Nos hemos concentrado en la justicia penal que, aunque sin duda importante, atiende conflictos menos frecuentes.

A uno de los próceres de la patria, José María Morelos y Pavón, se le atribuye una frase que por más de dos siglos ha sido una aspiración para los mexicanos: "Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario."

Hoy, tener acceso a un tribunal para resolver los conflictos más comunes no es suficiente en México. Estos Diálogos por la Justicia Cotidiana ilustran bien que aún hay más por hacer. Actualmente, las injusticias se asoman en lo ordinario. Requerimos no sólo que los tribunales protejan al indefenso, sino que lo hagan de manera expedita y, principalmente, que nuestros conflictos se resuelvan de fondo y todos tengan certeza sobre sus derechos.

Hoy requerimos un concepto de justicia mucho más amplio que el que tradicionalmente ha tenido en nuestro país. El eslabón clave, el primero, el más cercano, es la justicia cotidiana. Desarrollar este eslabón requiere de un trabajo colectivo. Debe ser una decisión de Estado, que trascienda a cualquier gobierno y a cualquier sector. Es un compromiso que debemos asumir todos los mexicanos pues la falta de acceso a la justicia nos afecta a todos.

Por eso, el 27 de noviembre de 2014 el Presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que organizara foros de consulta para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones para garantizar un mayor y mejor acceso a la justicia. Estos Diálogos por la Justicia Cotidiana, convocados en noviembre de 2015 por el Gobierno de la República, en conjunto con el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, recogen y desarrollan algunas de las principales

Presentación

recomendaciones de esos foros. El mandato para los representantes de todos los sectores fue construir juntos soluciones para los problemas que afectan más frecuentemente a los ciudadanos en materia de justicia cotidiana.

En los Diálogos participaron más de 200 personas de 26 instituciones de todos los sectores: investigadores y representantes de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, quienes se reunieron durante casi cuatro meses para diagnosticar y generar soluciones para resolver los principales problemas en el acceso a la justicia*.

Por su extensión, pluralidad, alcance y ambición, éste es un proceso de diálogo y discusión sin precedentes en materia de acceso a la justicia. Ahora, el reto es convertir estas soluciones en una realidad para lograr un México más justo, incluyente y con mayores oportunidades.

Diálogos por la Justicia Cotidiana

* También puedes consultar los diagnósticos y las soluciones en la página de Internet http://www.gob.mx/justiciacotidiana

Instituciones participantes en los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Índice

01 Cifras de los Diálogos por la Justicia Cotidiana

03 Nota metodológica

07 Tabla de desarrollo de soluciones concretas

Mesa 1
Justicia civil y familiar

13 Diagnóstico
- Resumen
- Problemática general
- Problemas específicos identificados y sus causas
- ¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
- Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa
- Costos de los problemas
- Otra información relevante

25 Soluciones
- Resumen
- Iniciativa legislativa
- Política pública
- Declaración conjunta
- Desarrollo de las soluciones

Mesa 2
Justicia Laboral

35 Diagnóstico
- Resumen
- Problemática general
- Problemas específicos identificados y sus causas
- ¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
- Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

43 Soluciones
- Resumen
- Iniciativa legislativa
- Política pública
- Declaración conjunta
- Desarrollo de las soluciones

Índice

Mesa 3
Marginación jurídica

57 **Diagnóstico**
- Resumen
- Problemática general
- Problemas específicos identificados y sus causas
- ¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
- Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa
- Costos de los problemas
- Otra información relevante

67 **Soluciones**
- Resumen
- Iniciativa legislativa
- Política pública
- Declaración conjunta
- Desarrollo de las soluciones
- Anexos

Mesa 4
Mejora de la enseñanza y del ejercicio del derecho

89 **Diagnóstico**
- Resumen
- Problemática general
- Problemas específicos identificados y sus causas
- ¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
- Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa
- Costos de los problemas
- Otra información relevante

101 **Soluciones**
- Resumen
- Iniciativa legislativa
- Política pública
- Declaración conjunta
- Desarrollo de las soluciones

Mesa 5
Violencia en las escuelas

113 **Diagnóstico**
- Resumen
- Problemática general
- Problemas específicos identificados y sus causas

Índice

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa
Costos de los problemas
Anexos

135 **Soluciones**
Resumen
Política pública
Desarrollo de las soluciones

Mesa 6
Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa

145 **Diagnóstico**
Resumen
Problemática general
Problemas específicos identificados y sus causas
¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa
Costos de los problemas

151 **Soluciones**
Resumen
Iniciativa legislativa
Política pública
Desarrollo de las soluciones

Mesa 7
Organización y funcionamiento de los poderes judiciales

161 **Diagnóstico**
Resumen
Problemática general
Problemas específicos identificados y sus causas
Costos de los problemas
Anexos

193 **Soluciones**
Resumen
Iniciativa legislativa
Política pública
Desarrollo de las soluciones

Índice

Mesa 8
Resolución del fondo del conflicto y amparo

209 **Diagnóstico**
- Resumen
- Problemática general
- Problemas específicos identificados y sus causas
- ¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
- Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa
- Costos de los problemas

223 **Soluciones**
- Resumen
- Iniciativa legislativa
- Política pública
- Desarrollo de las soluciones

Mesa 9
Política en materia de justicia

229 **Diagnóstico**
- Resumen
- Problemas específicos identificados y sus causas
- ¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?
- Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa
- Costos de los problemas
- Otra información relevante
- Anexos

287 **Soluciones**
- Resumen
- Iniciativa legislativa
- Política pública
- Declaración conjunta
- Desarrollo de las soluciones
- Anexo

303 **Mesas de trabajo**

305 **Lista de participantes y asistentes a los Diálogos por la Justicia Cotidiana**

Cifras de los Diálogos por la Justicia Cotidiana

26
instituciones

14
semanas de trabajo

Más de
200
participantes

123
sesiones

9
mesas de trabajo

5
declaraciones conjuntas

Más de
185
horas de sesiones

87
medidas que requieren políticas públicas

49
medidas que requieren reformas legales

10
medidas que requieren reformas constitucionales

Nota metodológica

Los presentes diagnósticos y soluciones fueron realizados a partir de la conformación de grupos focales organizados en mesas de trabajo temáticas integradas por investigadores y expertos de organizaciones de la sociedad civil, académicos, abogados, representantes de organismos autónomos y diversas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Particularmente, se conformaron nueve mesas de trabajo temáticas con el objetivo de discutir de manera puntual cada una de las problemáticas que enfrenta la justicia cotidiana y, posteriormente, analizar las posibles soluciones para mejorar el acceso a la justicia. Los temas de las mesas son: 1) justicia civil y familiar; 2) justicia laboral; 3) medidas para reducir la marginación jurídica; 4) mejora de la enseñanza y del ejercicio del Derecho; 5) violencia en las escuelas; 6) asistencia jurídica temprana y justicia alternativa; 7) organización y funcionamiento de los poderes judiciales; 8) resolución del fondo del conflicto y amparo, y 9) política en materia de justicia.

Para la elaboración de los diagnósticos, los integrantes de las mesas se reunieron semanalmente desde noviembre de 2015 hasta enero de 2016. Con base en su conocimiento y experiencia, analizaron y evaluaron los diversos conflictos en materia de justicia cotidiana respecto de cada una de las mesas. Los diagnósticos no pretenden ser exhaustivos en el análisis de las diferentes problemáticas debido a limitaciones de tiempo y de mayores recursos técnicos; sin embargo, incorporan y analizan los principales problemas reconocidos por los participantes en cada caso.

Las mesas de trabajo identificaron, como primer ejercicio, la problemática general respecto a cada uno de los temas que abordan. Para este fin, se contó con la opinión experta de cada uno de los integrantes, así como con estudios elaborados por otros expertos en la materia tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Posteriormente, procedieron a estudiar los problemas específicos y la causa o causas que los originan.

Por otra parte, estudiaron las acciones que, en su caso, se han realizado para atender esta problemática, y analizaron el impacto y los resultados que han tenido. Dentro de las acciones analizadas se contemplaron programas de mejora gubernamentales, así como reformas legales y constitucionales. Asimismo, identificaron el marco regulatorio vigente aplicable a la problemática específica de cada una de las mesas.

Nota metodológica

Por último, analizaron los costos económicos, sociales y de diversa índole de las problemáticas identificadas. Cabe mencionar que en cada una de las mesas de trabajo se discutieron todos estos elementos y se llegó a un consenso respecto de los principales problemas, mediante un diálogo en el que todos los integrantes participaron de forma activa.

Posteriormente, para la construcción de soluciones, los integrantes de las mesas de trabajo se reunieron de febrero a marzo de 2016, a fin de estudiar diversas alternativas de solución para atender los problemas identificados en los diagnósticos de cada mesa. Las soluciones representan respuestas concretas y viables a los problemas.

Inicialmente, los integrantes de las mesas propusieron soluciones generales para atender los problemas identificados. Para ello, se contó con el conocimiento experto de los participantes, así como con información sobre avances previos en la materia. Después de este ejercicio, identificaron las soluciones específicas para cada uno de los problemas, analizaron en qué consistirían y cómo se podrían llevar a cabo. Adicionalmente, los integrantes estudiaron la viabilidad de cada una de las soluciones específicas planteadas tomando en cuenta sobre todo aquéllas que pudieran alcanzar una implementación eficaz y oportuna.

Es importante mencionar que las soluciones tienen, entre sus objetivos, generar eficiencia y eficacia en la operación y funcionamiento de las instituciones públicas. Esto podría implicar que cumplan los objetivos que tienen actualmente programados y que hagan un uso más eficiente de los recursos presupuestarios que tienen actualmente autorizados. De igual forma, las soluciones vinculadas a las actividades de comunicación social que realicen las autoridades públicas, está sujeta a la normatividad jurídica aplicable.

Finalmente, se analizó la forma de materializar las soluciones. Particularmente, los integrantes de las mesas propusieron llevar a cabo reformas constitucionales y legales, así como generar políticas públicas. Asimismo, algunas mesas formularon declaraciones conjuntas, a fin de hacer recomendaciones concretas o manifestar diversos acuerdos alcanzados por los integrantes de las mesas para su posterior discusión. Todas estas constituyen las principales soluciones a fin de atender los problemas más relevantes en materia de justicia cotidiana.

Nota metodológica

En cada una de las mesas de trabajo se discutieron todos los puntos señalados y se llegó a un consenso respecto de las soluciones de solución, a través de un diálogo plural y participativo por parte de cada uno de los integrantes.

Tabla de desarrollo de soluciones concretas

Solución	Medidas que requieren reforma constitucional	Medidas que requieren reforma legal	Medidas que requieren política pública	Página
Mesa 1 Justicia civil y familiar				
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			✓	
Mejorar 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			✓	
Impulsar el juicio en línea y herramientas electrónicas		✓		
Mesa 2 Justicia laboral				
Uso adecuado de la conciliación		✓		
Sancionar los casos de simulación de abandono de empleo que simulan despido		✓		
Sancionar los casos de despido injustificado que simulan renuncia		✓		
Transparencia en el despido y contratación en el sector público		✓	✓	
Combatir los casos de ofertas de reinstalación únicamente para ocultar un despido injustificado		✓		
Sancionar a las partes que se conducen con falsedad		✓		
Combatir el abuso del principio de la oralidad		✓		
Eliminar el abuso de las pruebas		✓		
Simplificar el proceso para aclarar el laudo		✓		

Tabla de desarrollo de soluciones concretas

Solución	Medidas que requieren reforma constitucional	Medidas que requieren reforma legal	Medidas que requieren política pública	Página
Combatir los casos de extorsión o simulación en emplazamientos a huelga por firma del Contrato Colectivo de Trabajo		✓		
Eliminar los vicios y retrasos en la práctica de notificaciones y exhortos		✓		
Procedimientos de conciliación en entidades públicas		✓	✓	
Eliminar el uso de los Tribunales como ventanilla administrativa		✓		
Propiciar interés de representantes patronales y de trabajadores ante las Juntas de conciliación y arbitraje en la emisión de laudos		✓		
Facilitar la ejecución de los laudos		✓	✓	
Mejoras administrativas		✓	✓	
Eliminar los vicios en las disputas de Titularidad de Contrato Colectivo		✓		
Eliminar los contratos de Protección		✓		
Homologar criterios entre las juntas y salas		✓	✓	
Igualdad de Género		✓	✓	
Eliminar normas obsoletas, violatorias de derechos e ineficaces		✓		
Servicio Profesional de Carrera		✓	✓	
Generar indicadores			✓	
Mesa 3 **Medidas para reducir la marginación jurídica**				
Armonización y homologación de los Registros Civiles	✓			
Establecer formatos accesibles de inscripción en materia de Registro Civil		✓	✓	
Estandarizar las actas del estado civil		✓	✓	
Establecer medidas de alta seguridad física en las actas expedidas en los establecimientos públicos		✓	✓	
Establecer medidas de seguridad electrónicas de las actas		✓	✓	
Simplificar y homologar los criterios y procedimientos para asentar las anotaciones marginales		✓	✓	

Tabla de desarrollo de soluciones concretas

Solución	Medidas que requieren reforma constitucional	Medidas que requieren reforma legal	Medidas que requieren política pública	Página
Diseñar mecanismos que permitan la consulta y expedición remota de las actas del Registro Civil			✓	
Diseñar mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas/afro y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación			✓	
Simplificar, agilizar y estandarizar los procedimientos y requisitos en materia de Registro Civil		✓	✓	
Homologar costos y cumplir la gratuidad de la primera acta de nacimiento		✓	✓	
Establecer mecanismos homologados de captura de datos			✓	
Establecer procesos para que personas que no tengan documentos tengan acceso a ellos, no obstante que el registro sea extemporáneo			✓	
Simplificar procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas		✓	✓	
Mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía en los Registros Civiles			✓	
Agilizar la expedición de actas mediante el uso de recursos tecnológicos			✓	
Establecer mecanismos para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas con adecuación cultural en materia de Registro Civil			✓	
Establecer formatos accesibles, claros, predefinidos y públicos para el registro de los títulos de propiedad			✓	
Establecer medidas de alta seguridad para el registro de los títulos de propiedad			✓	
Consultar y emitir de manera remota desde unidades de catastros			✓	
Simplificar procedimientos y requisitos, homologar costos en materia de registros públicos inmobiliarios y catastros		✓	✓	
Establecer procedimientos expeditos en caso de no contar con ningún documento que acredite la propiedad		✓	✓	
Mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía en registros públicos inmobiliarios y catastros			✓	

Tabla de desarrollo de soluciones concretas

Solución	Medidas que requieren reforma constitucional	Medidas que requieren reforma legal	Medidas que requieren política pública	Página
Agilizar la expedición de los documentos mediante el uso de recursos tecnológicos en materia de registros públicos inmobiliarios y catastros			✓	
Implementar mecanismos de comunicación en línea y de forma inmediata entre todos los registros públicos inmobiliarios y catastros			✓	
Fortalecer mecanismos de atención para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas			✓	
Mesa 4 **Mejora de la enseñanza y del ejercicio del Derecho**				
Unificar criterios para otorgar RVOE		✓	✓	
Requisitos mínimos para planes y programas de estudio en universidades		✓	✓	
Evaluar las competencias y habilidades mínimas de los egresados de la carrera de Derecho		✓	✓	
Certificación docente		✓	✓	
Certificación de escuelas		✓	✓	
Certificación voluntaria para abogados			✓	
Garantizar la práctica de los estudiantes durante la carrera para desarrollar competencias y habilidades profesionales	✓	✓	✓	
Incorporar la ética en la profesión jurídica		✓	✓	
Mecanismo mixto para premiar y sancionar prácticas de abogados		✓	✓	
Mesa 5 **Violencia en las escuelas**				
Protocolo nacional de actuación para autoridades educativas			✓	
Guía para familias en casos de violencia escolar			✓	
Plataforma de Internet para erradicar la violencia escolar			✓	
Capacitación en la recepción de denuncias			✓	
Unificar los esfuerzos que se han hecho para fortalecer la convivencia escolar			✓	
Revisar los programas, acciones y estadísticas para reducir la violencia escolar			✓	

Tabla de desarrollo de soluciones concretas

Solución	Medidas que requieren reforma constitucional	Medidas que requieren reforma legal	Medidas que requieren política pública	Página
Enfoque de corresponsabilidad familiar			✓	
Capacitación para el manejo de las situaciones de violencia escolar			✓	
Mesa 6 **Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa**				
Difundir valores, principios básicos de convivencia social y cultura de la legalidad y de la resolución pacífica y colaborativa de conflictos			✓	
Construir una ruta crítica y un directorio de la red de asistencia jurídica difusa			✓	
Ampliar la aplicación de los MASC a otros sectores	✓	✓	✓	
Difundir la importancia del servicio público entre sus actores			✓	
Fortalecer la utilización de los MASC dentro de la justicia cívica o de barandilla			✓	
Fortalecer la justicia cívica para prevenir y atender conflictos sociales menores			✓	
Homologar los perfiles de los operadores de MASC			✓	
Incentivar en las entidades federativas la utilización de los MASC	✓	✓	✓	
Capacitación de servidores públicos			✓	
Ampliar o fortalecer la utilización de los MASC en la función policial			✓	
Adoptar sistemas internos de solución de conflictos por parte de diversas organizaciones			✓	
Privilegiar las capacidades de contratación			✓	
Mesa 7 **Organización y funcionamiento de los poderes judiciales**				
Optimizar la coordinación de los poderes judiciales	✓	✓	✓	
Fortalecer la autonomía de los poderes judiciales	✓		✓	
Mejorar el gobierno judicial			✓	
Facilitar el acceso a la justicia	✓	✓	✓	

Tabla de desarrollo de soluciones concretas

Solución	Medidas que requieren reforma constitucional	Medidas que requieren reforma legal	Medidas que requieren política pública	Página
Mesa 8 **Resolución del fondo del conflicto y amparo**				
Introducir el principio constitucional de privilegio de la resolución del fondo sobre la forma en cualquier conflicto	✓			
Revisar las disposiciones del marco jurídico que privilegian la resolución de forma sobre el fondo			✓	
Limitar el amparo directo y fortalecer la jurisdicción local			✓	
Limitar el amparo directo y fortalecer las jurisdicciones por materia			✓	
Interpretar y/o regular y analizar la eficacia de las nuevas instituciones de amparo			✓	
Limitar el abuso del amparo indirecto por cuestiones intraprocesales que retrasan innecesariamente los juicios			✓	
Agilizar el amparo indirecto			✓	
Mesa 9 **Política en materia de justicia**				
Características y desarrollo de la política nacional en materia de justicia			✓	
Mejorar la comunicación y coordinación entre los distintos poderes y órdenes de gobierno			✓	
Mejorar la atención inicial o en ventanilla			✓	
Optimizar el funcionamiento de los sistemas de justicia y la atención por parte de los servidores públicos			✓	
Capacitación y sensibilización de personas servidoras públicas			✓	
Eliminar barreras a fin de garantizar el derecho al acceso a la justicia			✓	
Fortalecer la difusión de la normatividad y de los derechos humanos			✓	
Incrementar la confianza en las instituciones relacionadas con justicia			✓	
Establecer un proceso de creación y revisión de ordenamientos jurídicos	✓	✓		
Total	**10**	**49**	**87**	

Mesa 1
Diagnóstico

La **justicia civil y familiar** en la actualidad enfrenta diversas problemáticas que originan que la sociedad perciba al sistema de justicia como lento, incierto, discriminatorio, complicado y costoso.

En efecto, el modelo de juicio civil utilizado en la mayoría de los estados del país es obsoleto y genera que las contiendas civiles y familiares puedan alargarse durante años, abonando a la falta de confianza en las instituciones.

Asimismo, el hecho de que cada entidad federativa tenga su propia legislación procesal en materia civil y familiar, genera una multiplicidad de criterios que provocan inseguridad e incertidumbre jurídica en los ciudadanos.

Situaciones que agudizan la problemática: las dificultades para lograr una notificación personal rápida, uso excesivo de medios de impugnación y los obstáculos para poder ejecutar las sentencias de los jueces.

Además de lo anterior, los sistemas de justicia de las entidades federativas padecen inconvenientes institucionales que ponen en relieve la falta de capacitación del personal y la insensibilidad respecto de los asuntos que se les presentan, en particular, los que se refieren a niñas, niños, adolescentes, grupos vulnerables y de género.

Aquí, debe de tomarse en cuenta que principalmente en el sur del país, existen tribunales que sufren de poca planeación organizacional.

Por otra parte, se puede asegurar que los ciudadanos no están suficientemente informados de sus derechos ni de las instituciones a las que pueden acudir para recibir apoyo y orientación.

Lo anterior, es el resultado de que los servicios ofrecidos por los órganos jurisdiccionales no son cercanos a la población, así como de la falta de una cultura de respeto, promoción y defensa de los derechos civiles y familiares en nuestra sociedad.

Problemática general

Uno de los principales problemas que enfrenta la justicia civil consiste en la multiplicidad de los códigos de procedimientos civiles que rigen en cada una de las 32 entidades federativas, a los cuales se agrega el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Aunque en alguna medida nos hemos acostumbrado a convivir con esta dispersión legislativa, es claro que uno de los graves problemas que enfrentan los abogados, los jueces y magistrados, los secretarios judiciales y, en general, los operadores del derecho en nuestro país consiste en definir si un asunto determinado debe sujetarse a la legislación procesal civil o al Código de Comercio que tiene vigencia nacional, pero con numerosas omisiones y que ha requerido constantemente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles y de los códigos procesales civiles de las entidades federativas.

Entre las desventajas que plantea la actual multiplicidad de códigos de procedimientos civiles destaca la de que propicia una gran desigualdad ante la ley, pues ésta es diferente en cada entidad federativa, lo cual es contrario al principio de igualdad ante la ley y contradice la seguridad jurídica que debe regir en todo ordenamiento. La multiplicidad de códigos se traduce en barreras de acceso a la justicia, desigualdad ante la ley, incertidumbre e inseguridad jurídicas. ¿Cuál es la razón para que los requisitos de la demanda, de la contestación a la demanda, de la práctica de las pruebas, de la sentencia, de los recursos, sean distintos en cada entidad federativa?

Además, la enorme cantidad de códigos vigentes en el país no permite que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los tribunales colegiados de circuito y de los plenos de circuitos, cumpla con su función esencial de uniformar la interpretación judicial de la ley, pues no puede haber uniformidad de la jurisprudencia allí donde hay tanta dispersión legislativa. En una sola entidad federativa en que tengan su sede varios tribunales colegiados, éstos pueden sostener criterios de interpretación de la misma ley, no solo distintos sino hasta contradictorios, cuya resolución por el Pleno de Circuito puede llevar algún tiempo. Con toda razón, Piero Calamandrei afirmaba que la diversidad de la jurisprudencia derivada de la pluralidad de los tribunales que la pueden crear, viola el principio de la igualdad ante la ley y destruye la certeza del derecho.

Esta multiplicidad plantea también grandes dificultades para la reforma o la renovación procesal, pues tales reformas sólo se llevan a cabo en forma aislada por cada entidad federativa. Igualmente, la doctrina no se ocupa de todos los códigos procesales de todas las entidades federativas –tarea que resulta casi imposible– sino sólo de la legislación del Distrito Federal. Es muy significativo que a la fecha no se haya publicado una obra doctrinal que se ocupe del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual tiene más de setenta años de vigencia.

Adicionalmente, otro de los problemas identificados es que el modelo de justicia civil y familiar es lento, sujeto a formalismos procesales. Los procedimientos, autoridades, plazos y requisitos procesales no están homologados; la negociación asistida de las partes y el apoyo a jueces por parte de expertos como psicólogos, psiquiatras y pedagogos no están contemplados, y el dictado de sentencias, su revisión y el procedimiento de ejecución son lentos. En materia familiar, a pesar de la naturaleza propia de los conflictos, como divorcios, patria potestad y tutela, los procedimientos son poco flexibles y ágiles.

Asimismo, sólo en pocos estados de la República se contempla el apoyo de grupos multidisciplinarios de profesionistas cuya función principal es auxiliar al juez y a otros funcionarios judiciales, aportando información sobre los diferentes actores que intervienen en el litigio, misma que es fundamental en la etapa probatoria de los procesos familiares, pues proporciona los elementos descriptivos de la personalidad de los sujetos involucrados, que permiten al juzgador contar con argumentos científicos que avalen la motivación en la toma de sus decisiones judiciales.[01] En el resto de los casos, los tribunales se apoyan en dictámenes de profesionales y peritos que deben ser contratados por quienes tienen interés en la causa, o bien, dependen del apoyo de instituciones como el DIF y las procuradurías de justicia o fiscalías. Sin embargo, estas dependencias priorizan sus propias cargas de trabajo y postergan las solicitadas por el Poder Judicial de que se trate, lo que dilata la toma de decisiones del juzgador.[02]

Problemas específicos identificados y sus causas

I. Legislaciones diversas sobre las mismas instituciones

Contar con múltiples legislaciones sobre las mismas instituciones ha motivado una serie de problemáticas que se constituyen como barreras de acceso a la Justicia ya que se da un tratamiento distinto a las mismas instituciones jurídicas en diferentes entidades federativas.

II. Emplazamiento y demás notificaciones personales

Las notificaciones personales en los procesos civiles y familiares se han dificultado, debido a que el domicilio proporcionado para emplazar no es el correcto o ya no lo habita la persona buscada; o bien en su domicilio no se encuentra en horas hábiles, lo que obliga a realizar búsquedas subsecuentes. En otras ocasiones, el domicilio de la enjuiciada está en condominios, en donde, el empleado de seguridad de la entrada impide el acceso al actuario. Todas estas circunstancias descritas retrasan demasiado los procesos.

[01] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Adscripción de psicólogos en los juzgados familiares y penales. Necesidad de apoyo científico en la toma de resoluciones judiciales. Recuperado de http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/familia/pdf/15-159s.pdf
[02] *Ídem.*

III. Ejecución de sentencias

Los procedimiento de ejecución de sentencia llegan a tener una duración mayor a la que tuvo el juicio, debido a que el demandado se esconde; oculta sus bienes; abusa de recursos para dilatar la ejecución; o bien, en contubernio con otras personas, presenta tercerías de preferencia o de dominio.

IV. Lagunas en la legislación y multiplicidad de interpretaciones

La multiplicidad de códigos procesales de las distintas entidades del país generan diversidad de interpretaciones, en ocasiones contradictorias, lo que provoca incertidumbre jurídica y, además, resultan insuficientes para suplir lagunas de otras legislaciones como el Código de Comercio.

V. Multiplicidad de criterios jurisprudenciales

Los inconvenientes que frecuentemente se presentan por la existencia de diversos ordenamientos legales en materia civil y familiar, son los siguientes:

- Que sobre una misma institución jurídica tengamos tratamientos diferenciados, ya sea entre las diversas leyes locales o bien, entre una ley local y la del fuero federal.

- Derivado de lo anterior, no es inusual que un juzgador estime que determinada jurisprudencia opera para normatividad distinta para la que se emitió; esto es, que el órgano judicial considere que aplica para la ley inmersa en el caso que es sometido a su consideración, pese a que ésta no se examinó en aquella jurisprudencia; sin embargo, para aplicarla a su caso de estudio requiere llevar a cabo una comparativa de las leyes en cuestión, a fin de verificar que aquel criterio jurisprudencial, en efecto, es aplicable a ese otro ordenamiento, lo que conduce a mayores esfuerzos interpretativos, sin soslayar que algún otro operador judicial pudiera apreciar lo contrario; se presenta, pues, una problemática interpretativa sobre el criterio jurisprudencial mismo.

- Si de por sí, en los Circuitos en que existe más de un Tribunal Colegiado suele suceder que éstos interpretan de distinto modo determinada figura jurídica regulada en una sola ley; con mayor razón habrá disparidad de criterios en tanto se cuente con variedad de ordenamientos tratando idéntica institución legal. Y, aun cuando ciertamente esa problemática se solventa mediante las denominadas contradicciones de tesis, también lo es que para cuando se re-

suelven, generalmente ha trascurrido un lapso importante, dado el trámite que requieren y la carga de trabajo con que cuentan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Plenos de Circuito -órganos competentes para decidirlas-, obstaculizándose de ese modo el acceso a la justicia pronta y expedita, como se dispone en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impulsan la existencia de recursos y procedimientos sencillos.

VI. Inadecuada difusión de las disposiciones jurídicas; falta una cultura para buscar apoyo en la resolución de conflictos familiares, así como mecanismos de orientación

Falta de un mecanismo que permita informar, difundir, enseñar, entre diferentes grupos, las posibilidades que ofrece, con un lenguaje incluyente, el derecho, "Todo derecho debe ir acompañado de los medios o instrumentos necesarios para que se hagan valer." Cada quien resuelve sus conflictos familiares como considera que es mejor; se realizan prácticas tradicionales que carecen de un enfoque de derechos. Persiste la idea de que se trata de asuntos "privados" y no es necesario acudir a servicios especializados. Asimismo, se desconocen los servicios y las instituciones que pueden apoyarlos. Los servicios que se ofrecen no son cercanos a la población.

Faltan mecanismos para que los niños, niñas y adolescentes accedan a la orientación y a servicios sobre sus derechos civiles y familiares. En muchos sectores de la población, la educación sigue siendo tradicional en el sentido de que los padres deciden sobre la vida de los hijos y se asumen como los responsables de proteger sus derechos, evitando que tengan contacto con otras instancias que provean de información.

La información que reciben los niños, niñas y adolescentes sobre justicia familiar es limitada, así como una seria dificultad de acceso a los servicios de orientación y protección.

Asimismo, no se ha implementado los instrumentos necesarios para la difusión del respeto, de la democracia, la justicia, la libertad, la solidaridad, la honestidad, la igualdad y otros valores semejantes. El desconocimiento del derecho evita que éste se acate. Además, la falta de una cultura de la legalidad ocasiona que no se canalicen los niveles de inconformidad de un modo ordenado, limitando la posibilidad de acceso a la justicia en nuestra sociedad.

Finalmente, el periodo de entrada en vigor de ciertas disposiciones jurídicas en ocasiones puede ser muy breve, por lo que se puede desconocer su existencia y no estar preparados para aplicarlas.

VII. Los juicios consumen demasiado tiempo

La regulación actual de los juicios civiles y familiares ocasiona que los juicios consuman demasiado tiempo. Esto, entre otras razones, porque las notificaciones son complicadas, existe un sin número de actos procesales impugnables, se abusa del uso de los recursos y porque las notificaciones tardan mucho tiempo.

De acuerdo a la pregunta ¿Crees que la justicia civil y familiar funciona bien? publicada en el sitio www.gob.mx/consulta, las respuestas de la sociedad señalan que la justicia civil y familiar es lenta, costosa, incierta y llena de arbitrariedades.

VIII. Preceptos discriminatorios

En la legislación existen preceptos discriminatorios principalmente en los siguientes temas: edad mínima para contraer matrimonio; desigualdad de derechos y requisitos entre hombres y mujeres en el matrimonio, concubinato y divorcio.[03]

Asimismo, el lenguaje no es incluyente. Faltan figuras jurídicas que protejan derechos en condiciones de igualdad de género en todas las legislaciones locales.

IX. Limitación de los programas de justicia civil y familiar con métodos alternativos y accesibles

Son insuficientes los programas de justicia civil y familiar con métodos alternativos, así como una formación de profesionales en métodos de justicia alternativa y apoyo a programas comunitarios para acercar estos recursos a la población.

X. Falta de enfoque multidisciplinario en asuntos familiares

Falta un enfoque interdisciplinario de los problemas y no sólo jurídico. Existe una desvinculación de los aspectos psicológicos, sociales, entre otros, pues muchas veces las situaciones familiares deben ser abordadas en su dimensión humana y relacional antes de tomar decisiones de índole legal. Asimismo, es insuficiente la capacidad en materia pericial en diversas especialidades.

[03] El Instituto Nacional de las Mujeres, como responsable de fortalecer la política para la igualdad en México, tiene como propósito promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país, por medio del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, realizó en 2014, con la colaboración del Centro para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados (CEAMEG), análisis de la legislación civil y familiar, con la finalidad de detectar preceptos que vulneran los derechos humanos de las mujeres y promover su modificación o derogación.

XI. Mal ejercicio de la práctica del derecho

Existe una mala preparación de los operadores jurídicos, especialmente a nivel local. Falta de sensibilidad y conocimiento de las y los jueces familiares y civiles.

Asimismo, existe una excesiva carga de trabajo, se ha detectado que en algunos estados del país los mismos jueces que atienden asuntos que se tramitan de forma escrita, también atienden aquellos que se gestionan de manera oral. Además, no todos los operadores de los juicios orales, desde el juez hasta los pasantes tienen una capacitación homogénea ni al interior de sus Tribunales Superiores de Justicia ni por lo que hace a los demás Tribunales del país.

No existe una regulación para el ejercicio particular de los abogados en el tema, por lo que frecuentemente los usuarios se ven defraudados o los servicios resultan excesivamente caros. Esto hace que personas de escasos recursos consideren que no está a su alcance la contratación de servicios jurídicos.

XII. Disparidad de salarios

Existen diferencias sustanciales entre los salarios de los servidores públicos que realizan las mismas funciones en diferentes entidades federativas.

XIII. Existe una resistencia al enfoque de Derechos Humanos y género

Sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos, cabe señalar que se combinan necesidades de capacitación en los servidores públicos que trabajan en instancias jurídicas pero no existe en la población una cultura de respeto, promoción y defensa de los derechos civiles y familiares.

XIV. Lenguaje ciudadano e incluyente

El lenguaje de las leyes, los actos procesales y los operadores jurídicos suele ser excesivamente solemne, técnico y poco claro para los ciudadanos. Esto provoca que no sea de fácil comprensión para la ciudadanía.

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?

Se han realizado reformas legislativas. Asimismo, se ha impulsado la transversalización en las disposiciones jurídicas para que se incorpore un lenguaje incluyente y no discriminatorio, sin embargo no se ha retomado en todas las

entidades federativas, aunado a que la reforma constitucional del artículo 1º es muy reciente, lo que no ha permitido que se retome de manera pronta por las autoridades legislativas del ámbito local y por ende no se haya concretado su transversalización en el ámbito del poder judicial.

Por otro lado, se ha procurado impulsar de manera permanente por parte de las autoridades competentes la difusión, promoción y respeto a los derechos humanos a pesar de la resistencia que existe por parte del personal del servicio público tanto del ámbito federal, como del estatal aunado a que se han realizado esfuerzos para la capacitación de los servidores públicos que laboran en el ámbito de la impartición de justicia.

Se ha intentado subsanar de manera aislada la problemática en los procedimientos civiles a través de la formulación de criterios jurisprudenciales de tesis aisladas, que ha tenido como resultado que existan contradicciones y exceso en los referidos criterios.

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Tratados internacionales.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código de Comercio.
- Leyes orgánicas de los poderes judiciales locales, códigos civiles y familiares y de procedimientos civiles de las entidades federativas.

Costos de los problemas

La pobreza, la discriminación, la violencia, la escasa educación y las enfermedades son, entre otros, un costo para la sociedad, economía, educación, la salud, subsistencia y dignidad misma de las personas, que provocan las barreras identificadas en el acceso a la justicia familiar y civil.

Contar con diversidad de procedimientos civiles a nivel nacional ha implicado que la sociedad tenga una mala percepción y desconfianza de los tribunales de justicia, lo cual disuade a los ciudadanos de atender ante ellos.

Contar con juicios obsoletos genera mayor incremento en el consumo de recursos materiales y capital humano del personal que labora en la imparti-

ción de justicia. Esto debido a que existe un exceso en el gasto de papelería y mensajería además de desgastar al personal que realiza las labores operativas, porque utilizar dicho personal en cuestiones urgentes pero no importantes genera un detrimento en la prestación de servicios hacía la población.

Otra información relevante

En nuestro país, además de la legislación federal en materia civil y familiar, existen tantos códigos civiles sustantivos y adjetivos como entidades federativas. Sin embargo, esta legislación en muchos casos no provee a los juzgados de mecanismos y herramientas legales adecuados para resolver las controversias de manera expedita.

Se podría considerar que la existencia de tantos ordenamientos es propia del sistema federal que adoptamos originalmente en la Constitución Federal de 1824. Este sistema fue interrumpido por el régimen centralista que el presidente Antonio López de Santa Anna, con el apoyo de los sectores más conservadores del país, impuso durante el periodo que va de 1836 a 1846. En principio el sistema federal fue restablecido por el Acta de reformas de 1847, aunque su vigencia no quedó asegurada sino hasta la promulgación de la Constitución Política de 1857. La Constitución política de 1917 no hizo sino confirmar la plena vigencia del sistema federal.

Si bien es cierto que en el modelo original del federalismo que se adoptó en la Constitución Federal de 1824, inspirado en la Constitución norteamericana de 1787, era previsible que en cada entidad federativa el congreso o legislatura local expidiera su propio código de procedimientos civiles, también lo es cada sistema federal debe adecuarse a sus propias circunstancias históricas. Originalmente en la Constitución Política de 1857 la expedición de legislación mercantil no estaba reservada al Congreso de la Unión; pero al enfrentarse al problema de que pudiera existir un código de comercio en cada una de las entidades federativas, lo cual entorpecería las actividades comerciales, se tuvo que llevar a cabo una reforma al artículo 72 de esa Constitución, para facultar al Congreso de la Unión aprobar el Código de Comercio, que regiría en toda la República. Con base en esa reforma se expidieron los Código de Comercio de 1884 y 1889, este último todavía en vigor. Similar situación se presentó en materia laboral. En el texto original del artículo 123 de la Constitución de 1917 se preveía que las legislaturas de los estados debían expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del mencionado artículo constitucional, lo cual ya había venido ocurriendo aún antes de la aprobación de la Constitución, pero al advertir las dificultades prácticas de esta dispersión legislativa, en 1928 se modificó el artículo 123 para facultar al Congreso de la Unión para legislar en esta materia. Con base en esta reforma se expidieron las leyes federales del trabajo de 1931 y 1970.

Por otro lado, existen Estados nacionales que adoptaron el sistema federal, pero cuyas leyes procesales no son de la competencia de las autoridades estatales sino del órgano legislativo federal. En esta situación se encuentran, en Europa, la República Federal de Alemania y Austria. En la primera rige en todo el país la Ordenanza Procesal Civil de 1877 y en la segunda, la Ordenanza Procesal Civil de 1895. En América Latina tenemos los casos de Brasil y Venezuela, ambos Estados federales, en los que rige un solo ordenamiento procesal civil. Esto no siempre fue así en Brasil, pues originalmente la competencia para legislar en materia procesal civil era atribuida a los órganos legislativos locales. No fue sino hasta 1939 cuando esta competencia se trasladó al Congreso Nacional y se expidió el primer Código de Proceso Civil con vigencia en todo el territorio de Brasil. También han sido nacionales los posteriores códigos de 1974 y 2015. Esta unificación de la legislación procesal civil ha permitido que Brasil tenga grandes avances en la doctrina, en los cambios legislativos y en la impartición de justicia.

Otros Estados que son federales pero sí regionales, como España e Italia, que han reconocido una muy amplia autonomía a sus regiones, han conservado la unidad de la legislación procesal civil. Es claro de la existencia de un sistema federal no implica de manera inevitable que la legislación procesal civil tenga que ser competencia de las legislaturas de los Estados, sino que es producto de una decisión política tomada en 1824, que puede y debe ser revisada con base las circunstancias actuales. Por el contrario, los casos mencionados permiten afirmar que dentro del sistema federal se puede tener una legislación procesal civil unificada.

Mesa 1
Soluciones

Derivado del diagnóstico al que llegó la mesa de trabajo que aborda el tema de la **justicia civil y familiar** en el marco de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, se concluyó, de manera general, que ante los ojos de la ciudadanía el sistema de justicia es lento, incierto, discriminatorio, complicado y costoso.

En esa tesitura se propusieron diversas soluciones para dichas problemáticas, entre las que destaca la reforma constitucional que permita la expedición de un código nacional de procedimientos civiles de aplicación en toda la República Mexicana para eliminar la existencia de múltiples legislaciones y con ello la diversidad de criterios judiciales.

Dicho código se compondrá de normas que agilicen las notificaciones personales, garanticen la adecuada ejecución de las sentencias y reduzcan los tiempos y costos en la tramitación de juicios. En este punto se propone retomar el modelo de juicio oral mercantil en el juicio civil, así como fomentar el juicio en línea y el uso de herramientas electrónicas.

Además, el código nacional de procedimientos civiles deberá contener un lenguaje claro, sencillo, incluyente y no discriminatorio, minimizar las formalidades, desincentivar las malas prácticas y garantizar a plenitud la protección de los derechos humanos.

Asimismo, se concluyó que el sistema de justicia debe actualizarse para que incluya mecanismos que velen por el cuidado y la protección de la familia, de las niñas, niños y adolescentes y de los grupos en situación de vulnerabilidad, que eliminen la desigualdad, la inequidad y en general, que se respeten los derechos humanos.

De igual manera, se detectó que en la legislación sustantiva civil y familiar se mantienen preceptos inconsistentes con el reconocimiento que el Estado Mexicano ha realizado a los derechos humanos y ausencias o imprecisiones que no dan certeza jurídica. Por lo anterior, se recomienda a las entidades federativas revisar y, en su caso, reformar dichas legislaciones e impulsar que las resoluciones que emitan sus tribunales contengan un lenguaje sencillo, de fácil lectura y no discriminatorio, así como garantizar su aplicación por parte de los operadores jurídicos conforme a estos estándares.

Igualmente, se sugiere proveer a las partes de una defensa adecuada, para asegurar la protección de sus derechos. En ese sentido, se plantea generar mecanismos e incentivos para incorporar a los abogados privados en la defensa gratuita y potenciar el funcionamiento de las defensorías públicas o de oficio existentes. De manera paralela, también se propone generar mecanismos para ampliar el auxilio de los peritos en la labor jurisdiccional.

Finalmente, de los trabajos de la mesa se resolvió, entre otros, sobre los siguientes temas: 1) incluir un enfoque multidisciplinario en los asuntos de materia familiar, por lo que se propone trabajar con universidades, centros de investigación, despachos y asociaciones de abogados y otras instituciones con el objeto de que brinden auxilio a los juzgadores en materias especializadas durante el desarrollo del procedimiento; 2) promover la capacitación de los distintos sujetos que intervienen en la impartición de la justicia; y, 3) fortalecer los programas de difusión de derechos humanos en estas materias.

Soluciones

Iniciativa legislativa

- Generar una iniciativa de ley para reformar el artículo 73 constitucional a fin de dejar como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia procesal civil y familiar en todo el país. Posteriormente, propone generar una iniciativa con decreto de código nacional de procedimientos civiles para adecuar y realizar una impartición idónea de la justicia.

Política pública

- Crear un código nacional de procedimientos civiles incluyente, con perspectiva de género, con procedimientos prontos y expeditos, en el que se agilice la ejecución de las sentencias, se erradiquen las prácticas discriminatorias; se promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, y se vele por las personas, las familias y la sociedad en su conjunto.

- Analizar la cobertura y la ruta de implementación del juicio oral civil en el código nacional de procedimientos civiles.

- Fomentar el uso del juicio en línea, notificaciones electrónicas y sistemas de gestión operativa.

- Generar mecanismos para que expertos en diferentes materias y abogados colaboren gratuitamente en auxilio a los poderes judiciales.

Declaración conjunta

- Se recomienda a las entidades federativas revisar a profundidad y, en su caso, reformar los códigos civiles y familiares que tienen preceptos discriminatorios y los que necesitan modificaciones o adiciones toda vez que sus contenidos no están orientados a alcanzar la igualdad sustantiva a fin de ajustarlos a los estándares de derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

  Asimismo, garantizar su aplicación por parte de los operadores jurídicos conforme a estos estándares. De igual forma, procurar que las normas y resoluciones contengan un lenguaje incluyente, no sexista, accesible, de fácil lectura, que permita el entendimiento de las personas a las que van dirigidas y evitar el uso de términos que generan discriminación y desigualdad.

Desarrollo de las soluciones

Unificar la legislación procesal existente en materia civil y familiar para evitar diversidad de procedimientos e interpretaciones

Se propone crear un código nacional de procedimientos civiles con vigencia en todas las entidades federativas, el cual permita unificar criterios en un solo ordenamiento procesal y realizar procedimientos expeditos de manera uniforme en toda la República. Para ello, el código nacional de procedimientos civiles minimizará las formalidades en las actuaciones judiciales y sus disposiciones tendrán un enfoque de perspectiva de género, así como de derechos humanos. Para llevar a cabo esta solución, se deberá promover una reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir un código nacional de procedimientos civiles. En el proyecto de código nacional de procedimientos civiles deberán participar diversos actores involucrados en el tema.

Es favorable la elaboración de un código nacional de procedimientos civiles ya que se unificarán los procedimientos en todo el país y se logrará una igualdad en todo el territorio nacional para que estos puedan realizarse de manera pronta y expedita. La redacción de las iniciativas se considera altamente viable ya que no implica inversión monetaria alguna, puesto que el grupo técnico que desarrolle los productos normativos puede estar integrado por representantes de diversos sectores.

Simplificar y agilizar el emplazamiento y demás notificaciones personales

A fin de simplificar y agilizar el emplazamiento y demás notificaciones personales, la mesa propone i) establecer reglas que permitan reducir las que deban realizarse de forma personal, ii) crear reglas que permitan realizar de forma eficiente y ágil las notificaciones personales y los emplazamientos, y iii) implementar una correcta coordinación entre las partes y el funcionario para que en la menor cantidad de actos procesales se realicen las diligencias. Lo anterior, a fin de evitar que se alarguen los procedimientos y se realice una mayor economía procesal.

Para llevar a cabo estas soluciones, se debe establecer que desde el inicio en todos los emplazamientos se autorice la práctica de esta diligencia en días y horas inhábiles. Señalar que en el supuesto en el que exista oposición por parte del personal de vigilancia en los conjuntos habitacionales que impidan llevar a cabo el emplazamiento, el juez autorice el auxilio de la fuerza pública y el rompimiento de cerraduras. Indicar que en el caso de domicilio equivocado, desde el escrito inicial la actora proporcione mayores datos

de identificación del domicilio: calles aledañas, fotografías del inmueble o del lugar, coordenadas, características del predio, etcétera; y de ser el caso indique que desconoce cuál es el domicilio de la contraria.

Asimismo, se debe ponderar la necesidad de señalar el domicilio contractual en lugar de aquel donde vive el demandado. Crear, además, un mecanismo de coordinación a fin de generar acuerdos para regular las formas de notificación, pudiendo extenderse a medios electrónicos para facilitar la efectividad de las mismas o flexibilizar las formas de notificaciones personales. Por último, se debe mejorar el sistema de notificación por estrados y únicamente notificar personalmente el emplazamiento. Estos supuestos deben incorporarse en el código nacional de procedimientos civiles.

Se considera altamente viable establecer reglas que permitan reducir las notificaciones que deban realizarse de forma personal, así como reglas que permitan realizar de forma eficiente y ágil las notificaciones personales y los emplazamientos ya que estos actos procesales tendrán un menor costo. Asimismo, se estima viable establecer dichas reglas en el código nacional ya que la redacción de los productos normativos se realizaría por un grupo técnico integrado por representantes de diversos sectores que no implica inversión monetaria alguna.

Garantizar la adecuada ejecución de sentencias

La mesa propone incorporar en el código nacional de procedimientos civiles reglas claras y precisas que garanticen la adecuada ejecución de las sentencias. Particularmente, se debe establecer que el juez podrá ordenar la grabación del desarrollo de las diligencias de ejecución. De igual manera, se sugiere incorporar en el código las reglas de las medidas y providencias precautorias que se incorporaron al Código de Comercio como resultado de la reforma de enero de 2014, en el tema relacionado al ocultamiento de bienes.

Se considera viable fijar reglas que garanticen la adecuada ejecución de la sentencia ya que es necesario que el Juez disponga de las medidas legales necesarias para sancionar a quien no cumpla con los ordenamientos judiciales. Adicionalmente, se considera viable establecer dichas reglas en el código nacional, debido a que un grupo técnico integrado por representantes de diversos sectores redactaría los productos normativos lo cual no implica inversión monetaria alguna.

Analizar la cobertura y ruta de implementación de la justicia oral civil y agilizar los juicios

Se propone seguir las reglas y la estructura del juicio oral mercantil para implementar el juicio oral civil en todo el país. Para ello, se deberá incorporar en el código nacional de procedimientos civiles capítulos que regulen

los juicios orales civiles, así como analizar la cobertura y la ruta de implementación del juicio oral civil.

Adicionalmente, se deben establecer directrices que acorten la duración de los juicios. Para tales efectos, la mesa sugiere limitar las impugnaciones durante el procedimiento a cuestiones irreparables e incluir estos supuestos en el código nacional de procedimientos civiles.

Con base en la experiencia actual se demuestra que con la oralidad los procedimientos se realizan de manera más pronta. En este sentido, fijar directrices que acorten la duración de los juicios e implementar la justicia oral en todo el país se considera altamente viable ya que la redacción de los productos normativos se realizaría por un grupo técnico integrado por representantes de diversos sectores que no implica inversión monetaria alguna.

Eliminar preceptos discriminatorios

La mesa recomienda a las 32 entidades federativas que su legislación civil y familiar tenga carácter igualitario a fin de eliminar todas las formas de discriminación y desigualdad en el marco legal civil y familiar y otorgar a los justiciables las mismas oportunidades. Además sugiere incorporar un lenguaje incluyente y respetuoso de los derechos humanos. Para ello, las exhorta a revisar sus códigos civiles y familiares sustantivos con el objetivo de erradicar todo contenido que implique discriminación y desigualdad e incluir preceptos orientados a materializar la igualdad en el marco legal civil y familiar.

Es viable que dicha recomendación sea bien recibida por las entidades federativas, a fin de avanzar en la modificación de normas para que éstas no contengan preceptos discriminatorios y estén orientadas a lograr la igualdad sustantiva.

Incluir un enfoque multidisciplinario en asuntos familiares y peritajes

Crear mecanismos especializados para la debida atención profesional y especializada a las partes en los asuntos familiares. Para ello, la mesa sugiere promover mecanismos a fin de contar en los procedimientos con equipos multidisciplinarios y especializados en psicología, trabajo social, entre otros.

Asimismo, la mesa propone promover mecanismos para contar con peritajes adecuados. Esta solución consiste en crear vínculos cercanos para que se realicen estudios o peritajes de una manera más pronta y profesional a fin de que el Juez cuente con los elementos necesarios para dictar sus resoluciones. Para llevar a cabo esta solución se sugiere que los tribunales se alleguen, siempre que se requiera, de manera alterna de servicios periciales externos, provistos a través de instituciones educativas y de instituciones

o gremios asociados formalmente. De igual manera, se propone firmar convenios de colaboración con universidades, colegios de profesionales, instituciones públicas y dotar de incentivos a dichas instituciones para fomentar su participación, así como incorporar al Sistema Nacional de Investigadores como un auxiliar de los poderes judiciales para la solución de controversias, mediante la emisión de dictámenes periciales.

La creación o coordinación que debe haber entre las distintas instituciones o áreas de los tribunales para la elaboración de estudios o peritajes es indispensable para que el juez tenga de manera más pronta y correcta los elementos necesarios para dictar una resolución. Se considera medianamente viable, ya que si bien no requiere de una inversión económica, requiere de la voluntad tanto de las instituciones públicas como privadas para colaborar con los órganos jurisdiccionales.

Mejorar la práctica del derecho

Promover mecanismos para que en todas las entidades federativas en los asuntos civiles y familiares las partes cuenten con una defensa adecuada. Para ello, es necesario capacitar a la defensoría pública en el ámbito civil y familiar y generar mecanismos para que los profesionales presten sus servicios a las partes de manera adecuada y en caso de no hacerlo sancionarlos.

Se considera viable ya que únicamente requiere de precisiones legales para sancionar a quienes no defiendan correctamente o quien incumpla en los procedimientos provocando que se realicen los juicios más largos. Esta solución se considera altamente viable porque la redacción de los productos normativos se realizaría por un grupo técnico integrado por representantes de diversos sectores que no implica inversión monetaria alguna.

Mejorar el sistema de defensa de derechos

Incorporar a abogados privados en la defensa gratuita. Esta solución consite en incorporar un mayor número de operadores jurídicos, particularmente en defensa de los grupos vulnerables. Para tal fin, se podría incorporar a los despachos privados a un sistema de apoyo a la ciudadanía, bajo la premisa de compromiso social y reconocimiento mediante la firma de convenios de colaboración con universidades, colegios de profesionales, despachos de abogados e instituciones públicas.

Se sugiere, además, aprovechar los recursos y las capacidades de las defensorías de oficio. Para ello, se debe realizar un análisis a profundidad de estas de oficio y generar una propuesta para reorganizarlas y fortalecerlas.

Asimismo, se debe ampliar el cuerpo multidisciplinario para atender principalmente los asuntos de carácter familiar. Específicamente, se requiere

que los juzgadores tengan el apoyo de más instituciones a las cuales puedan recurrir para la elaboración de peritajes que les permitan reducir el tiempo de la emisión de sus resoluciones. A fin de llevar a cabo esta solución se podrían firmar convenios de colaboración con universidades, colegios de profesionales, despachos de abogados e instituciones públicas, así como incorporar al Sistema Nacional de Investigadores como un auxiliar de los poderes judiciales para la solución de controversias, mediante la emisión de dictámenes periciales.

Se considera medianamente viable, ya que a pesar de que no se requiere una inversión económica, es necesaria la voluntad de las instituciones públicas y privadas para colaborar con los órganos jurisdiccionales.

Promover un enfoque de derechos humanos y género

Impulsar la difusión a la población de las normas relativas a las materias civiles y familiares con perspectiva de derechos humanos y género. Para ello, se sugiere ampliar la difusión mediante pláticas en foros, escuelas y eventos públicos, medios de comunicación masivos (Internet), centros de salud, entre otros.

Resulta viable toda vez que sólo se requiere dar mayor difusión a la población de un enfoque de derechos humanos y de voluntad para dar cumplimiento a la obligación de protección y respeto de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales.

Incorporar un lenguaje ciudadano e incluyente

Procurar que en materia civil y familiar se utilice un lenguaje cotidiano e incluyente que permita el entendimiento de las personas a las que va dirigido, particularmente, las normas, las resoluciones y todas las actuaciones en estas materias. A fin de llevar a cabo esta solución se deberá incorporar en el código nacional de procedimientos civiles este supuesto.

Se considera viable incorporar un lenguaje ciudadano e incluyente ya que es posible redactar las normas y dictar resoluciones con un lenguaje asequible con la menor cantidad de formalidades y tecnicismos posibles. Asimismo, es viable porque la redacción de los productos normativos se realizaría por un grupo técnico integrado por representantes de diversos sectores que no implica inversión monetaria alguna.

Promover la protección de niñas, niños, adolescentes y mujeres

Aplicar medidas cautelares especiales y urgentes para salvaguardar a las niñas, niños, adolescentes y mujeres. Específicamente, se sugiere impulsar que los juzgadores privilegien la aplicación de la ley en estas materias. Para ello, se deberá promover que los tribunales estatales generen mecanismos y políticas para garantizar la aplicación de dichas medidas cautelares.

Se considera viable impulsar la aplicación de medidas cautelares especiales y urgentes para proteger a las niñas, niños y adolescentes ya que solamente se requiere la aplicación de la legislación vigente.

Impulsar el Juicio en línea y herramientas electrónicas

Fomentar entre los poderes judiciales el uso de herramientas electrónicas que agilicen los procesos. Particularmente, se sugiere promover el uso del juicio en línea, las notificaciones electrónicas y los sistemas de gestión operativa. A fin de llevar a cabo esta solución, se deberá incorporar el juicio en línea, las notificaciones electrónicas y sistemas de gestión operativa en el código nacional de procedimientos civiles, así como estudiar la posibilidad de aprovechar los sistemas informáticos que tienen los diferentes poderes judiciales para utilizarlos en el resto del país.

La implementación del juicio en línea y herramientas electrónicas se considera medianamente viable ya que se podrían aprovechar los sistemas existentes. Esta medida depende de la creación de una ruta de implementación que vuelva los costos sostenibles, tomando en cuenta que esto podría generar una disminución en los procesos escritos lo que a largo plazo podría implicar una reducción de los costos.

Mesa 2
Diagnóstico

Los problemas en la impartición de la **justicia laboral** comprenden el funcionamiento de los tribunales de trabajo (Junta Federal, Juntas Locales y Tribunal Federal) así como la práctica del litigio inadecuado dentro de los mismos.

El diagnóstico de la Mesa laboral de justicia cotidiana abordó los diferentes problemas que se presentan dentro de los tribunales de trabajo.

La Mesa identificó dos problemáticas generales: la que se da al interior de los tribunales de trabajo y la que tiene que ver con los justiciables.

Respecto a los problemas que se identifican al interior de los tribunales de trabajo, se pueden mencionar: desaprovechamiento de la conciliación; falta de modernización y agilización de procedimientos mediante el uso adecuado de tecnologías de información; la falta de implementación del juicio en línea; carencia de un órgano de inspección del funcionamiento de las juntas; la falta de obligatoriedad a la adopción de criterios por reiteración; la deficiencia en la implementación del servicio profesional de carrera; limitación y cuestionamiento a la independencia de las juntas, sobre todo en el ámbito local; insuficiencia de mecanismos que promuevan el convenio fuera de juicio; dificultad en la ejecución de los laudos; retraso en la práctica de notificaciones y exhortos; ausencia de un esquema de organización que permita concentrar los recursos humanos y materiales con que se cuenta en las áreas más problemáticas o que demandan mayor atención; insuficiencia administrativa, prácticas de corrupción, entre otros problemas.

No se puede soslayar que los tribunales laborales enfrentan algunos temas generales en la administración de la justicia como retrasos en la práctica de notificaciones y exhortos, así como burocratización en sus operaciones y excesivas cargas de trabajo por asuntos que no son propios de su competencia laboral originaria.

Del lado de los justiciables se puede señalar: uso indebido de la conciliación, ya que con cierta regularidad se recurre a los tribunales bajo la idea de lograr una disminución de las obligaciones mínimas legales; simulación de un abandono del empleo que pudiera interpretarse como un despido; despidos injustificados que simulan renuncia u ofertas de reinstalación del

trabajador; abuso del principio de oralidad, ofrecimiento excesivo de pruebas y de los medios de impugnación de los laudos, y abuso del amparo. Todo esto a fin de prolongar la duración de los procedimientos. Asimismo, presencia de contratos de protección patronal; sindicatos fantasma que desconocen los trabajadores; demora de los recuentos sindicales para la titularidad de contratos colectivos, entre otros problemas.

Problemática general

Atender las diversas deficiencias de los tribunales laborales, a fin de dar certidumbre a trabajadores y empleadores.

Problemas específicos identificados y sus causas

I. Uso inadecuado de la conciliación

La ley y la práctica han permitido pactar disminución de obligaciones legales mínimas.

Las partes acuden al juicio para intentar "negociar" lo que por ley no sería negociable.

Se confunde la conciliación con una posibilidad de quita o descuento.

II. Casos de abandono de empleo que simula despido

Al arrojar la carga de la prueba al patrón, un trabajador, que abandona su empleo o renunció verbalmente simula un despido injustificado.

III. Casos de despido injustificado que simula renuncia

La ley no es estricta en cuanto a la solemnidad y autenticidad de la renuncia (inclusive no la contempla) por lo que es simulada por el patrón.

IV. Casos de ofertas de reinstalación del trabajador únicamente para ocultar un despido injustificado

El patrón puede reinstalar al trabajador y despedirlo nuevamente lo que prolonga indefinidamente el problema.

V. Las partes se conducen con falsedad

No son eficaces las medidas legales y punitivas existentes que inhiban adecuadamente la falsedad en las declaraciones, las probanzas y el fraude procesal.

VI. Vicios en el patrocinio legal (Industria del laudo)

Múltiples despachos de abogados hacen del litigio laboral toda una industria.

No existen límites ni controles para los emolumentos y honorarios del abogado patrono (cuota litis).

Las medidas legales existentes son insuficientes para inhibir el prolongamiento del juicio, por el contrario, más duración, más ganancia.

No existe el pago de gastos y costas.

VII. Abuso del principio de oralidad

Algunos abogados al no tener debidamente preparadas sus contestaciones o probanzas hacen uso de la voz durante mucho tiempo para forzar la suspensión y reprogramación de la audiencia.

No existen límites legales para la transcripción en audiencias y diferimiento de las mismas.

VIII. Abuso de las pruebas

Las periciales se ofrecen por regla más que por excepción y prácticamente en todos los casos se llega al perito tercero en discordia.

Se presentan vicios y sesgos en los peritos de cada parte e incluso corrupción.

IX. Casos de abuso de Juicio de Amparo

Las partes recurren con mucha frecuencia al juicio de garantías.

No existen limitantes suficientes para evitar que se abuse de este medio de defensa, por ejemplo, es optativo recurrir a la aclaración del laudo o al amparo.

Casos de abuso de las solicitudes de acceso a la información.

X. Casos de extorsión o simulación en emplazamientos a huelga por firma del contrato colectivo de trabajo

Al no estar suficientemente regulado, se ha convertido en una práctica de extorsión o simulación.

XI. Vicios y retrasos en la práctica de notificaciones y exhortos

Los procesos actualmente son tardados, ineficientes, complicados y poco transparentes, incentivando la corrupción.

XII. Falta de conciliación en asuntos que involucran entidades públicas

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional (LFTSE) no prevé la posibilidad de conciliar asuntos de carácter particular sin incurrir en responsabilidad administrativa.

XIII. Utilización de las Juntas como ventanilla administrativa

Las leyes prevén algunos procedimientos de naturaleza administrativa que se desahogan en las juntas, por ejemplo: Seguridad Social o Ahorro para el Retiro.

XIV. Desinterés de representantes patronales y de trabajadores ante las juntas de conciliación y arbitraje en la emisión de laudos

Los representantes tienen un estatus y un sueldo distinto a los del presidente.

XV. Dificultades en la ejecución de los laudos

No existen suficientes herramientas legales y/o administrativas para garantizar el cumplimiento y ejecución inmediatos de un laudo que ha causado estado.

XVI. Insuficiencias Administrativas

Desorganización.

Mal uso de recursos.

Ausencia de diagnósticos.

Insuficiente uso de tecnología.

Falta de incentivos a la productividad de los trabajadores al interior de las Juntas.

Excesiva carga de trabajo.

XVII. Vicios en las disputas de Titularidad de Contrato Colectivo de Trabajo

Los procedimientos y particularmente las diligencias de recuentos de titularidad, carecen de una regulación estricta en materia de tiempos, transparencia y equidad.

XVIII. Contratos de Protección

Se registran contratos colectivos de trabajo sin conocimiento de los trabajadores e incluso antes de que exista el centro de trabajo.

XIX. Criterios distintos entre las juntas y salas

Falta de uniformidad y congruencia entre la forma en que resuelve un mismo caso distintos tribunales, particularmente entre federales y locales.

XX. Desigualdad de género

Hay en la legislación preceptos discriminatorios o que violentan los derechos de las mujeres.

No hay un lenguaje incluyente en la legislación.

Hace falta armonizar la Ley y Reglamento del Seguro Social con la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Inexistencia de la figura de violencia laboral en la legislación laboral.

Falta de dispositivos que permitan la sanción a hostigadores o acosadores.

Hacen falta procedimientos administrativos que establezcan medidas oportunas y recursos breves para sancionar la violencia laboral, así como el hostigamiento y el acoso sexual.

XXI. Normas obsoletas, violatorias de derechos e ineficaces

En la LFTSE existen disposiciones jurídicas relativas a la sindicación y federación única, lo que viola la libertad de asociación de los trabajadores.

La LFTSE prevé la posibilidad de que existan Salas Auxiliares en las capitales de las entidades federativas, sin embargo, no existe ninguna.

El procedimiento para sustanciar conflictos de carácter individual previsto en la LFTSE no prevé una etapa conciliatoria, ni la posibilidad de dar por concluida una controversia mediante convenio de las partes, con la consecuencia de que se generen salarios vencidos, que harán que la condena se incremente por el simple transcurso del tiempo.

No existen disposiciones específicas en cuanto al ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, por lo que se aplica supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, el proceso laboral burocrático difiere en muchas ocasiones con la naturaleza de los que se dan en el apartado A del artículo 123 Constitucional.

La LFTSE no prevé que la representación de las partes deba recaer en un abogado con título y cédula profesional y al haber disposición expresa, no aplica la supletoriedad de la LFT.

No se han actualizado las multas desde 1963 y después de la entrada en vigor de la nueva unidad del sistema monetario, en la que se le quitaron tres ceros a la moneda, la ejecución de las resoluciones emitidas por el TFCA han sido hasta de 1 peso.

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?

En 2012 se realizaron reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, se publicó un nuevo Reglamento Interior así como criterios de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

Asimismo, dicha reforma incorpora conceptos importantes como igualdad sustantiva, trabajo decente, discriminación por embarazo, licencia de paternidad, hostigamiento y acoso sexual, considerados como un avance hacia la igualdad formal necesaria para alcanzar la igualdad sustantiva. No obstante, esta reforma fue insuficiente para erradicar los problemas planteados en materia de igualdad de género.

Diversos trabajos, estudios u opiniones realizadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro para la Investigación y Desarrollo, A.C. (CIDAC), la Organización Internacional del Trabajo (a través del Consejo de Administración y del Comité de Libertad Sindical), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Diagnóstico de Justicia Cotidiana), el ITAM, la Friedrich Ebert Stiftung, el IIJ-UNAM, así como evaluaciones externas solicitadas por la STPS, entre otros, se han ocupado del estudio del funcionamiento de la justicia laboral.

En el caso del IMCO, al analizar el funcionamiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Jalisco, generó evidencia de que su actual diseño trae consigo la posibilidad de espacios de corrupción y servicios deficientes que merman al estado de derecho en materia laboral.

Por otro lado, en el tema de notificaciones, en el ámbito local la Dra. Joyce Sadka (ITAM) implementó una Central de Actuarios en la Junta de Conciliación y Arbitraje del Valle de Cuautitlán-Texcoco, en el Estado de México en 2014. Principalmente la Central apuntó a que las cargas de trabajo de cada notificador se sistematizaran. A través de la creación diaria de rutas geográficas y metas, el sistema asignaba de manera aleatoria la ruta de cada Actuario.

Las estadísticas semanales de cada Actuario se encontraban disponibles para la revisión de sus superiores en la Junta. Este insumo sirvió para implementar un programa piloto de incentivos a la productividad de los Actuarios. Durante el año y medio de su duración, la Central logró aumentar 123% las notificaciones realizadas exitosamente. Antes de su implementación, solamente el 23% de los casos de los expedientes estaban notificados a tiempo para su audiencia de conciliación, mientras que en los últimos cuatro meses de la Central este número aumentó al 59%. Este caso es uno de los ejemplos más ilustrativos de las bondades de la automatización de algunos procesos de las Juntas.

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 123 Apartados "A" y "B").
- Ley Orgánica a de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
- Ley del Seguro Social.
- Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Mesa 2
Soluciones

A partir del análisis y diálogo que se ha desarrollado entre los representantes de gobierno, tribunales laborales, academia y sociedad civil, que participan en la mesa de **justicia laboral** cotidiana, se han podido identificar algunas propuestas de solución a diversas situaciones comunes y apremiantes que aquejan a la justicia laboral.

La intención primordial de estas propuestas está encaminada a transformar, a profundidad, tanto los incentivos que subsisten en el marco legal vigente, como los procedimientos y actuaciones de las instituciones del Estado encargadas de impartir la justicia laboral, factores que hoy constituyen una limitante para que ésta llegue con la celeridad, economía y seguridad que demandan los ciudadanos.

En virtud de lo anterior, la mesa de Justicia Laboral logró identificar tres tipos de soluciones.

1. Actualización de disposiciones contenidas en los ordenamientos que rigen los procedimientos de carácter laboral. Estas por una parte son obsoletas respecto a la realidad de las relaciones laborales y, por otra, no han cumplido por completo su cometido, de manera que resulta necesario rediseñar, abundar o precisar los preceptos de esos cuerpos normativos, para lograr su eficaz cumplimiento.

2. La mesa también identificó prácticas exitosas de los distintos tribunales, a nivel federal y locales, así como experiencias que se han implementado con resultados positivos, para mejorar el ejercicio de la práctica profesional, la prestación del servicio público de conciliación, y de impartición de justicia laboral, con la intención de adaptar, perfeccionar y establecer dichas experiencias como norma estándar en todas las instituciones encargadas de impartir justicia laboral cotidiana.

   Estas experiencias implican, entre otras, la simplificación de trámites y procedimientos, la necesaria mejora en diversos procesos administrativos y tecnológicos, la profesionalización de personal que labora en los tribunales laborales y el fortalecimiento de las capacidades técnica y de ejercicio presupuestal de los órganos encargados de impartir justicia laboral.

3. Por último, la mesa identificó ambigüedades y vacíos legales, que han propiciado que las diligencias, actuaciones, fallos y resoluciones de la autoridad carezcan de la fuerza y contundencia suficiente para su plena ejecución, y con ello garantizar transparencia, certidumbre jurídica y el cabal cumplimiento de las decisiones y resoluciones de los tribunales laborales.

   Por lo tanto, se proponen medidas que otorguen nuevas facultades o amplíen las atribuciones de las autoridades directamente responsables de impartir justicia laboral, o de aquellas dependencias o entidades públicas que sean coadyuvantes en dichos procesos.

En síntesis, el trabajo realizado por la mesa y las soluciones que se proponen han recogido de forma plural e incluyente las propuestas de solución de una significativa representación de los sectores involucrados en la impartición de justicia cotidiana, de la academia, los factores de la producción y de la sociedad civil; propuestas que buscan contribuir a que la justicia laboral cotidiana se acerque, cada vez más y de mejor manera, a los justiciables.

Soluciones

Iniciativa legislativa

- Reformar la Ley Federal del Trabajo; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; el Código Penal Federal; la Ley de Amparo y los reglamentos internos de los tribunales laborales.

  La mesa considera que se deben reformar principalmente los ordenamientos que se mencionan. También considera que es importante que el paquete de iniciativas tenga una lógica integral, por lo que este listado es enunciativo más no limitativo, pudiendo revisarse, incluso, la propia Constitución.

Política pública

- Establecer mecanismos internos que permitan disponer fácilmente de los recursos etiquetados para cumplimiento de laudos dictados por tribunales laborales.

- Fomentar el uso de la conciliación como herramienta para la solución de controversias laborales dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal.

- Diseñar políticas claras y manuales para que la contratación y separación de servidores públicos se ajuste al marco normativo.

- Promover la celebración de convenios de colaboración con instituciones públicas para que auxilien con peritos a los tribunales laborales.

- Diseñar mecanismos que transparenten el proceso de notificación dentro de los Tribunales laborales y evitar la discrecionalidad en la asignación de diligencias.

- Establecer comités de conciliación al interior de las dependencias y emitir los lineamientos correspondientes.

- Establecer un sistema de indicadores que sirvan para evaluar estas políticas y reformas legales.

Declaración conjunta

La mesa consideró analizar a profundidad:

- El sistema federal de distribución de competencias laborales entre juntas locales y federales.
- Mecanismos para fortalecer y garantizar la autonomía de los tribunales laborales.
- La competencia de los tribunales en asuntos no estrictamente laborales.
- Promover que las entidades federativas revisen su legislación laboral burocrática de forma que se ajuste a las medidas que aquí se proponen.

Desarrollo de las soluciones

Uso adecuado de la conciliación

- Dotar de atribuciones a los tribunales laborales para intervenir sin necesidad de iniciar un juicio.
- Implementar un procedimiento prejudicial conciliatorio. De haber acuerdo en las condiciones de reinstalación se concluye el asunto.
- Agotada la etapa prejudicial sin alcanzar conciliación el procedimiento versará sobre las condiciones de la relación laboral.
- 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.
- En los juicios en los que se demande indemnización o reinstalación, la conciliación podrá abarcar estas acciones, sin limitar los derechos del trabajador.
- 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.
- Analizar la posibilidad y conveniencia de generar convenios para el cumplimiento del laudo.

Para llevar a cabo estas soluciones la mesa consideró reformar 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. Asimismo, se requiere fomentar la cultura de la conciliación entre las partes y revisar los lineamientos de Conciliación.

Las propuestas de solución se estimaron viables pues no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación.

Sancionar los casos de simulación de abandono de empleo que simulan despido

- Precisar la figura y el procedimiento de abandono.
- Sancionar efectivamente a quien simula un juicio o comete fraude procesal.

Para llevar a cabo estas soluciones la mesa consideró que se deben proponer reformas a la Ley Federal del Trabajo; a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y revisar la legislación penal. Asimismo, es necesario promover que las entidades federativas revisen su legislación burocrática.

Las propuestas de solución se estimaron viables pues no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación.

Sancionar los casos de despido injustificado que simulan renuncia

- Regular los requisitos para la validez a la renuncia.
- Establecer una pena económica para los empleadores que simulen una renuncia del trabajador.

Para la implementación de estas soluciones la mesa consideró 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.

Las propuestas de solución se consideraron viables, pues implican una reforma legislativa, aunque se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Transparencia en el despido y contratación en el sector público

- Establecer políticas claras en el momento de la contratación que llevan a cabo los entes públicos, así como fomentar mecanismos transparentes en casos de despido.

  Para llevar a cabo lo anterior, se propone establecer lineamientos, protocolos o manuales estandarizados para todo el sector público y compartir estos manuales con las entidades federativas.

  Las propuestas de solución se consideraron viables pues no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación.

Combatir los casos de ofertas de reinstalación únicamente para ocultar un despido injustificado

- Establecer una pena económica para los empleadores que simulen un ofrecimiento de trabajo de mala fe.

- Analizar mecanismos para ampliar y fortalecer el sistema de aviso previo de terminación laboral con el pago de una indemnización.

- Regular el pago de gastos y costas.

- Que el ofrecimiento del trabajo no implique reversión de la carga de la prueba.

  Para implementar estas soluciones la mesa consideró proponer reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como realizar un análisis sobre las posibles reformas a los mecanismos para ampliar y fortalecer el sistema de aviso previo de terminación laboral con el pago de una indemnización.

  Las propuestas de solución se consideraron viables, pues implican una reforma legislativa, aunque se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Sancionar a las partes que se conducen con falsedad

- Establecer consecuencias procesales, sanciones económicas y delitos especiales en los casos de falsedad tanto de las partes, como de abogados, funcionarios y auxiliares de la impartición de justicia para todos los tribunales laborales.

La mesa consideró que se realicen 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. Por otro lado, se estimó conveniente revisar la legislación penal federal y local así como los mecanismos de implementación.

Las propuestas de solución se estimaron viables pues no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación.

Combatir el abuso del principio de oralidad

- Establecer un límite de tiempo razonable base para el desahogo de las audiencias y las intervenciones. Este podría ser extendido en casos extraordinarios.

- Otorgar facultades a los tribunales para poder desechar incidentes, recursos o promociones notoriamente improcedentes.

- Privilegiar que se fije la litis por escrito previo a la audiencia.

  La mesa consideró 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. Por otro lado, fortalecer la capacitación de los servidores públicos en estos temas.

  Las propuestas de solución se estimaron viables pues no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación.

Eliminar el abuso de las pruebas

- Establecer mecanismos para que exista un servicio nacional de peritos.

- Regular la prueba pericial similar a como se hace en amparo (perito oficial y opcional perito de las partes).

- Que cada parte asuma el costo del peritaje salvo casos excepcionales.

  La mesa consideró 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. Por otro lado, se recomienda revisar

a fondo la legislación laboral para, en su caso, celebrar convenios de colaboración respecto del servicio nacional de peritos.

Las propuestas de solución se estimaron viables pues no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación. Respecto del servicio nacional de peritos implicaría un ejercicio de articulación de esfuerzos y celebración de convenios de coordinación y no implicará la creación de una nueva entidad.

Simplificar el proceso para aclarar el laudo

- Facultar a los tribunales para aclarar de oficio el laudo.

  La mesa consideró 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. Esta solución se estimó viable y se identificó que pudiera causar un impacto económico positivo.

Combatir los casos de extorsión o simulación en emplazamientos a huelga por firma del Contrato Colectivo de Trabajo

- Establecer los requisitos de representatividad para contar con sindicatos en las empresas.

- Prever mecanismos de verificación y/o consulta a los trabajadores, en emplazamientos a huelga por firma de contrato colectivo de trabajo y/o en su depósito.

  La implementación de estas soluciones requeriría reformas a la Ley Federal del Trabajo y se consideró viable pues implica una reforma legislativa, aunque se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Eliminar los vicios y retrasos en la práctica de notificaciones y exhortos

- Establecer reglas claras para privilegiar y dar validez al uso de medios electrónicos para estandarizar el trámite de los procedimientos laborales y las notificaciones con las TICs.

- Eliminar la discrecionalidad de cada tribunal utilizando las mejores prácticas en el tema.

- Limitar el número de notificaciones personales.

La mesa consideró 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. Asimismo, se propuso generar mecanismos estandarizados al interior de los tribunales que sistematicen y transparenten la notificación, así como revisión de procesos de trabajo.

Las soluciones se estimaron viables, toda vez que podrían aprovecharse los sistemas existentes, susceptible de establecer una ruta de implementación para disminuir los procesos escritos lo que a largo plazo puede implicar una disminución de los costos operativos, entre otros. Incluso, la mesa identificó que pudiera causar un impacto económico positivo.

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.

  Al respecto, la mesa propuso establecer instancias colegiadas con los propios servidores públicos de la institución al interior de cada dependencia o entidad que dictaminen el riesgo y por ende la viabilidad y procedencia de conciliar o no impugnar un laudo. Para ello, se requeriría reformar el marco jurídico actual, emitir lineamientos por parte de las propias dependencias y promover la firma de convenios generales de colaboración.

  Las soluciones se consideraron viables, pues únicamente implicarían una reforma legislativa y se identifica que pudieran causar un impacto económico positivo al tener como objetivo reducir el pasivo laboral de las dependencias, así como el número de asuntos.

Eliminar el uso de los tribunales como ventanilla administrativa

- Rediseñar el procedimiento sumario acorde a la naturaleza de los conflictos de seguridad social, así como, en su caso, la instancia correspondiente.

- Introducir procedimientos sumarísimos para cuestiones de bajo monto.

La mesa consideró 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.

Las propuestas de solución se estimaron viables pues no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación.

Propiciar interés de representantes patronales y de trabajadores ante las juntas de conciliación y arbitraje en la emisión de laudos

- Fortalecer los requisitos para su elección, participación, profesionalización y su funcionalidad.

- Establecer mecanismos para privilegiar que los representantes de los sectores acrediten conocimiento jurídico de la materia laboral.

  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.

  Las soluciones se consideraron viables pues implican una reforma legislativa, aunque se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Facilitar la ejecución de los laudos

- Revisar los mecanismos presupuestales y las facultades de las autoridades, en particular de los tribunales, para priorizar el cumplimiento de condenas y la ejecución rápida de los laudos, e inhiban un indebido ejercicio del gasto.

- Prever un mecanismo transversal a todas las dependencias de la APF que permita el eficaz y oportuno cumplimiento de los laudos.

  La mesa propuso crear un grupo de trabajo conformado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como los expertos que el grupo considere para analizar la viabilidad de las propuestas, y revisar y definir qué reformas, políticas públicas y medidas diversas se deben implementar para resolver este tema.

Asimismo, se podría crear una Comisión Intersecretarial, a efecto de establecer las bases para una adecuada disponibilidad presupuestal, lo que no implica un impacto económico ni político.

Mejoras administrativas

- Reglamentar la obligación de establecer reingeniería de procesos, sistemas de información y planeación estratégica.

- Reforzar los requisitos para que se acredite que las personas designadas cumplan con el perfil necesario para un adecuado desempeño del cargo, vinculado con la inclusión de mecanismos en los reglamentos de evaluación de los presidentes y representantes, que aseguren la valoración de su actualización jurídica, productividad, desempeño y calidad de sus resoluciones.

  Para lograr las soluciones propuestas, la mesa consideró 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. Asimismo, se requiere revisar y ajustar la normatividad interna de los tribunales laborales, así como revisar y fortalecer las normas relativas la obligación de los tribunales laborales de generar métricas del desempeño de sus trabajadores.

  Las soluciones se estimaron viables, pues sólo requerirán ajustar la normatividad interna de los tribunales laborales lo que no implica un impacto presupuestal ni político. Asimismo, respecto de la reforma legislativa, se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Eliminar los vicios en las disputas de Titularidad de Contrato Colectivo

- Revisar y mejorar el Procedimiento Especial de Titularidad de Contrato Colectivo y/o Administración de Contrato Ley de forma que se garantice la confiabilidad del mismo y que se respete la voluntad de los trabajadores.

  La mesa consideró que será necesario llevar a cabo reformas a la Ley Federal del Trabajo. Dicha reforma se considera viable aunque se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Eliminar los contratos de Protección

- Precisar los requisitos para el emplazamiento a huelga por firma y el depósito de contratos colectivos de trabajo, acreditando la existencia y operación del centro de trabajo y que los trabajadores conocen su contenido y lo avalan.

  La mesa consideró que será necesario llevar a cabo reformas a la Ley Federal del Trabajo. Esto es viable aunque se advierte que requerirá una negociación con todos los actores.

Homologar criterios entre las juntas y salas

- A partir de la Conferencia Nacional de Juntas de Conciliación y Arbitraje, conformar un órgano colegiado con personalidad jurídica que sirva para la aplicación uniforme y obligatoria de criterios en los tribunales laborales.

  La mesa estimó que será necesario llevar a cabo reformas a la Ley Federal del Trabajo. Dicha reforma es viable, toda vez que no se creará estructura aunque habrá que considerar que pudiera existir un impacto presupuestario y éste está sujeto al presupuesto autorizado a las dependencias involucradas, y en su caso, al aprobado por las legislaturas locales.

Igualdad de Género

- Que la capacitación a los servidores públicos y todas las actuaciones de los tribunales comprendan una perspectiva de género y de derechos humanos.

- Establecer herramientas o mecanismos para proteger a las personas trabajadoras de todas las formas de violencia y garantizar sus derechos.

- Incorporar lenguaje incluyente en la normativa y en las actuaciones de los operadores jurídicos.

  En este rubro, la mesa estimó conveniente contar un servicio profesional de carrera efectivo; fomentar la resolución de conflictos laborales en los comités al interior de las instituciones o en la Procuraduría Federal del Trabajo; la formación permanente en género y derechos humanos en el servicio profesional de carrera y las personas integrantes de los comités, así como revisar que en toda la legislación se incorporen y existan procedimientos para prevenir y sancionar la violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual.

Las soluciones se consideraron viables, pues únicamente implican una reforma legislativa y no se identifica que pudieran causar un impacto político y económico en su instrumentación.

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.

Servicio Profesional de Carrera

- Contar con personal jurídico y administrativo óptimo, preparado y capacitado, con salarios establecidos a partir de tabuladores.

- Regular o fortalecer los procedimientos disciplinarios, de forma que sean claros, objetivos y estrictos y que sirvan para garantizar que el personal jurídico de los tribunales cumpla cabalmente con su encargo.

- Promover mecanismos para que el personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje sea integrado como de confianza, asegurando el respeto de sus derechos laborales en el servicio profesional de carrera que aplique en cada una, contemplando una disposición transitoria que deje a salvo e intocados los derechos adquiridos.

- Revisar y perfeccionar las causales previstas para la separación del cargo.

  La mesa propuso crear un grupo de trabajo conformado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Función Pública, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para revisar y definir qué reformas, políticas públicas y medidas diversas se deben implementar para contar con personal jurídico y administrativo óptimo, preparado y capacitado, con salarios establecidos a partir de tabuladores.

Asimismo, respecto de las demás soluciones se proponen reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y promover que las entidades federativas revisen su legislación burocrática y demás ordenamientos laborales. Además se propuso impulsar mecanismos de capacitación adecuados para el personal que labora en los tribunales laborales.

Estas soluciones se consideraron viables, pues únicamente implica una reforma legislativa y no se identifica que pudiera causar un impacto político y económico en su instrumentación.

Generar indicadores

- Generar indicadores para evaluar cada una de las medidas propuestas por la mesa.

  Por último, la mesa estimó necesario generar un sistema de indicadores que sirvan para evaluar los avances en cada una de las medidas que aquí se proponen. Además se consideró que la generación de estos indicaron son viables y estarán sujetos al acceso a la información pública.

El CIDE definió la **marginación jurídica** como la condición en la que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia,[04] y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.

En los últimos años, se han generado avances importantes en esta materia, como son el reconocimiento a nivel constitucional del derecho a la identidad y a ser registrado; y diversas acciones para facilitar la obtención de copias certificadas de actas del estado civil y para modernizar los registros públicos de la propiedad y catastros. Sin embargo, aún existen problemas en materia de marginación jurídica relacionados con la estructura estatal, la operación del sistema, así como con la ciudadanía.

A continuación, se listan los principales resultados del diagnóstico elaborado por la mesa a partir de aportaciones de sus integrantes y otros estudios:

La disparidad en la legislación local origina procedimientos no estandarizados. Los aspectos relativos al registro civil corresponden al orden local. No existe un procedimiento homologado que regule el registro civil con un enfoque de derechos e incluyente. Por otra parte, los gobiernos estatales operan los registros inmobiliarios, mientras que los gobiernos municipales operan los catastros. En este sentido, existen diferencias entre las entidades federativas que generan complejidad e incertidumbre respecto a los trámites y requisitos para obtener documentos oficiales y registrar bienes, así como heterogeneidad en el desempeño y funcionamiento de los registros.

La accidentada orografía de ciertas regiones, en ocasiones, obstaculiza el registro de nacimiento porque se dificulta el acceso a los registros civiles.[05] Asimismo, estas limitantes geográficas impiden la construcción de una infraestructura institucional adecuada y, por tanto, una prestación de servicios eficiente.

[04] Informe de resultados de los foros de Justicia Cotidiana, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015.
[05] "Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009", publicado en 2012 por INEGI y UNICEF.

Los costos económicos obstaculizan el registro y emisión del acta de nacimiento. Aunque el artículo 4° constitucional señala la gratuidad en la primera acta, en varios estados si el registro es extemporáneo implica costos.[06] Además, los costos de los títulos de propiedad y testamentos son altos, lo cual representa una barrera para tramitar estos documentos.

En ocasiones, la desconfianza o el desconocimiento de padres y tutores sobre la necesidad e importancia del registro de nacimiento, aunado a prejuicios sociales como la ilegitimidad de madres solteras o discriminación de género, son las causas principales del subregistro. Igualmente, usos y costumbres, barreras lingüísticas y analfabetismo influyen desfavorablemente en el registro de nacimientos.[07]

Falta capacitación de los servidores públicos que incluya el conocimiento de la lengua local en oficinas que atienden poblaciones indígenas. Asimismo, falta sensibilidad sobre los usos y costumbres de la población, las formas de organización tradicional y los sistemas normativos propios.

No existe una amplia cultura sobre la certeza jurídica de la propiedad y la tramitación de documentos de propiedad. Esto se debe, principalmente, a que las campañas de comunicación no han estado suficientemente enfocadas en informar y concientizar sobre la importancia del registro de bienes.

[06] *Ídem.*
[07] Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009", publicado en 2012 por INEGI y UNICEF; Mercado Asencio, Karen y Ortiz Reyes, Óscar. Be Foundation a la Identidad, A.C., El Derecho a la identidad y la expedición de acta de nacimiento extemporáneas en los Estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, México, 2014.

Problemática general

En el marco de los foros de consulta de justicia cotidiana, llevados a cabo en enero y febrero de 2015, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) definió, para efectos de la justicia cotidiana, a la marginación jurídica como la condición en la que viven muchas personas que no cuentan con documentos oficiales como los que acreditan su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos, lo cual constituye una barrera insalvable para acceder a la justicia.[08] La emisión de estos documentos oficiales corresponde a todos los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Como parte de los trabajos realizados en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, los integrantes de la mesa de trabajo Medidas para reducir la marginación jurídica –representantes de dependencias de la Administración Pública Federal e instituciones académicas– llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo en donde discutieron sobre la marginación jurídica como problemática.

A partir de este ejercicio, y con base en la información proporcionada por los integrantes y la información obtenida de otros estudios, los integrantes de la Mesa elaboraron el presente diagnóstico en el cual se identifica como problemática general que la falta de documentos oficiales que acreditan la identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos, impiden a las personas hacer plenamente efectivo su derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad privada.

Derecho a la identidad

El derecho a la identidad, en el marco de la justicia cotidiana, comprende el derecho al nombre y apellidos, a la personalidad jurídica, a tener una nacionalidad, y a conocer la filiación y origen de las personas.

El derecho a la identidad y a ser registrado es un derecho humano reconocido, por el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por diversos instrumentos internacionales ratificados por México, entre los que se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño.[09] Sin embargo, a pesar de que estos instrumentos internacionales han sido firmados y ratificados por México, las cifras de subregistro de nacimientos continúan siendo altas.[10]

[08] Informe de resultados de los foros de Justicia Cotidiana, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015.
[09] Artículo 6 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 24 Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 3 Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 7 Convención sobre los Derechos del Niño.
[10] Mercado Asencio, Karen y Ortiz Reyes, Óscar. Be Foundation a la Identidad, A.C., El Derecho a la identidad y la expedición de acta de nacimiento extemporáneas en los Estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, México, 2014.

Dentro de los problemas más graves de la marginación jurídica se encuentra la falta de registro de nacimiento que afecta principalmente a niñas y niños de los sectores más pobres y marginados de la población: indígenas; migrantes y su familia; habitantes de áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros.[11]

Derecho a la propiedad

Los derechos de propiedad de bienes muebles e inmuebles son elementos esenciales para el crecimiento económico y el desarrollo social. Una correcta implementación de los derechos de propiedad, así como la certidumbre de sus propietarios, implica mayores niveles de seguridad y, con ello, mayor confianza y facilidad en el acceso para la inversión y el crédito. No obstante, en nuestro país existe un rezago respecto al registro y regularización de bienes.

Adicionalmente, en México, gran parte de la población no cuenta con testamento. La falta de testamento ha provocado conflictos, tramites sucesorios intestamentarios y abandono de bienes.

Problemas específicos identificados y sus causas

I. Disparidad en la legislación local origina procedimientos no estandarizados

Todos los aspectos relativos al registro civil, corresponden al orden local. Las entidades federativas y en algunos casos, ciertos municipios del país, tienen facultades para regular y establecer las condiciones particulares en las que se lleva a cabo el registro de nacimiento.[12] En este sentido, existen diferencias importantes entre las entidades federativas con relación a aspectos esenciales que atañen al registro de los nacimientos.

Adicionalmente, en varios casos la legislación local no corresponde con la realidad social, como es el caso de las personas trans, que requieren realizar el trámite de Constancia de Concordancia sexo-genérica, así como el caso de las personas intersexuales.

De igual forma, no existe un procedimiento homologado en el país, o ausencia de legislación específica que regule el registro civil con un enfoque de derechos y de no discriminación. En particular, en la remoción de obstáculos para el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones considerando derechos específicos y condiciones históricas de discriminación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

[11] Derecho a la Identidad, La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009. publicado en 2012 por INEGI y UNICEF. http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_registrodenacimiento(3).pdf
[12] *Ídem*.

No existe certeza para la ciudadanía sobre los trámites y requisitos que debe cubrir para realizar algún trámite. Esto repercute en confusiones para muchos usuarios, dificultad para realizar sus trámites ante la necesidad de cambiar de residencia, así como en la implementación de campañas de mejora del servicio a nivel nacional.

Por otra parte, en cuanto al registro de bienes, los registros inmobiliarios se encuentran bajo la operación de gobiernos estatales, mientras que los catastros son operados por los gobiernos municipales. Esto genera un alto nivel de complejidad y heterogeneidad en su desempeño y funcionamiento.

II. Limitantes geográficas

La accidentada orografía de algunas regiones del país, en ocasiones, obstaculiza el registro de los nacimientos de las personas. Esta situación dificulta y, en ocasiones, impide el acceso de la población a las oficialías del registro civil.[13] Asimismo, estas limitantes geográficas impiden la construcción de una infraestructura institucional adecuada, y por tanto, una prestación de servicios eficiente.

III. Costos económicos

Los costos para el registro y emisión del acta de nacimiento representan un obstáculo importante. Si bien el artículo 4° constitucional señala que la autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, en la mayoría de los estados si el registro no se hace con oportunidad existen costos. Ejemplo de ello, son los costos por la tramitación de la constancia de inexistencia de registro y de la constancia de extemporaneidad, e incluso multas.[14] Estos trámites adicionales desmotivan a la población a realizar el registro.

Asimismo, los costos de los títulos de propiedad y testamentos son altos, y los trámites complejos. A pesar de campañas nacionales como "Septiembre mes del Testamento", los apoyos no son suficientes.

Existen zonas en el país en las cuales no se cuenta con oficinas de registro civil en la localidad, o en las proximidades, la distancia implica un gasto económico, de tiempo y esfuerzo que requieren los usuarios para viajar y realizar sus trámites.

[13] "Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009", publicado en 2012 por INEGI y UNICEF.
[14] *Ídem.*

IV. Barreras culturales

En ocasiones, la desconfianza, escepticismo o desconocimiento de padres y tutores sobre la necesidad e importancia del registro de nacimiento, son las causas principales del subregistro, aunado a prejuicios sociales como la ilegitimidad de madres solteras o discriminación de género. Igualmente, los usos y costumbres, las barreras lingüísticas y analfabetismo influyen desfavorablemente en el registro de nacimientos.[15]

Adicionalmente, la exclusión social de las poblaciones indígenas y la falta de adecuación cultural de los procedimientos ocasiona barreras como la poca valoración del registro de nacimiento y sus beneficios.

Existe, además, desconfianza y temor por parte de los usuarios respecto al uso inadecuado de la información personal.

V. Recursos materiales y humanos

Falta capacitación de los operadores del sistema que incluya el conocimiento de la lengua local en aquellas oficinas que atienden población indígena. Asimismo, falta sensibilidad sobre los usos y costumbres de la población, las formas de organización tradicional y sistemas normativos propios.

Las oficinas con alta demanda suelen prestar un servicio deficiente en cuanto a calidad, y tiempo de espera, entre otros.

De acuerdo a la pregunta ¿Qué obstáculos encuentras para obtener documentos oficiales? publicada en el sitio www.gob.mx/consulta las respuestas de la sociedad señalan que hace falta brindar un servicio de mayor calidad y que éste, en ocasiones, no es el adecuado.

VI. Cultura sobre certeza jurídica de la propiedad y tramitación de documentos de propiedad

Las campañas de comunicación no han estado suficientemente enfocadas en informar y concientizar a la población sobre la importancia del registro de bienes.

Los trámites, servicios y, en general, toda la atención otorgada es compleja y muy costosa para la ciudadanía lo que provoca una falta de registro de bienes.

[15] "Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009", publicado en 2012 por INEGI y UNICEF; Mercado Asencio, Karen y Ortiz Reyes, Óscar. Be Foundation a la Identidad, A.C., El Derecho a la identidad y la expedición de acta de nacimiento extemporáneas en los Estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, México, 2014.

Respecto al registro de propiedades, según Doing Business, México ocupa la posición número 106 de 189 países.[16]

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?

El 17 de junio de 2014, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adiciona el octavo párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que 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. Asimismo, dicho artículo señala que el Congreso de la Unión debe determinar las características, diseño y contenido del formato único en materia de registro de población, así como para la expedición de toda acta del registro civil.

Existe, además, un Programa de Modernización Integral de Registro Civil, en vigor desde el 1° de enero de 2015, llevado a cabo por la Secretaría de Gobernación.[17] Este programa tiene por objeto elevar el alcance y la calidad en la prestación de los servicios que brinda la institución del registro civil en cada entidad federativa. Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación ha suscrito diversos Acuerdos de Coordinación con las entidades federativas, a fin de realizar acciones para constituir, instrumentar y operar el Registro Nacional de Población.[18]

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), en la Meta II denominada México Incluyente, determina que en materia de derecho a la identidad, se deberá fortalecer el Registro Nacional de Población a través del mejoramiento integral de la institución registral de actos civiles y mediante el uso y adopción de la Clave Única de Registro de Población (CURP) como el componente primario de intercambio de información entre los tres órdenes de gobierno.

En este orden de ideas, como ya se mencionó, se impulsó la reforma al artículo 4º constitucional sobre el derecho a la identidad. Por lo tanto, el 18 de julio de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se adiciona la fracción VI Bis al artículo 78 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a efecto de incluir a las facultades de las oficinas consulares, la de expedir, copias certificadas de las diversas actas del estado civil de mexicanos, emitidas por los registros civiles en territorio nacional.

[16] Doing Business 2016, Grupo Banco Mundial. http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mexico/#close. Este indicador mide la facilidad con la que las empresas pueden asegurar los derechos de propiedad, esto incluye el número de pasos, el tiempo y el costo de registro de la propiedad.
[17] Programa de Modernización Integral de Registro Civil (PMIRC) http://www.renapo.gob.mx/swb/work/models/RENAPO/Resource/317/ConceptosMIRC.pdf
[18] Lineamientos de operación. Programa de modernización integral del registro civil. http://www.renapo.gob.mx/swb/work/models/RENAPO/docs/LineamientosPMIRCautorizada%209122014_conafrec.pdf

Dado lo anterior, el 5 de enero de 2015, los titulares de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores suscribieron el "Acuerdo para la consulta integral e impresión de documentos del Registro Nacional de Población", con la finalidad de que las oficinas consulares de México en el exterior puedan expedir, a solicitud de los connacionales, copias certificadas de las actas de nacimiento emitidas por los Registros Civiles del territorio nacional contenidas en la "Base de Datos Nacional del Registro Civil; y a su vez, la Secretaría de Gobernación pueda consultar la base de datos del Sistema Integral de Administración Consular e imprimir las actas de nacimiento de los registros levantados en las oficinas consulares de México en el exterior.

Por otra parte, la reforma constitucional del 27 de diciembre de 2013, facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley general que armonice y homologue la organización y funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales y los catastros municipales, sin embargo a la fecha no se cuenta con esta ley.

Finalmente, entre 2013 y 2015, el Programa de Modernización de los Registros Públicos de Propiedad y de los Catastros ha apoyado a casi 100 proyectos de modernización, de los cuales 70 corresponden a la vertiente registral, 20 a la catastral y 10 son integrales, es decir, de ambas vertientes.

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instrumentos internacionales.
- Ley General de Población.
- Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación.
- Legislación local en materia de registro civil, registros públicos de la propiedad y de comercio, y catastros municipales.

Costos de los problemas

La falta de registro del nacimiento de una persona la ubica en una situación de vulnerabilidad y genera, entre otros, los costos siguientes:

Costos económicos

Limita el acceso a la educación y a la educación de sus descendientes. Dicha falta de acceso a la educación deriva en menor preparación y limitadas opciones para desarrollo laboral y social.

Disminuye la posibilidad de encontrar un empleo formal, lo cual implica un impacto económico a sus dependientes.

Impide recibir servicios públicos.

Dificulta en muchos casos obtener los beneficios de los programas sociales, lo cual impacta también a sus dependientes.

Dificulta la obtención de servicios médicos, lo cual impacta también a sus dependientes.

Costos sociales

La falta de registro de los padres conlleva mayor riesgo de falta en el registro de los hijos.

Impide ejercitar los derechos de la ciudadanía como votar y ser votado.

Queda expuesto a delitos como adopción ilegal, trata de personas, abuso laboral, etc.

La falta del acta de nacimiento y, por consiguiente, de cualquier documento de identidad no permite acceder a la mayoría de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

Costos jurídicos

En muchas ocasiones dificulta recibir protección del Estado.

Genera incertidumbre jurídica ya que no puede obtener identificación oficial alguna.

Afecta a su familia ya que no puede realizar algún otro trámite ante el registro civil (registro de hijos o matrimonio).

No puede realizar actos tendientes a formalizar la propiedad que detente sobre sus bienes (inscripción al Registro Público de la Propiedad)

Otra información relevante

La falta de registro también afecta al Estado. Incide en la recaudación fiscal y en el otorgamiento fraudulento de servicios públicos. Obstruye la prestación de los servicios públicos. Asimismo, el subregistro impacta en la planeación de desarrollo a nivel nacional y municipal por lo que afecta los recursos destinados para tales programas.

Medidas para Reducir la Marginación Jurídica

Mesa 3
Soluciones

La **marginación jurídica** de las personas afecta sus derechos humanos a la identidad y a la propiedad y obstaculiza el acceso a diversos servicios públicos.

En ese sentido, la mesa coincide en que si bien es cierto que la marginación jurídica puede tener diversos escenarios, los principales son originados por la falta de inscripción de las personas en el registro civil, así como la inscripción irregular o inexistente de las propiedades en el registro público de la propiedad.

En este sentido, se sugirieron diversas propuestas de solución para combatir la marginación jurídica. Principalmente, se consideró prudente llevar a cabo una reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de registros civiles y posteriormente emitir la ley general en la materia, centrándose en los derechos de las personas, de tal forma que distribuya atribuciones, simplifique, armonice y homologue procedimientos y requisitos de los registros civiles a fin de abatir el subregistro de la población.

De igual forma, respecto a los registros públicos de la propiedad, se propuso emitir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales y los catastros municipales, la cual debe contener, como mínimo, disposiciones que permitan simplificar, fortalecer y homologar la organización y funcionamiento de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales.

Adicionalmente, para combatir la marginación jurídica se propusieron las siguientes soluciones:

- Mejorar la accesibilidad para que las personas acudan a las oficinas que prestan servicios para emitir documentos oficiales y asegurar que estos reflejen la situación jurídica de las personas o de sus bienes, a fin de dotar de certeza a los actos registrales.

- Fortalecer la capacidad institucional para mejorar la infraestructura de las instituciones y la atención que se brinda a la ciudadanía a través de profesionalización y capacitación de las personas servidoras públicas en materias de derechos humanos, con adecuación cultural y funcionamiento de los registros.

- Promover la reducción y homologación de los costos derivados del registro de las personas y de la propiedad para eliminar las barreras económicas.

- Impulsar el registro y la regularización del estado civil de las personas para abatir barreras culturales y el rezago de registro en comunidades indígenas/afro y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación.

Asimismo, fue contemplada la posibilidad de suscribir acuerdos y convenios de colaboración para involucrar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y a los sectores social y privado en acciones tendientes a facilitar que los servicios públicos sean prestados con una perspectiva de derechos humanos y sensibilizados a las necesidades de las comunidades con mayor situación de vulnerabilidad.

Soluciones

Iniciativa legislativa

- Reforma constitucional para otorgar al Congreso la facultad de emitir la ley general sobre registros civiles.
- Ley general en la materia.
- Ley general que armonice y homologue la organización y funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales y los catastros municipales.

Política pública

Registro civil

- Armonizar y estandarizar las actas del estado civil. Para ello se sugiere establecer formatos accesibles para el registro de los actos del estado civil en las 32 entidades federativas y las oficinas consulares, así como la obtención de copias certificadas de las actas correspondientes. Asimismo, se deberán establecer medidas de alta seguridad para las actas del estado civil de las personas; abatir la duplicación, inexactitud y aportación de datos falsos en el levantamiento de actas del registro civil y simplificar y homologar los criterios y procedimientos para asentar las anotaciones marginales. Adicionalmente, se deberán diseñar mecanismos que permitan la consulta y emisión remota de las actas que cumplan con los formatos y las medidas de seguridad establecidas para tal efecto.
- Simplificar, agilizar y estandarizar los procedimientos y requisitos para la inscripción de los actos del Registro Civil en las 32 entidades federativas, así como para la obtención de copias certificadas de las actas correspondientes.

  Implementar acciones y adecuar los procedimientos para cumplir el mandato constitucional en todas las entidades federativas respecto a la gratuidad de la primera acta de nacimiento. Asimismo, deben preverse mecanismos para controlar y homologar los costos y trámites extraordinarios, no sólo los de la primera emisión. Se debe facilitar la obtención de actas del estado civil incluidas las de nacimiento de registros extemporáneos sin cuestionar su validez al requerir documentación complementaria, así como armonizar y simplificar los criterios y procedimientos para la aclaración, co-

rrección y rectificación de actas del estado civil de las personas para que se realicen por la vía administrativa.

Constituir un sistema de inscripción o de registro de los actos del estado civil de las personas que esté basado en individuos y no en el tipo de acto como se realiza actualmente, a efecto de que en todo el país sea más sencillo realizar cualquier registro y se contribuya a eliminar la falsificación de datos en el levantamiento de actas del registro civil, al poderse consultar la base nacional de registro civil para corroborar la existencia previa de algún registro realizado.

- Mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía, a través de procesos de profesionalización y capacitación del personal mejorando el equipamiento tecnológico de los establecimientos públicos para el registro del estado civil. Para ello, se deberá sensibilizar a personas servidoras públicas sobre los temas de derechos humanos, diversidad sociocultural y responsabilidades administrativas, así como, mediante recursos tecnológicos, agilizar la expedición de actas, a partir de sistemas automatizados seguros, confiables y oportunos. Finalmente se implementarán mecanismos que acerquen el servicio del registro civil a aquellas zonas del territorio nacional que cuentan con población en situación de vulnerabilidad en comunidades alejadas.

Registros inmobiliarios y de catastros

- Establecer formatos accesibles, claros, predefinidos y públicos, consultables en línea, con mecanismos de acercamiento de los servicios a comunidades lejanas. De igual manera, se deberán fijar medidas de alta seguridad para el registro de los títulos de propiedad y diseñar mecanismos que permitan la consulta y emisión remota desde unidades de catastro.

- Simplificar, agilizar y estandarizar los procedimientos y los requisitos del registro inmobiliario y de catastro. Asimismo, se deben impulsar acciones conjuntas que faciliten la vinculación por medios electrónicos que permitan un rápido acceso e intercambio de información entre las instituciones y los niveles de gobierno encargados de administrar y generar inventarios de bienes inmuebles bajo el régimen de propiedad privada, pública y social. El objetivo deberá ser la integración de los padrones catastrales de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, que se encuentren vinculados con los registros públicos.

- Mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía, a través de procesos de profesionalización y capacitación del personal. Además, se buscará agilizar la expedición de los documentos a partir de sistemas automatizados, seguros, confiables, oportunos que permitan su interoperabilidad en los tres órdenes de gobierno, e implementar mecanismos que acerquen los servicios de registro de la propiedad y catastros a aquellas zonas del territorio nacional que cuentan con población en situación de vulnerabilidad o en comunidades alejadas.

Declaración conjunta

- Para abatir el subregistro de nacimientos, se propone fortalecer, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, la implementación de campañas especiales de registro para atender a diversos grupos sociales que, por sus características y condiciones particulares, así lo demandan. Por ejemplo, campañas itinerantes en zonas marginadas, tanto rurales como urbanas.

  Para lograr el registro oportuno de la población, se sugiere promover, en coordinación con gobiernos de las entidades federativas, la implementación de mecanismos para que los registros de nacimiento sean realizados desde los centros hospitalarios, a efecto de que la madre del menor salga del hospital con:

  1. El certificado de nacimiento
  2. El acta de nacimiento
  3. La cartilla de vacunación, para la cual es necesario tener el acta de nacimiento

  Asimismo, la mesa considera que se deben promover con las entidades federativas mecanismos para el caso específico de la declaración de ausencia sea un procedimiento homologado, sobre el que exista información, se cuide la seguridad jurídica y se brinde asesoría gratuita a las personas y familias.

Desarrollo de las soluciones

Registro civil

Armonizar y homologar la legislación con estándares de derechos humanos de los registros civiles a fin de i) brindar certeza jurídica en la inscrip-

ción de los diversos actos del estado civil de las personas, ii) mejorar la accesibilidad para la obtención de las actas, y iii) que el documento refleje la realidad sociocultural actual y considere la diversidad humana. Para ello, se sugieren las soluciones siguientes respecto a los productos, procesos y las capacidades institucionales de acuerdo con el contexto sociocultural:

I. Productos

Establecer formatos accesibles de inscripción

La mesa propone establecer formatos accesibles e incluyentes en las 32 entidades federativas y en las representaciones consulares de México para la inscripción en el registro de los actos del estado civil, y para la obtención de copias certificadas de las actas correspondientes. A fin de llevar a cabo esta solución, se debe homologar el marco jurídico para estandarizar los productos de actos del registro civil en las 32 entidades federativas, armonizándolo con los estándares de derechos humanos a partir de dotar al Congreso de la Unión de facultades para expedir una ley general en la materia.

Estandarizar las actas del estado civil

Se sugiere estandarizar las actas del estado civil promoviendo que su diseño, contenido y medidas de seguridad sean incluyentes con toda la población, en particular con grupos vulnerables o aquellos que sufren de discriminación. Para ello, se debe homologar el marco jurídico del registro civil en las 32 entidades federativas, armonizándolo con los estándares de derechos humanos a partir de dotar al Congreso de la Unión de facultades para expedir una ley general en la materia.

Establecer medidas de alta seguridad física en las actas expedidas en los establecimientos públicos

Esta solución consiste en introducir tales medidas para las actas del estado civil de las personas, específicamente respecto de las firmas autógrafas y digitales, así como en el tipo de papel. A fin de llevar a cabo estas soluciones se debe usar el mismo tipo y tamaño de papel, homologar el diseño contenido y medidas de seguridad para todos los documentos y aumentar los controles y verificación de firmas.

Fijar medidas de seguridad electrónicas

La mesa propone adoptar medidas de alta seguridad electrónica mediante la firma electrónica avanzada y los códigos de verifica-

ción y validación. Para ello, sugiere adoptar mecanismos que permitan la verificación y validación en línea de las actas del registro civil por cualquier autoridad o persona.

Simplificar y homologar los criterios y procedimientos para asentar las anotaciones marginales

Para ello, la mesa sugiere adoptar mecanismos homologados en los manuales de procedimiento de los registros civiles del país.

Diseñar mecanismos que permitan la consulta y expedición remota de las actas del Registro Civil

Se recomienda diseñar mecanismos que permitan consultar y expedir de manera remota, desde los hogares, las actas del Registro Civil que cumplan con los formatos y las medidas de seguridad establecidas para tal efecto. A fin de llevar a cabo esta solución, se sugiere implementar por medio de un portal web, la consulta y la expedición de las actas correspondientes, en coordinación con las entidades federativas. Asimismo, se deberá determinar en la legislación de cada entidad federativa la adopción del papel bond, como forma valorada para la expedición.

Crear mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas/afro y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación

Se propone fomentar una mayor presencia institucional en comunidades indígenas y afromexicanas, fortalecer las capacidades institucionales (infraestructura, conocimiento del lenguaje o idioma de las comunidades) y facilitar el auxilio de traductores e intérpretes con conocimientos de los sistemas normativos de estas comunidades.

Asimismo, se sugiere promover mecanismos para la participación de los pueblos indígenas y afros en la definición e instrumentación de acciones de gobierno. Generar un mecanismo de atención con adecuación cultural y abatir el rezago de registro en estas comunidades, así como implementar campañas de promoción, difusión y capacitación de los derechos, dirigidas a dichas comunidades mediante esquemas de participación de sector privado y social.

Para llevar a cabo estas soluciones, se recomienda i) facultar a las instituciones gubernamentales para que realicen acciones tendientes a fortalecer su presencia en estos pueblos, procurando contar con funcionarios debidamente capacitados para proporcionar servicios de calidad; ii) fomentar la participación de las instituciones gubernamentales con organizaciones del sector privado y social,

para lograr reducir la exclusión que actualmente viven estos pueblos, y iii) conformar un grupo interinstitucional en el cual participen los representantes de los pueblos indígenas, y afromexicanos, así como grupos en situación de vulnerabilidad implicados para trabajar las medidas que les afectan directamente.

Viabilidad de los productos

Conforme a lo dispuesto por los artículos 121 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos del registro civil se rigen conforme a las legislaciones de las entidades federativas, por lo que para establecer procedimientos estandarizados es necesario modificar las legislaciones locales en la materia. El Congreso de la Unión no cuenta con atribuciones para emitir una ley general en materia de registros civiles.

Por lo anterior, se considera viable realizar una reforma constitucional para otorgar al Congreso la facultad de emitir dicha Ley, para lo cual debe obtenerse la aprobación de los congresos locales al tratarse de una materia actualmente regulada en el ámbito local.

II. Procesos

Simplificar, agilizar y estandarizar los procedimientos y requisitos

La mesa propone simplificar, agilizar y estandarizar los procedimientos y requisitos para la inscripción de los actos del Registro Civil en las 32 entidades federativas, así como para la obtención de copias certificadas de las actas correspondientes. Para ello, se debe homologar el marco jurídico para estandarizar los procesos de registro de los actos del registro civil en las 32 entidades federativas, a través de dotar al Congreso de la Unión de facultades para expedir una ley general en la materia cuya prioridad sea armonizar el proceso a partir de los estándares de derechos humanos. De igual manera, se deben establecer mecanismos interinstitucionales que permitan la revisión por parte de la autoridad, así como implementar una vía desformalizada de demanda ciudadana para detectar el incumplimiento.

Homologar costos y cumplir la gratuidad de la primera acta de nacimiento

Implementar acciones y adecuar los procedimientos para cumplir el mandato constitucional en todas las entidades federativas respecto a la gratuidad del registro, así como así como la expedición

de la primera acta de nacimiento en todos los casos. Asimismo, deben preverse mecanismos para controlar y homologar los costos y trámites extraordinarios, no sólo los de la primera emisión.

A fin de llevar a cabo estas soluciones, se debe homologar el marco jurídico para estandarizar los procesos de registro de los actos del registro civil en las 32 entidades federativas, a través de dotar al Congreso de la Unión de facultades para expedir una ley general en la materia cuya prioridad sea armonizar el proceso a partir de los estándares de derechos humanos. De igual manera, se deben establecer mecanismos interinstitucionales que permitan la revisión por parte de la autoridad, así como implementar una vía desformalizada de demanda ciudadana para detectar el incumplimiento.

Establecer mecanismos homologados de captura de datos

Se sugiere fijar un mismo sistema de registro de los actos del estado civil de las personas basado en individuos, no en el tipo de acto, como se hace actualmente. La finalidad deberá ser simplificar cualquier registro, así como contribuir a eliminar la falsificación de datos en el levantamiento de actas del registro civil, considerando que se podrá consultar la base nacional para corroborar la existencia previa de algún registro realizado en todo el país.

Este sistema permitirá asociar todos los registros del estado civil de una persona, sin importar en qué entidad federativa se hayan realizado dichos registros. De este modo, para el caso específico de los registros de defunción, se establecerá una leyenda en las actas de nacimiento que indique la defunción de esa persona, evitando el robo de identidad o el mal uso de los datos de la persona fallecida.

Para llevar a cabo estas soluciones, se sugiere i) implementar un mismo sistema de registro para todas las entidades federativas, embajadas y consulados, adoptando la CURP como la llave de acceso y elemento de interoperabilidad de todos los sistemas y registros de personas, y ii) capturar los registros de defunción a efecto de que el Registro Nacional de Población (RENAPO) pueda dar de baja la CURP de la persona por defunción y así se actualice en todas las bases de datos que consuman los servicios de RENAPO. Por otra parte se recomienda revisar los procedimientos de declaratoria de ausencia, presunción de muerte y los efectos de ambas para simplificar y agilizar estos procedimientos.

Establecer procesos para que personas que no tengan documentos tengan acceso a ellos, no obstante que el registro sea extemporáneo

La mesa propone homologar y facilitar la obtención de actas del estado civil incluidas las actas de nacimiento de registros extemporáneos sin sancionar al registrante y establecer mecanismos para que dichos registros tengan los mismos requisitos de seguridad que el resto de las actas. Para ello, recomienda el desarrollo y fortalecimiento permanente de programas y acciones de carácter registral dirigidos a grupos marginados y en situación de vulnerabilidad.

Simplificar procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas

Armonizar y simplificar los criterios y procedimientos para la aclaración, corrección y rectificación de actas del estado civil de las personas para que se realicen por la vía administrativa. A fin de llevar a cabo esta solución, se sugiere homologar las legislaciones locales con el objeto de prever que cualquier procedimiento relativo a las actas del estado civil de las personas se realice por la vía administrativa.

Viabilidad de los procesos

Conforme a lo dispuesto por los artículos 121 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos del registro civil se rigen conforme a las legislaciones de las entidades federativas, por lo que para establecer procedimientos estandarizados es necesario modificar las legislaciones locales en la materia. El Congreso de la Unión no cuenta con atribuciones para emitir una ley general en materia de registros civiles.

Por lo anterior, se considera viable realizar una reforma constitucional para otorgar al Congreso la facultad de emitir dicha Ley, para lo cual debe obtenerse la aprobación de los congresos locales al tratarse de una materia actualmente regulada en el ámbito local.

III. Capacidades institucionales de acuerdo con el contexto sociocultural

Mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía

La mesa propone mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía a través de procesos de profesionalización y capacitación del personal. Asimismo, recomienda sensibilizar a personas servidoras públicas sobre los temas de derechos humanos y responsabilidades administrativas.

Para ello, sugiere implementar una norma de certificación de competencias registrales, a efecto de que todos los jueces y oficiales del registro civil estén certificados y reconocidos a nivel nacional, así como realizar convenios con instituciones que capaciten a las personas servidoras públicas de los registros civiles en derechos humanos, lenguaje incluyente y no sexista y sobre sensibilización a las necesidades de la población atendida en cada contexto.

Adicionalmente, propone celebrar convenios con organizaciones civiles e instituciones de educación superior presentes en las regiones más alejadas. Se sugiere principalmente firmar convenios con las Universidades Interculturales, por ser instituciones dotadas de herramientas, vínculos y trayectorias de trabajo colaborativo acorde a la diversidad sociocultural que caracteriza dichas regiones. La finalidad es que capaciten a los funcionarios en los aspectos antes mencionados, así como aprovechar los canales, estrategias y alianzas de comunicación que éstas tienen con las comunidades que integran las regiones interculturales. De igual manera, se recomienda fortalecer y complementar el catálogo de cursos que la Federación brinda a las entidades federativas en esta materia.

Se considera viable ya que la capacitación se contempla como respuesta para afrontar los retos en la atención que se brinda a la ciudadanía. Se sugiere establecer la necesidad de contar con recursos humanos capacitados para atender al público usuario, considerando la diversidad cultural, identidades de género diversas y diversidades corporales, así como con adecuación cultural que abarque, además de la lengua, el respeto de las formas de organización propias de los pueblos indígenas y afro, sistemas normativos propios, cosmovisiones, tradiciones, especificidades culturales, entre otras. Todo lo anterior, desde un enfoque y en el marco de derechos fundamentales.

Asimismo, se considera viable la propuesta de celebrar convenios con instituciones promotoras de derechos humanos y culturales, instituciones educativas, así como organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan en la impartición de cursos para oficiales, jueces y personal operativo del registro civil en dichos temas.

Se debe establecer un sistema de implementación transitorio que, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado y subsecuentes y el aprobado por las legislaturas locales, permita la viabilidad presupuestaria tanto federal como local.

Agilizar la expedición de actas mediante el uso de recursos tecnológicos

Agilizar la expedición de actas, a partir de sistemas automatizados seguros, confiables y oportunos. Para tal fin, se sugiere priorizar en el trabajo de coordinación que actualmente se realiza con las entidades federativas los procesos de modernización tecnológica, a efecto de establecer un esquema tecnológico homologado de oficialías o juzgados a nivel nacional.

El equipamiento tecnológico y la adopción de sistemas estandarizados de registro permitirá brindar mejores servicios, construir bases de información confiables y otorgar certeza jurídica a la población. Se considera viable ya que se puede trabajar a partir de fortalecer el programa de modernización del registro civil que tiene implementado la Federación en coordinación con las entidades federativas.

Se debe establecer un sistema de implementación transitorio que, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado y subsecuentes y el aprobado por las legislaturas locales, permita la viabilidad presupuestaria tanto federal como local.

Establecer mecanismos para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas con adecuación cultural

Implementar mecanismos que acerquen el servicio del registro civil a aquellas poblaciones o zonas del territorio nacional que cuentan con población en situación de vulnerabilidad en comunidades alejadas. Para ello, se sugiere dotar al personal del registro civil de las herramientas que permitan a las oficialías del Registro Civil desplazarse a dichas comunidades y acercarlos al público usuario.

Se debe establecer un sistema de implementación transitorio que, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado y subsecuentes y el aprobado por las legislaturas locales, permita la viabilidad presupuestaria tanto federal como local.

Registros inmobiliarios y de catastros

Armonizar y homologar la organización y funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de los catastros municipales con estándares de derechos humanos, a fin de i) mejorar la accesibilidad para la obtención de los documentos; ii) que el documento refleje la realidad, y iii) que los trámites se lleven a cabo en línea y de forma inmediata. Para ello, se sugieren las soluciones siguientes respecto a los productos, procesos y las capacidades institucionales de acuerdo con el contexto sociocultural:

I. Productos

Establecer formatos accesibles, claros, predefinidos y públicos

Se propone establecer que los formatos sean accesibles en línea y por mecanismos diversos para personas que se encuentran en condiciones de marginación y alejamiento. Para ello, se recomienda establecer un Consejo para la homologación de estos formatos en el que participen todas las autoridades competentes. Asimismo, se sugiere facultar a las instituciones gubernamentales para que realicen acciones tendientes a fortalecer su presencia en poblaciones marginadas, procurando contar con funcionarios debidamente capacitados para proporcionar servicios de calidad.

Establecer medidas de alta seguridad para el registro de los títulos de propiedad

Se sugiere introducir medidas de seguridad en cuanto a la firma electrónica, así como en el tipo de papel y tinta. Para ello, se requiere homologar el contenido de los formatos.

Consultar y emitir de manera remota desde unidades de catastros

Diseñar mecanismos que permitan la consulta y emisión remota desde unidades de catastros, para lo cual se sugiere desarrollar un sistema de interoperabilidad para los registros y catastros.

Viabilidad de los productos

El Gobierno de la República ha impulsado diversas reformas constitucionales, entre ellas, la reforma al artículo 73, en su fracción XXIX-R. Lo que da viabilidad para el impulso político para lograr en el corto plazo la propuesta y discusión de la ley general que permita armonizar y homologar a los registros públicos y catastros.

II. Procesos

Simplificar procedimientos y requisitos, homologar costos

La mesa propone simplificar, agilizar y estandarizar los procedimientos y requisitos del registro inmobiliario y de catastro, así como homologar los costos del proceso de registro. Para ello, se debe homologar el marco jurídico para estandarizar los procesos de registro en las 32 entidades federativas, a través de la emisión de la ley general para la armonización y homologación de registros públicos de la propiedad y los catastros. Asimismo, se sugiere promover acciones encaminadas a homologar los costos en toda la República.

Establecer procedimientos expeditos en caso de no contar con ningún documento que acredite la propiedad

Impulsar acciones conjuntas que faciliten la vinculación por medios electrónicos que permitan un rápido acceso e intercambio de información entre las instituciones y los niveles de gobierno encargados de administrar y generar inventarios de bienes inmuebles bajo el régimen de propiedad privada, pública y social. Para ello, se sugiere promover que en la ley general para la armonización y homologación de registros públicos de la propiedad y los catastros se establezca un procedimiento administrativo expedito y seguro que permita conocer los antecedentes del inmueble y, si es posible, resolver sobre la propiedad, previo a un procedimiento jurisdiccional.

Viabilidad de los procesos

El Gobierno de la República ha impulsado diversas reformas constitucionales, entre ellas, la reforma al artículo 73, en su fracción XXIX-R. Lo que da viabilidad para el impulso político para lograr en el corto plazo la propuesta y discusión de la ley general que permita armonizar y homologar a los registros públicos y catastros.

III. Capacidades institucionales de acuerdo con el contexto sociocultural

Mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía

La mesa propone mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía, a través de procesos de profesionalización y capacitación del personal. Asimismo, recomienda sensibilizar a personas servidoras públicas sobre los temas de derechos humanos, y responsabilidades administrativa, lenguaje incluyente y no sexista y sobre sensibilización a las necesidades de la población atendida en cada contexto.

Agilizar la expedición de los documentos mediante el uso de recursos tecnológicos

Se sugiere agilizar la expedición de los documentos a partir de sistemas automatizados seguros, confiables, oportunos y que permitan su interoperabilidad en los tres órdenes de gobierno.

Para ello, se propone integrar los sistemas de catastro y de registro público del país en una plataforma que incorpore toda la información de los predios, tanto urbanos como rurales, así como de acuerdo al tipo de propiedad: privados, sociales o públicos. Dicha plataforma deberá incluir la incorporación y regularización de propiedades no registradas, a fin de lograr un orden cartográfico homogéneo e integral de los predios que permita contar con informa-

ción relevante que sirva de insumo para diseñar políticas públicas que promuevan el desarrollo, la expansión de la infraestructura, el crédito, el ordenamiento urbano y territorial, así como el crecimiento económico y el empleo. Particularmente, se recomienda establecer mecanismos que permitan a los usuarios obtener de forma ágil y eficiente documentos registrales y títulos de propiedad, a partir de esta plataforma.

Asimismo, a fin de agilizar la expedición de los documentos la mesa sugiere impulsar la modernización del Registro Agrario Nacional y su operación, a través de su incorporación al proceso de homologación y armonización registral y catastral.

Implementar mecanismos de comunicación en línea y de forma inmediata entre todos los registros y catastros

Impulsar acciones conjuntas que faciliten la vinculación y permitan un rápido acceso e intercambio de información entre las instituciones y los niveles de gobierno encargados de administrar y generar inventarios de bienes inmuebles bajo el régimen de propiedad privada, pública y social para integrarse en padrones catastrales de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación.

Para llevar a cabo esta solución, se propone integrar los sistemas de catastro y de registro público del país en una plataforma que incorpore toda la información de los predios, tanto urbanos como rurales, así como de acuerdo al tipo de propiedad: privados, sociales o públicos. Dicha plataforma deberá incluir la incorporación y regularización de propiedades no registradas. Particularmente, se recomienda establecer mecanismos que permitan a los usuarios obtener de forma ágil y eficiente documentos registrales y títulos de propiedad, a partir de esta plataforma.

Asimismo, la mesa sugiere impulsar la modernización del Registro Agrario Nacional y su operación, a través de su incorporación al proceso de homologación y armonización registral y catastral.

Fortalecer mecanismos de atención para garantizar el acceso en zonas lejanas o marginadas

Implementar mecanismos que acerquen el servicio del registro de la propiedad y de catastros a aquellas poblaciones o zonas del territorio nacional que cuentan con población en situación de vulnerabilidad en comunidades alejadas. Para ello, se propone integrar los sistemas de catastro y de registro público del país en una plataforma que incorpore toda la información de los predios, tanto urbanos como rurales, así como de acuerdo al tipo de propiedad: privados, sociales o públicos. Dicha plataforma deberá incluir la incorpora-

ción y regularización de propiedades no registradas, a fin de lograr un orden cartográfico homogéneo e integral de los predios, que permita contar con información relevante que sirva de insumo para diseñar políticas públicas que promuevan el desarrollo, la expansión de la infraestructura, el crédito, el ordenamiento urbano y territorial, así como el crecimiento económico y el empleo. Particularmente, se recomienda establecer mecanismos que permitan a los usuarios obtener de forma ágil y eficiente documentos registrales y títulos de propiedad, a partir de esta plataforma.

Asimismo, la mesa sugiere impulsar la modernización del Registro Agrario Nacional y su operación, a través de su incorporación al proceso de homologación y armonización registral y catastral.

Viabilidad de las capacidades institucionales de acuerdo con el contexto sociocultural

Se va a requerir mejorar las capacidades institucionales de los tres órdenes de gobierno. A nivel federal, las de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y en particular, del Registro Agrario Nacional (RAN), así como las del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) para que los registros públicos federales brinden servicios públicos en línea, que por definición, son expeditos.

Se debe establecer un sistema de implementación transitorio que, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado y subsecuentes y el aprobado por las legislaturas locales, permita la viabilidad presupuestaria tanto federal como local.

ANEXO

REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN

MODERNIZACIÓN INTEGRAL DEL REGISTRO CIVIL

Con el objetivo de instrumentar y operar el Registro Nacional de Población a cargo de la Secretaría de Gobernación, se implementó a partir de 1997 un Programa de Modernización Integral del Registro Civil (PMIRC) para la regularización y actualización permanente de la información de la identidad de las personas asentadas en territorio nacional y de los mexicanos residentes en el extranjero, a fin de obtener información de manera confiable, homogénea y oportuna, así como elevar la calidad del servicio que presta el Registro Civil a la sociedad, a través de:

- El equipamiento informático y tecnológico del Registro Civil para realizar la captura y digitalización de los actos registrales del estado civil de las personas, de 1930 a la fecha.

- La automatización e interconexión a nivel nacional que permita agilizar el asentamiento de registros y la expedición de actas del estado civil de las personas, así como su consulta entre las Entidades.

Para cumplir con el objetivo del PMIRC, se han asignado recursos tanto federales como estatales, a efecto de:

1. Conformar una base de datos nacional del Registro Civil, a través de la captura y digitalización de todos los actos registrales del estado civil de las personas.

2. Mejorar, eficientar y promover la homologación del marco jurídico que regula el registro del estado civil de las personas en todo el país.

3. Establecer formatos y medidas de alta seguridad para la expedición y certificación de actas del estado civil de las personas.

4. Acercar los servicios del registro civil a la población que ha quedado al margen en la obtención de los beneficios que proporciona la regularización del registro de su estado civil.

5. Mejorar la atención que se brinda a la ciudadanía, a través de procesos de profesionalización y capacitación del personal que labora o interviene en las actividades que lleva a cabo el Registro Civil.

6. Asignar a las personas una clave de registro poblacional, que facilite el acceso a los sistemas de identificación, por parte de diferentes dependencias y entidades de los distintos niveles de gobierno.

7. Interconectar los sistemas del registro civil de cada estado con el Registro Nacional de Población, para la consulta y actualización de este último.

8. Realización de campañas especiales para la prestación de los servicios del Registro Civil en las regiones que carecen de él, así como llevar acciones de registro extemporáneo de nacimientos.

9. Implementar un modelo de calidad para el Registro Civil.

Avances

Al 16 de marzo de 2016 los avances más relevantes del PMIRC, relativos a hacer más accesible el registro y la obtención de las actas de nacimiento, mejorar la calidad de la información y la capacitación de los jueces y oficiales del Registro Civil, son:

1. Conformación de la Base de Datos Nacional de Registro Civil, que a la fecha se integra por 157,472,088 registros, de los cuales 137,569,824 corresponden a actas de nacimiento y el resto a los registros de defunción, matrimonio, divorcio, adopción, reconocimiento e inscripción de sentencias o situaciones de extranjería.

2. La aprobación por medio del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil (CONAFREC) del Formato Único del Acta de Nacimiento, el cual homologa el diseño, el contenido y las medidas de seguridad para la certificación de las actas de nacimiento en todo el país.

3. La conexión interestatal de las 32 unidades coordinadoras estatales del Registro Civil con la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, la cual permite la expedición de actas en cualquier parte del país y en el extranjero. Del 5 de enero de 2015 al 16 de marzo de 2016 se expidieron 1,667,215 actas interestatales, de las cuales 1,470,048 fueron en territorio nacional y 197,167 en el exterior, lo que implicó que las personas no tuvieran que trasladarse a su lugar de origen para obtener su acta.

4. La aprobación para la elaboración de la norma de certificación de competencias para oficiales y jueces del Registro Civil, como un mecanismo para fortalecer su capacitación y profesionalización.

Implementación de diversas campañas especiales para abatir el subregistro de nacimientos, que de abril de 2013 a diciembre de 2015, a través de las acciones de la Campaña Nacional para el Registro Universal y Oportuno de Nacimientos que se realiza en coordinación con el Sistema Nacional DIF y los 32 Registros Civiles, se cuenta con 1´429,486 de personas beneficiadas.[19]

[19] Para mayor información acerca del Programa de Modernización Integral del Registro Civil consulta la dirección electrónica https://renapo.gob.mx/swb/swb/RENAPO/PMRC

ANEXO

AVANCES EN MATERIA DE REGISTROS PÚBLICOS DE LA PROPIEDAD Y CATASTRO

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y VINCULACIÓN DE LOS REGISTROS PÚBLICOS DE LA PROPIEDAD Y CATASTRO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la Meta Nacional II "México Incluyente" se establece como prioridad el desarrollo social cuyo Objetivo 2.5 busca "Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna", y fija como estrategia 2.5.1. "Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos" estableciendo expresamente como una de sus líneas de acción el "Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas." Asimismo, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 se alinea con las Metas Nacionales "México Incluyente" y "México Próspero" y contribuye al cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 al establecer en su estrategia "1.3 Modernizar los Registros Públicos de la Propiedad y el Registro de Propiedad Rural, los catastros de entidades y municipios…", y fija en su línea de acción 1. "el uso de tecnologías de la información para digitalizar los registros públicos de la propiedad y el catastro rural nacional, estatal y municipal".

Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encomienda a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano el ordenamiento del territorio nacional mediante políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de los asentamientos humanos y centros de población; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país; la planeación del desarrollo regional y, la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad. Además, la Ley General de Asentamientos Humanos señala en su artículo 41 que "…la Secretaría, suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:", fracción VII "Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad…"

Particularmente, el Programa se orienta a la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas, buscando estandarizar procesos y homologando la función registral a nivel nacional y, con ello, el desarrollo de instituciones registrales que brinden seguridad jurídica al tráfico inmobiliario, y que los derechos de propiedad y los demás derechos reales, y su publicidad, estén plenamente protegidos y garantizados. De igual forma, con el estudio de las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia catastral por parte del Gobierno de la República, fue posible desarrollar el Modelo Óptimo Catastral, el cual fue avalado por la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., y el Instituto Mexicano de Derecho Registral, A.C., el cual busca modernizar las oficinas catastrales y vincular su información con la contenida en el Registro Público de la Propiedad, estandarizar sus procesos e iniciar la homologación de la función catastral a nivel nacional, impulsando a las oficinas catastrales para que cuenten con mecanismos que permitan la actualización de su información, procesos y controles.

Sus objetivos fundamentales son:

- Garantizar plenamente la certeza jurídica de los derechos reales sobre los bienes inmuebles, promoviendo que los Catastros y Registros Públicos de la Propiedad sean organismos eficaces y eficientes.

- Modernizar los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros estatales y municipales del país, mediante la aplicación ordenada y transparente de los recursos de que dispongan la Federación y las entidades federativas para el cumplimiento del Programa.

- Generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica, estandarizada y homologada en los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros del país, que vincule y permita el intercambio o acceso a la información con el "Registro Nacional Agrario" (RAN) y el "Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales" (INDAABIN), así como con otras instituciones de gobierno federal, estatal y municipal.[20]

[20] Para mayor información acerca del Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro consulta las direcciones electrónicas siguientes: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/consultarProgramaSubsidio.do?method=edit&idSubsidios=15&_idDependencia=15
http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2016/Informe_4_trimestre_2015_Catastro.pdf
http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2015/Lineamientos_PRPPCAT_2015.pdf

Mejora de la Enseñanza y del Ejercicio del Derecho

Mesa 4
Diagnóstico

Los foros para la Justicia Cotidiana detectaron que la mala calidad de los servicios jurídicos es un problema recurrente que repercute en el patrimonio y la situación jurídica de los ciudadanos.

La mesa identificó algunas causas que podrían influir en la mala calidad de los servicios jurídicos, las cuales englobó en dos grupos: las relacionadas con la calidad académica de las escuelas de derecho y las vinculadas con el ejercicio de la profesión.

Por lo que hace a la calidad académica de las escuelas, la mesa observó la disparidad de los criterios para otorgar el Registro de Validez Oficial de Estudios. En este aspecto, la mesa valoró, por ejemplo, que para el ciclo académico 2013-2014 existían 1608 instituciones de educación superior que ofrecieron la licenciatura en derecho. Esta situación contrasta con lo que ocurre en otros países en donde la proporción es más reducida.

Asimismo, consideró que una posible causa en los problemas de calidad académica podría ser planes de estudio y requisitos de titulación dispares, que podrían dar lugar a egresados con niveles heterogéneos de conocimientos. También consideró que, en ocasiones, las materias son impartidas por personal docente desactualizado, además de que la licenciatura en ocasiones no ofrece contacto profesional suficiente o adecuado.

En cuanto a los problemas relacionados con el ejercicio de la profesión, la mesa identificó, por una parte, problemas relacionados con la ética profesional. Este problema tendría múltiples consecuencias, entre las que se mencionaron el que los abogados no tengan impedimento para llevar asuntos sobre los que no tienen capacidad o la falta de mecanismos para la aplicación efectiva de sanciones por mala práctica. En el mismo orden de ideas, la mesa valoró que existen abogados y operadores jurídicos desactualizados e incluso falta información completa sobre el número de cédulas profesionales expedidas y su uso en la práctica de la abogacía en el país.

Mesa 4
Diagnóstico

La mesa consideró que la prestación deficiente de servicios jurídicos tiene costos como la posible pérdida del patrimonio de las personas que confían la resolución de un problema a una persona que carece de los conocimientos necesarios para tal efecto. Como otro costo asociado a la prestación inadecuada de servicios jurídicos, la mesa consideró que ésta podría crear una percepción de desconfianza frente al sistema de impartición de justicia.

Problemática general

Como resultado de los foros de consulta sobre justicia cotidiana, se detectó como un problema recurrente la mala calidad de los servicios jurídicos profesionales. Esto no es un problema menor si se tiene en cuenta que el desconocimiento, negligencia o conducta dolosa por parte de los abogados repercute en el acceso a la justicia, el patrimonio de su cliente o incluso en su persona.

Esta situación requiere revisar de forma urgente la calidad de las escuelas de Derecho en todo el país, la calidad de los programas de formación de abogados, y los mecanismos de evaluación y requisitos de titulación de sus alumnos.

Asimismo, es necesario revisar si la regulación del ejercicio de la profesión garantiza la calidad ética y técnica en la prestación de los servicios jurídicos.

Calidad académica de las escuelas

Se estima que un aspecto fundamental que debe considerarse en la formación de abogados tiene que ver con los planes de estudios y la calidad académica de las instituciones educativas que imparten dichos planes.[21] No debe perderse de vista que una educación de calidad tiene que ver con programas integrales de formación académica que incluyan necesariamente aspectos éticos y de responsabilidad social.

Problemas específicos identificados y sus causas

Problemas relacionados con la calidad académica de las escuelas

I. Disparidad en los conocimientos -Disparidad de criterios para otorgar RVOE

Existe una diversidad de requisitos para otorgar el RVOE en virtud de la facultad concurrente que establece la Ley General de Educación. Esto implica una disparidad en la calidad educativa de las instituciones.

Conforme a datos de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP hay 1150 programas de licenciatura en Derecho de instituciones privadas con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a nivel nacional.

[21] Según datos de la Secretaría de Educación Pública en México se imparten 708 programas de licenciatura en la modalidad escolarizada, 415 en la modalidad mixta y 27 en la modalidad no escolarizada.

No existen controles sobre las instituciones públicas de educación superior (autónomas y no autónomas), ya que éstas pueden prestar servicios educativos de tipo superior sujetándose a los planes y programas que ellas mismas determinen, con el personal docente que a su juicio cumpla con la preparación adecuada.

II. Planes de estudio y titulación

Existe una excesiva flexibilidad para obtener el título de licenciado en Derecho o alguna carrera homologada; con o sin examen profesional, con o sin tesis profesional, etcétera. Esto genera una gran disparidad en la calidad de los egresados.

No existen criterios uniformes para la actualización de los planes de estudios.

III. Perfil de personal docente inadecuado -Personal académico desactualizado

En ocasiones quienes imparten clases en las escuelas de Derecho, carecen de una formación docente sólida o dedican poco tiempo a preparar y actualizar sus clases.

Como todos los campos de la actividad humana, el entorno jurídico se encuentra en constante transformación, sin embargo, es muy frecuente que los docentes de derecho no realicen revisiones periódicas de los contenidos que imparten, volviéndolos obsoletos; lo que va en detrimento de los conocimientos que transmiten a sus alumnos.

Pocas son las instituciones que realizan exámenes y brindan capacitación de manera periódica a su personal docente.

IV. Resistencia al cambio

Por parte las escuelas de Derecho, personal docente y los operadores del sistema de justicia en detrimento del estado de derecho.

V. Insuficiente contacto profesional durante la carrera

Planes y programas de estudios poco dinámicos que carecen de materias de práctica jurídica.

Los estudiantes de Derecho tienen poco contacto con problemas similares a los que enfrentarán en su vida profesional.

Problemas relacionados con la calidad de los servicios jurídicos

I. Ética profesional

La carrera de Derecho no pone suficiente énfasis sobre la ética, la justicia y la relevancia del abogado en el estado de derecho.

No existe un estándar ético general para la profesión de abogado.

Los abogados no tienen la obligación ética de mantenerse actualizados.

Los abogados no tienen impedimento para llevar asuntos sobre los que no tienen capacidad.

No existen mecanismos de aplicación efectiva de sanciones por la mala práctica de los abogados.

En ocasiones la falta de ética de los abogados genera una percepción de corrupción de todo el sistema de justicia.

La falta de difusión, fortalecimiento de conocimientos y valores éticos entre los profesionales del Derecho, propicia el ejercicio de prácticas indebidas, entre ellas la corrupción.

Los programas de estudio no privilegian la enseñanza ética y los valores de los profesionistas durante su ejercicio profesional.

Insuficiente transparencia y rendición de cuentas por parte de los abogados hacia sus clientes sobre el uso de sus recursos.

II. Abogados y operadores desactualizados

Muchos abogados, una vez que cuentan con la cédula profesional, no continúan con su preparación y tampoco se preocupan por mantenerse al día respecto de los conocimientos necesarios y actuales que se requieren para el adecuado ejercicio de su profesión.

Ante la multiplicidad de reformas al sistema legal en el país, los profesionales que ejercen el Derecho, no están actualizados, lo que se traduce en una mala práctica.

III. Información deficiente y escasa

La cantidad y la calidad de la información sobre el ejercicio profesional del Derecho en México es deficiente.

Falta información completa sobre el número de cédulas profesionales expedidas y su uso en la práctica de la abogacía en la Ciudad de México y en las entidades federativas.

No existe un registro único profesional en México y se carece de la información suficiente para la generación de estadística.

Diversas entidades federativas remiten sus títulos profesionales para registro en la Ciudad de México, otros lo hacen de manera local.

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?

Diversas iniciativas de ley han sido presentadas en el Congreso de la Unión, que tienen como objetivo establecer la colegiación y certificación profesional obligatorias en el país, mediante la reforma a la Constitución y la expedición de la Ley General del Ejercicio Profesional sujeto a la certificación obligatoria.

Diversos colegios de abogados nacionales y locales han desarrollado e implementado Códigos de Ética Profesional para sus miembros.

Asimismo, diversas asociaciones civiles relacionadas con el desarrollo de la educación superior, colegios de abogados y universidades han participado con las autoridades educativas para la revisión de los programas de estudio generales.

Por otro lado, diversas escuelas y facultades de Derecho, así como colegios de abogados tienen programas de actualización y formación profesional, así como sobre el uso de nuevas tecnologías en el aula y en los procesos de enseñanza aprendizaje.

Por último, en algunos puestos del servicio público existen criterios de selección, especialización y evaluación periódica de la calidad de los abogados, así como para vincular a los estudiantes con la actividad jurídica desde la carrera. Es el caso de la carrera judicial federal y local, la carrera diplomática tratándose de especialistas del derecho, el notariado y en menor medida en la carrera civil.

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Educación.
- Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Leyes orgánicas de las universidades.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016.
- Demás disposiciones jurídicas aplicables a las universidades de los distintos estados de la República Mexicana que imparten la licenciatura en Derecho.
- El RVOE significa simplemente el cumplimiento por parte de un particular, de los requisitos mínimos que establece la Ley General de Educación y el Acuerdo Secretarial 279 para funcionar en cuanto a: profesorado, instalaciones y planes y programas de estudio.

Asimismo, las disposiciones siguientes:

- Leyes orgánicas de los poderes judiciales Federal y Estatales.
- Codificación sustantiva y procesal Civil y Penal Federal y Estatal.
- Ley de Ejercicio Profesional en el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 7 de junio de 2003.
- Ley de Profesiones del Estado de Colima, publicada en el Suplemento No. 3 al Periódico Oficial del Estado de Colima, el sábado 7 de octubre de 2006.
- Ley de Profesiones del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el miércoles 25 de julio de 1984.

- Ley de Profesiones del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el lunes 3 de agosto de 2009.
- Ley de Profesiones del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial el 15 de Junio de 1998.
- Ley de Profesiones del Estado de Sinaloa, publicada en el Suplemento del Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", el 3 de mayo de 1955.
- Ley de Profesiones del Estado de Sonora, publicada en la Sección III del Boletín Oficial del Estado de Sonora, el martes18 de marzo de 2008.
- Ley de Profesiones del Estado de Tlaxcala, publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el 5 de marzo de 1986.
- Ley de Profesiones del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial el jueves 23 de febrero de 1989.
- Ley de Profesiones para el Estado de Chihuahua, publicada en el Folleto Anexo del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el sábado 27 de diciembre de 1997.
- Ley de Profesiones para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el viernes 6 de noviembre de 1998.
- Ley de Profesiones para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el martes 20 de diciembre de 2005.
- Ley del Ejercicio de las Profesiones para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, del 6 de septiembre de 2002.
- Ley del Ejercicio Profesional en el Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el sábado 18 de Marzo de 1989.
- Ley del Ejercicio Profesional para el Estado de Hidalgo, publicada en el Alcance al Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el 31 de diciembre de 2001.

- Ley del Ejercicio Profesional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave, el martes 24 de diciembre de 1963.
- Ley del Notariado para el Estado de Baja California del 14 de septiembre de 2001.
- Ley Estatal de Derechos, Publicada en el Periódico Oficial del Estado Num. 062 2ª. Sección, de fecha 21de noviembre de 2007.
- Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Baja California Sur, publicada en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur el 10 de julio de 2000.
- Ley para el Ejercicio de las actividades profesionales del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el martes 1º de diciembre de 2015.
- Ley para el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Durango el domingo 24 de Agosto de 2003.
- Ley para el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de San Luis Potosí, publicada en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el jueves 8 de julio de 1999.
- Ley para el Ejercicio de las Profesiones y Actividades Técnicas en el Estado de Nayarit, Publicada en la Cuarta Sección del Periódico Oficial del Estado de Nayarit el sábado 31 de enero de 1987.
- Ley para el Ejercicio Profesional del Estado de Chiapas, publicada en la Segunda Sección del Periódico Oficial del Estado Chiapas, el miércoles 6 de diciembre de 2006.
- Ley para el Ejercicio Profesional en el Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el miércoles 22 de junio de 2005.
- Ley publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” el sábado 26 de diciembre de 1992.
- Ley reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. de la Constitución Federal, relativa al ejercicio de las profesiones en el Estado de Tabasco, publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el 25 de febrero de 1967.

- Ley Reglamentaria del Artículo 4º. de la Constitución General de la Republica, del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de septiembre de 1932.
- Ley Reglamentaria del Ejercicio Profesional para el Estado de Michoacán, publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado, el 13 de julio de 1953.
- Ley Reglamentaria del Ejercicio Profesional para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial, el viernes 17 de agosto de 1990.
- Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el 3 de enero de 1968.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el 25 de julio de 1999.
- Reglamento de la Ley de Profesiones para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Número 134, Cuarta Parte, el 22 de agosto de 2006.
- Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 5° constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación* del 1° de octubre de 1945.
- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Ejercicio Profesional para el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial No. 144, de Fecha 20 de Noviembre de 1957, Alcance, Tomo LXVIII.

Disposiciones internacionales:

- Carta Internacional de los Derechos de la Defensa http://www.uianet.org/sites/default/files/Queb87es.pdf
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.
- Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título.

- Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 77/249/CEE, de 22 de marzo de 1977.
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, en http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-628
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, Jefatura del Estado «BOE» núm. 274, de 15 de noviembre de 1988, Referencia: BOE-A-1988-26156.
- Loi nº71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.
- Loi nº 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.
- Real Decreto 607/1986, de 21 de marzo, de desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1977, encaminada a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios de los Abogados.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de España, Sala Primera. Sentencia 219/1989, de 21 de diciembre de 1989 (BOE núm. 10, de 11 de enero de 1990).

Costos de los problemas

- La posible pérdida del patrimonio de las personas al tener que confiar su patrimonio, libertad o cualquier problema que necesiten resolver a una persona que se dice docta en la materia sin serlo.
- Desconfianza de la sociedad en general respecto de los sistemas de impartición de justicia.
- Inconformidad de los ciudadanos respecto de la atención y servicios que reciben por parte del Estado.
- Incremento en la realización de malas prácticas profesionales y fomento a la corrupción.

Otra información relevante

En nuestro país, en el ciclo académico 2013-2014 existían 1,608 instituciones de educación superior que ofrecieron la licenciatura en Derecho; las cuales contaban con aproximadamente 255,000 estudiantes; el 91.85% de estas escuelas son privadas. Se cuenta con una escuela de Derecho por cada 69,861 habitantes; las entidades con más escuelas de Derecho son: Estado de México (194), Veracruz (133), Puebla (102) y Jalisco (90).

En comparación con otros países, en Alemania existen 44 escuelas de Derecho, mientras que en España 96 y en Canadá 22, lo que ejemplifica la manera exponencial en que han crecido las instituciones de educación superior, en virtud de que en los últimos veinte años abría una nueva escuela cada semana. Sin embargo, en los últimos años ha incrementado a un promedio de tres nuevas escuelas de Derecho en el mismo lapso.

Conforme a datos de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, las cifras de instituciones públicas y privadas con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios son las siguientes:

- 1456 programas de licenciatura en Derecho.
- 156 instituciones que imparten especialidades en Derecho.
- 561 instituciones que imparten maestrías en diferentes ramas del Derecho.
- 112 instituciones que ofrecen el doctorado en Derecho.

Por otro lado, cabe destacar que el 8, 9 y 10 de septiembre de 2015, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Estudios Legislativos del Senado celebraron las audiencias públicas de “Fomento a la Calidad de los Servicios de los Profesionales del Derecho”.

Mesa 4
Soluciones

A partir del diagnóstico realizado por la mesa se identificaron causas que podrían influir en la mala calidad de los servicios jurídicos, las cuales pueden agruparse en dos rubros: las relacionadas con la calidad académica de las escuelas de derecho y las vinculadas con el ejercicio de la profesión.

Así, la mesa analizó y discutió los esquemas de educación jurídica, los mecanismos de acceso a la profesión y el control ético del ejercicio de la abogacía, así como el impulso y premio a las mejores prácticas y la defensa de los abogados en su ejercicio cotidiano.

Para el caso de los esquemas de formación profesional de abogados, entre las metas a alcanzar se planteó la revisión del marco jurídico aplicable a los servicios educativos prestados por particulares; el establecimiento de un tronco común de materias a impartirse en las escuelas de derecho, con el consecuente aumento en la calidad de los programas de formación de abogados; la implementación de esquemas de certificación optativos para docentes, y la revisión de los mecanismos de evaluación y requisitos de titulación de los alumnos.

A efecto de lo anterior, la mesa considera que deben plantearse diversas modificaciones a la Ley General de Educación con el propósito de homologar los criterios y requisitos mínimos para otorgar el reconocimiento de validez oficial a las escuelas particulares que imparten la carrera de Derecho.

En relación con el ejercicio de la profesión, se discutieron ampliamente las diversas opciones de solución como son la colegiación y certificación de los abogados.

Respecto de este punto, la mesa concluyó que es necesario contar con un marco jurídico a nivel nacional que permita establecer estándares éticos y de calidad mínimos en la prestación de servicios jurídicos.

En este sentido, le mesa concluyó que la legislación que regule la práctica de abogados en todo el país deberá contener disposiciones éticas y un sistema de premios, sanciones y defensa de los abogados; la regulación de la práctica profesional supervisada para que los estudiantes adquieran competencias y habilidades y se acerquen al mundo laboral, así como lineamientos mínimos para la certificación voluntaria para docentes, escuelas de derecho y abogados.

Un aspecto fundamental de las soluciones que propone la mesa tiene que ver con el establecimiento de un mecanismo mixto de control ético para los abogados, que resuelva sobre las malas prácticas profesionales, el cual podría estar conformado por representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), abogados destacados en el foro, abogados representantes de la academia y universidades. Los colegios participarán como órganos de consulta del referido mecanismo.

Con las propuestas de solución acordadas por la mesa se dignificará la profesión de los abogados y se dará un nuevo impulso a la importancia social de su actividad profesional, encaminada a resolver los problemas cotidianos de las personas con principios éticos bien definidos y con un mecanismo encargado de vigilar que su actuar se apegue a los principio éticos de la profesión.

En suma, con las medidas propuestas se reducirán los costos que traen consigo una inadecuada defensa legal, como la pérdida del patrimonio de las personas que confían la resolución de un problema a una persona que carece de los conocimientos necesarios para tal efecto, o bien, la negligencia o conducta dolosa por parte de los abogados que repercute en el acceso a la justicia, el patrimonio de su cliente o incluso en su persona.

Soluciones

Iniciativa legislativa

- Reformar la Constitución Federal para facultar al Congreso de la Unión para emitir una regulación nacional de profesiones y en consecuencia la expedición de esta ley.

- Expedición de una Ley que regule la práctica de abogados en toda la república que contenga al menos: i) disposiciones éticas y sistema de premios, sanciones y defensa de los abogados; ii) práctica profesional supervisada; iii) establecimiento, características, competencia y funcionamiento del mecanismo mixto de control ético; designación de sus integrantes, responsabilidades y requisitos, dejando a salvo las competencias y facultades de los colegios de abogados, iv) lineamientos para la certificación voluntaria para docentes, escuelas de derecho y abogados.

- Reforma a las disposiciones correspondientes de la Ley General de Educación y disposiciones reglamentarias.

- Reformas a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el marco jurídico de la Secretaría de Educación Pública.

Política pública

- Destacar la importancia social de los abogados y dignificar la profesión.

- La mesa considera que se debe evaluar este paquete de medidas en un plazo que permita que las políticas públicas se implementen, maduren y tengan condiciones para ser evaluadas.

- Que la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales en conjunto, revisen los criterios académicos y requisitos para otorgar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) y, a partir de ello, establecer criterios uniformes, así como una revisión periódica.

- Unificar contenidos mínimos de los programas de estudio en instituciones particulares.

- Generar un plan y programa de estudio modelo que establezca los mínimos necesarios.

- Promover convenios de colaboración entre las autoridades educativas y las instituciones de educación superior públicas con el objeto de que éstas adopten el modelo de plan y programa de estudios.

- Promover la celebración de convenios para la definición de un programa de actualización permanente para los docentes, en donde participen las instituciones de educación superior, las autoridades educativas y los colegios de profesionistas.

Declaración conjunta

- En la mesa de trabajo se identificaron dos posturas respecto de la certificación de abogados: por un lado, que la certificación se haga de forma voluntaria y, por el otro, que la certificación sea eventualmente un examen de acceso obligatorio. Finalmente, la mesa acordó la certificación voluntaria, ya que los participantes que consideran que es mejor que sea obligatoria, de todas formas lo valoran como un avance importante.

  Asimismo, en la mesa de trabajo se identificaron dos posturas respecto a la colegiación de abogados: por un lado, que se haga de forma voluntaria y, por el otro, que eventualmente sea obligatoria. Finalmente, la mesa acordó que continúe la colegiación voluntaria con los mecanismos descritos en este documento.

Desarrollo de las soluciones

Unificar criterios para otorgar RVOE

- Unificar los criterios académicos y requisitos para otorgar el RVOE.

  Para lo anterior, la mesa propuso reformar la Ley General de Educación, o en su caso, promover la reforma al Acuerdo Secretarial correspondiente. Asimismo, se sugirió la suscripción de convenios entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES (SEP, autoridades educativas de los estados, instituciones públicas de educación superior facultadas para otorgar RVOES). Además, revisar los criterios por las autoridades educativas, tanto federal como locales establezcan criterios uniformes. Finalmente, se propuso modificar el Acuerdo 279 de la SEP y, a partir de dicha modi-

ficación, organizar reuniones de coordinación con las autoridades educativas estatales para fomentar la homologación de sus procesos administrativos.

- Revisión periódica del cumplimiento de estos criterios académicos y requisitos para renovar el RVOE.

  La mesa estimó que para llevar a cabo esta solución sería necesario reformar la Ley General de Educación; generar criterios académicos y administrativos a los que se sujetará el otorgamiento del RVOE; suscripción de convenios entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES (SEP, autoridades educativas de los estados, instituciones públicas de educación superior facultadas para otorgar RVOES) y la revisión periódica por las autoridades educativas locales y federales.

  Asimismo, corresponderá a las autoridades educativas tanto a nivel federal como estatales determinar en sus procesos administrativos (acuerdos), los mecanismos para verificar y evaluar el funcionamiento de las instituciones a las que se les otorgó el RVOE y, en su caso, renovarlo, suspenderlo o revocarlo. Además, se propuso mantener las reuniones de coordinación entre la SEP y las autoridades educativas estatales.

- Unificar contenidos mínimos de los programas de estudio en instituciones particulares.

  Para lograr lo anterior, se propuso generar un plan y programa de estudio modelo, que establezca los mínimos necesarios. Además, de la suscripción de convenios entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES (SEP, autoridades educativas de los estados, instituciones públicas de educación superior facultadas para otorgar RVOES); el establecimiento de contenidos mínimos deberá llevarse a cabo respetando en todo momento la autonomía universitaria y de las Escuelas y Facultades de Derecho, con participación de las autoridades educativas, las propias instituciones de educación superior y los colegios de abogados.

  Actualmente la SEP, a través de la Dirección General de Profesiones, coordina la Comisión Técnica Consultiva de Derecho que, entre otras funciones, revisa el contenido de los planes y programas de estudio de Derecho. Esta Comisión podría recomendar contenidos mínimos deseables en los planes de estudio.

Por su parte, los colegios de profesionistas, de conformidad con el artículo 50, inciso k) de la Ley de Profesiones, tienen como propósito, entre otros, colaborar en la elaboración de los planes de estudio. En este sentido, también podrían proponer contenidos mínimos deseables.

Estas soluciones se consideraron viables pues requieren la suscripción de los referidos convenios al acuerdo secretarial que regula los reconocimientos de validez oficial de estudios, lo que facilitaría que a nivel estatal secundaran a la Federación, así como reformas a la Ley General de Educación.

Requisitos mínimos para planes y programas de estudio en universidades

- Fomentar que todas las escuelas que impartan estudios jurídicos adopten planes y programas que cumplan con requisitos mínimos.

  Respecto a esta solución la mesa propuso promover convenios de colaboración entre las autoridades educativas y las instituciones de educación superior públicas con el objeto de que éstas adopten el modelo de plan y programa de estudios. En el caso de las instituciones públicas de educación superior y de escuelas particulares que imparten educación superior con fundamento en decretos presidenciales o acuerdos secretariales, será necesario suscribir convenios específicos para tal fin.

  Asimismo, se propuso promover la celebración de convenios para la definición de un programa de actualización permanente para los docentes, en donde participen las instituciones de educación superior, las autoridades educativas y los colegios de profesionistas. El fomento puede hacerse agilizando los trámites o bien exentando de ciertos trámites a aquellas instituciones que cumplan con dichos requisitos.

  Por último, se sugirió conformar un grupo de especialistas que propongan contenidos mínimos deseables para el plan de estudios de Derecho. En todo caso, correspondería a los titulares de cada institución someter a sus respectivos órganos de gobierno (consejos universitarios) la aprobación de dichos contenidos curriculares.

- Impulsar programas de evaluación y autoevaluación de estas instituciones.

  Para llevar a cabo esta solución la mesa propuso: i) promover convenios de colaboración entre las autoridades educativas, los organismos evaluadores externos reconocidos y las instituciones de educación superior; ii) incluir cláusulas sobre el particular en los convenios específicos que se suscriban, y iii) analizar mecanismos para otorgar reconocimientos a las instituciones de educación superior que se sometan y acrediten procesos de evaluación externa.

  Estas soluciones se consideraron viables pues requieren la suscripción de los referidos convenios.

Evaluar las competencias y habilidades mínimas de los egresados de la carrera de derecho

- Fomentar la creación de mecanismos para que las universidades puedan evaluar las competencias y habilidades mínimas de sus egresados y con base en ello establecer los mecanismos de titulación.

  Se propuso promover y establecer mecanismos voluntarios para que las universidades evalúen a sus egresados en los que participen las universidades, la autoridad y los colegios de profesionistas.[22]

  La mesa consideró viable la propuesta, pues puede alcanzarse mediante la suscripción de convenios en el que participen las autoridades facultadas para otorgar RVOES y las instituciones públicas de educación superior y escuelas particulares que imparten educación superior con fundamento en decretos presidenciales o acuerdos secretariales. Además sería viable mediante la expedición de una ley que regule a la profesión jurídica.

[22] El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) tiene por objeto primordial, mejorar la calidad de la educación media superior y superior mediante evaluaciones externas de los aprendizajes logrados en cualquier etapa de los procesos educativos, lo anterior se logra con el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias (http://www.ceneval.edu.mx/ceneval-web/content.do?page=1702.)

Certificación docente

- Fomentar entre las instituciones educativas que sus maestros tengan un elevado conocimiento de la materia que imparten, así como habilidades en la docencia.

  La mesa propuso establecer mecanismos optativos para certificar a los docentes con base en sus competencias: conocimiento de la materia y habilidades pedagógicas. Además, promover la celebración de convenios para la definición de un programa de actualización permanente para los docentes, en donde participen las instituciones de educación superior, las autoridades educativas y los colegios de profesionistas. Asimismo, se propuso incluir cláusulas específicas en los convenios que se suscriban entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES, así como en los que se firmen entre las instituciones públicas de educación superior y de escuelas particulares que imparten educación superior con fundamento en decretos presidenciales o acuerdos secretariales.

  Por otro lado, se sugirió aprovechar los esfuerzos que ya se realizan en esta materia, entre otros, el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el tipo superior (PRODEP).[23]

  Estas soluciones se consideraron viables pues requieren la suscripción de los referidos convenios y con reformas a la Ley General de Educación.

Certificación de escuelas

- Certificación de escuelas, a través de la planta docente que se encuentre certificada.

  Se propuso vincular el proceso de acreditación de la educación superior con el de certificación del docente a partir de un porcentaje mínimo de profesores de Derecho certificados e incluir cláusulas específicas en los convenios que se suscriban entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES, así como en los que se firmen entre las instituciones públicas de educación superior y de escuelas particulares que imparten educación superior con fundamento en decretos presidenciales o acuerdos secretariales.

[23] Dicho Programa tiene por objeto, entre otros, sustentar la articulación y formación profesional de los docentes, alentando los procesos de superación permanente a través de las tareas de investigación e innovación; atendiendo la formación de nuevos cuadros de docentes- investigadores, con capacidades, habilidades y destrezas necesarias para que cubran los diferentes programas de estudios y de desarrollo académico que ofrecen las instituciones (http://dsa.sep.gob.mx/promepdsa.html)

Se considera viable, pues esta solución puede alcanzarse mediante la suscripción de los referidos convenios; además de que en la actualidad ya existe una política pública de la SEP en materia de acreditación de la educación superior, de carácter voluntario, lo que facilitaría establecer un proceso de acreditación obligatoria a través de, entre otros, apoyos fiscales, becas, etc. La mesa consideró que podría llevarse a cabo una reforma a la Ley General de Educación.

Certificación voluntaria para abogados

- Prever la posibilidad de llevar a cabo un examen voluntario que certifique las habilidades y competencias de los abogados para entrar al foro.

  La mesa propuso incluir en los convenios que se suscriban entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES, la posibilidad de implementar en forma voluntaria un examen certifique las habilidades y competencias de los abogados que vayan a entrar al foro.

  La mesa consideró viable esta solución, pues puede alcanzarse mediante la suscripción de convenios en el que participen las autoridades facultadas para otorgar RVOES y las instituciones públicas de educación superior y escuelas particulares que imparten educación superior con fundamento en decretos presidenciales o acuerdos secretariales.

  Esta certificación tendría que plantearse necesariamente como voluntaria, ya que en el supuesto de que se concibiera como obligatoria, se requeriría de otros mecanismos (reforma constitucional y la emisión de una ley que regule el ejercicio de la abogacía) pues se estarían estableciendo requisitos para ejercer una profesión.

Garantizar la práctica de los estudiantes durante la carrera para desarrollar competencias y habilidades profesionales

- Garantizar la inclusión entre el personal académico de operadores del Derecho que combinen la práctica con la teoría.

  Se propuso establecer que se compruebe experiencia como parte de los requisitos para la certificación de docentes. Asimismo, incluir cláusulas específicas en los convenios que se suscriban entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES, así como en los que se firmen entre las instituciones públicas de educa-

ción superior y de escuelas particulares que imparten educación superior con fundamento en decretos presidenciales o acuerdos secretariales. Finalmente, incluir la práctica profesional como requisito en los planes y programas de estudio.

- Garantizar la práctica de los estudiantes durante la carrera para desarrollar competencias y habilidades profesionales (prácticas profesionales, clínicas, pasantías, servicio social, etc).

  La mesa propuso incluir como requisito necesario dentro del plan y programa de estudios modelo, la práctica profesional supervisada y evaluada. Además incluir cláusulas específicas en los convenios que se suscriban entre las distintas autoridades educativas que otorgan RVOES, así como en los que se firmen entre las instituciones públicas de educación superior y de escuelas particulares que imparten educación superior con fundamento en decretos presidenciales o acuerdos secretariales.

  Por otro lado, se propuso establecer una regulación nacional para el ejercicio de la abogacía supervisada, entendiendo por tal la realización por el estudiante de la licenciatura en Derecho de actividades de índole profesional bajo la supervisión de un abogado, cuya duración será de un año durante la carrera. La práctica profesional supervisada por la universidad, se llevará a cabo bajo la dirección de un abogado, quien suscribirá la constancia respectiva. Asimismo, la práctica profesional supervisada no podrá comenzar sino hasta que el practicante haya cursado satisfactoriamente al menos la mitad de su formación universitaria.

  Las soluciones propuestas se consideraron viables ya que requerirían la suscripción de los referidos convenios, así como una reforma constitucional en materia de profesiones, la emisión de una ley que regule el ejercicio de la abogacía y con reformas a la Ley General de Educación.

Incorporar la ética en la profesión jurídica

- Incluir en los planes de estudios materias y contenidos transversales que fortalezcan la formación ética de los futuros profesionales del derecho.

- Creación de un código de ética con reglas mínimas obligatorio para los abogados.

Para atender estas soluciones la mesa propuso establecer en el plan y programa de estudios modelo, la materia de ética profesional. Además, incorporar como requisito para constituir o funcionar como colegio de abogados que se incluya en los estatutos de las asociaciones de profesionistas, colegios y federaciones un código de ética.

Para lo anterior, sería necesaria una reforma a la Constitución para que el código, con reglas mínimas, sea aplicable en toda la República, en virtud de que a la fecha el ejercicio profesional es materia local. Asimismo, se considera que debe crearse una regulación nacional de la abogacía, en la que se establezcan los deberes de los abogados y las posibles sanciones por su incumplimiento, además deberá preverse el procedimiento a seguir ante un mecanismo mixto para la aplicación de las sanciones.

Estas propuestas serían viables a través de la expedición de una regulación nacional sobre el ejercicio de la abogacía.

Mecanismo mixto para premiar y sancionar prácticas de abogados

- Creación de un mecanismo mixto que resuelva sobre las malas prácticas profesionales, que esté conformado por representantes de la SEP, abogados destacados en el foro, de la academia y de universidades.

- Este mecanismo mixto tendría carácter permanente, las denuncias podrían presentarse vía electrónica; su integración se haría de manera aleatoria de la lista de abogados y especialistas registrados (certificados) por materia; sus resoluciones serían impugnables vía amparo.

- Los colegios mantienen sus funciones actuales de control ético profesional sobre sus miembros, podrán proponer al mecanismo mixto sanciones legales y participarán como órganos de consulta del mecanismo mixto.

  Para atender las soluciones propuestas, la mesa propuso crear el marco jurídico en materia de ejercicio profesional de los abogados que contemple un mecanismo mixto de carácter federal que coordine e integre la materia de ética profesional. Dicho mecanismo conocerá de las imputaciones por la falta de probidad de los abogados y dirimirá con garantía de audiencia a fin de que, en su caso, imponga sanciones como: amonestación pública o privada, inhabilitación temporal o definitiva e incluso dar vista a la autoridad competente.

Para ello, sería necesaria la reforma constitucional mencionada en el apartado anterior en la cual se establezcan con precisión la integración del mecanismo y sus facultades, así como el procedimiento a seguir para la aplicación de sanciones. Se debe incluir en la regulación del mecanismo su integración, funciones, capacidades, competencias (medios de selección de sus miembros, duración en el encargo, régimen de responsabilidades, etc.) y mecanismos de decisión que aseguren una toma de decisiones colegiada, que permita no esté en manos de ninguna de las partes que lo integran.

Además se propone premiar las buenas prácticas de abogados que hayan destacado por su ética profesional, honorabilidad, aportaciones sociales, así como abogados destacados en el foro.

La mesa consideró que estas soluciones son viables, aunque sería necesario realizar una reforma constitucional y expedir la regulación del ejercicio de los abogados. Además representa un beneficio, no solamente para los profesionistas, sino porque significa una respuesta a las inquietudes de los usuarios de los servicios profesionales. Asimismo, se estima viable ya que las acciones que se realicen para su ejecución se sujetarán, en el caso de que sean recursos públicos, a los programas presupuestarios en la materia y se cubrirán con los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos para la Secretaría de Educación Pública.

Mesa 5
Diagnóstico

En México, la **violencia en las escuelas** es cada vez más grave y se encuentra en ascenso, por lo que se ha convertido en un tema de interés nacional. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirma que nuestro país ocupa el primer lugar a nivel internacional en casos de acoso escolar en educación básica. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señala que 7 de cada 10 niños han sido víctimas de este problema.

La violencia escolar se entiende como toda agresión realizada dentro del ambiente de las instituciones educativas, la cual puede expresarse de distintas formas por los actores que conforman la comunidad escolar. Es decir, no se reduce a la cometida entre estudiantes, también involucra otros actores como padres de familia, maestros, directivos y personal administrativo.

Las principales expresiones de violencia escolar se dan de forma verbal, física y psicológica, pero no se limita a ello, pues se observa también violencia sexual cibernética, patrimonial, económica y social.

En muchos casos, la violencia en el ambiente escolar deriva de un entorno que acepta y legitima las conductas violentas debido a la cultura arraigada de agresiones que se tiene en la sociedad, aunado a la falta de una cultura de respeto a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

Algunas de las causas asociadas con la violencia escolar son: el predominio de la violencia entre iguales ante el desconocimiento de formas eficaces para resolver conflictos, insuficiencia de información sobre los tipos y los efectos de la violencia en la escuela, la ausencia de mecanismos eficaces para prevenirla y erradicarla, políticas criminalizantes, falta de vinculación de la violencia escolar con el entorno personal y social, así como la inexistencia de una configuración normativa adecuada.

Con el fin de atender estos problemas, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB) llevan a cabo diversas acciones que comprometen a autoridades federales y locales al combate

del acoso escolar y la violencia en las escuelas, así como la implementación de un diplomado de mediación escolar en el que participan maestros, psicólogos y directivos de educación básica.

En conclusión, la violencia en las escuelas tiene un grave impacto en el cumplimiento de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, pues en lo inmediato genera un bajo rendimiento académico, llegando incluso a limitar de forma grave su desarrollo pleno; en casos graves, se observa deserción escolar e incluso suicidios.

Por ello, y al no existir una prevención efectiva ni soluciones que atiendan la problemática a las distintas formas de violencia escolar, no se cumple de forma interdependiente e indivisible con los derechos humanos de los involucrados y, en consecuencia, compromete la consolidación del proceso democrático del país.

Problemática general

En años recientes la violencia en las escuelas es un tema que aqueja más a los niños, niñas y adolescentes de nuestro país. De acuerdo con la CNDH, en nuestro país 7 de cada 10 niños sufren de violencia en el entorno escolar.

Por esta razón y como parte de las Mesas de Diálogo de Justicia Cotidiana, de manera puntual la Mesa de Violencia en las Escuelas, el presente documento tiene el objetivo de establecer un diagnóstico y un panorama general del problema, donde se identifiquen las principales causas y actores. Asimismo, el diagnóstico define qué es la violencia escolar y la tipificación de la misma.

En el mismo sentido, el documento identifica los costos económicos, sociales y de otra índole del problema. Asimismo, se comparten mejores prácticas nacionales e internacionales, sobre la prevención, atención y erradicación de la violencia en las escuelas (Ver anexo I).

Por último, el documento contiene información sobre la regulación estatal en materia de medidas disciplinarias en caso de violencia en las escuelas (Ver anexo III) y como ésta puede contribuir o, en su caso, afectar los esfuerzos en la erradicación de la violencia en las escuelas.

Definición del problema

En nuestro país, la violencia en las escuelas es cada vez más grave y en ascenso, y se ha convertido en un tema de interés nacional. La CNDH de acuerdo al último Informe del año 2014, el número de niñas, niños y adolescentes afectados por violencia escolar aumentó en los últimos años, al grado que 7 de cada 10 niños han sido víctimas. Los jóvenes afectados sufren reiteradas humillaciones y actos de violencia causándoles baja autoestima y bajo rendimiento escolar, deserción, así como problemas de sueño y terrores nocturnos; muchos dejan de comer, bajan de peso, están ansiosos e irritables y/o padecen de lesiones que llegan, en ciertos casos, a ser mortales; presentan severos conflictos emocionales y depresión que incluso los lleva al suicido.

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), afirma que México ocupa el primer lugar a nivel internacional en casos de acoso escolar en educación básica. El *bullying* afecta a 18 millones 781 mil 875 alumnos de primaria y secundaria tanto en escuelas públicas como privadas. El análisis realizado por la OCDE entre los países miembros, reporta que 40% de estudiantes declaró ser víctima de acoso:

17% declaró haber sido golpeado, 25% dijo haber recibido insultos y amenazas, y 44% dijo haber sufrido violencia verbal, psicológica, física y/o a través de redes sociales.

¿Qué es la violencia escolar?

La violencia escolar se entiende como cualquier acto de violencia dentro del ambiente escolar y se expresa en diversas formas. Entre los actores de la comunidad escolar, el caso más escandaloso por las dimensiones que ha tomado es el llamado *Bullying*, que es el tipo de violencia que se da entre estudiantes.

De acuerdo a la Red Nacional de Refugios "La violencia se define como un acto intencional, dirigido a dominar, controlar, agredir o lastimar a alguien más. Casi siempre es ejercida por las personas que tienen el poder en una relación, como el padre y/o la madre sobre los y las hijas, los y las jefas sobre los y las empleadas, los hombres sobre las mujeres, los hombres sobre otros hombres y las mujeres sobre otras mujeres, pero también se puede ejercer sobre objetos, animales o contra uno mismo.

La violencia es un acto que, ya sea que se dé una sola vez o se repita, puede ocasionar daños irreversibles. Implica un abuso del poder mediante el empleo de la fuerza, ya sea física, psicológica, económica o política."

La violencia en el ámbito escolar no solamente está reducida a la violencia entre estudiantes, sino que involucra también a otros actores, y se expresa de muy diversas maneras: verbal, física, emocional, patrimonial, sexual, y económica.

Todos estos tipos de violencia pueden ser ejercidos dentro del ámbito escolar y no son necesariamente considerados como violencia escolar o *bullying*, ni son exclusivamente ejercidos por estudiantes hacia estudiantes, sin embargo también son causales del tema de esta mesa.

La violencia escolar o *bullying* tiene como característica distintiva que es la que se ejerce por parte de uno o varios estudiantes sobre uno o varios estudiantes, esta violencia escolar puede ser de una o varias maneras y de forma simultánea también. La siguiente caracterización de las maneras de violencia escolar está tomada del informe realizado en 2008 por Isabel A. Valadez:

- Verbal: se utiliza una comunicación agresiva donde se siente, quiere o piensa a costa de los derechos o los sentimientos de los demás, tendiendo a humillar y atacar cuando no consigue lo que busca, fomentando la culpa y el resentimiento en otros, sin lograr comunicación.

- Física: es toda acción no accidental que provoca daño físico, puede ser leve, moderada o severa, entre las manifestaciones más comunes que se da entre estudiantes están: empujones, patadas, agresiones con objetos, peleas y golpes.
- Social: maltrato que se le proporciona a una persona delante de otras con lo que se pretende aislarla del grupo. Se utilizan mecanismos como propagación de rumores descalificadores y humillantes. Se manifiesta también a través del rechazo, ignorar la presencia de la persona, evitar o negar su participación en actividades propias del grupo, acudiendo con mucha frecuencia al uso de gesticulaciones, sonidos, ademanes y otros tipos de expresión que entre estudiantes reconocen como efectivos para la exclusión.
- Económica: busca el control económico de quien ejerce la violencia sobre las y los violentados, implica destrucción o privación del sustento y/o propiedad, y se manifiesta en exigencias de cuotas o pagos para su movilidad, para que le sean devueltas sus pertenencias, o para evitar recibir otro tipo de violencias. Su principal herramienta es la amenaza y el miedo.
- Psicológica: la violencia que genera sentimientos perjudiciales para la autoestima de la persona agredida, es muy frecuente el recurso del acoso que genera miedo en la víctima por la amenaza de alguna situación no ocurrida pero que puede ser provocada, usa insultos, humillaciones, ofensas, descrédito y desprestigio de la persona violentada, y se ejerce por largos periodos intensamente, fortaleciendo el poder del agresor sobre el agredido, usualmente involucra violencia relacionada con temas sexuales.
- *Ciberbullying*: es la caracterización de toda forma de violencia escolar que es difundida, reforzada o ejercida a través o con apoyo de las redes sociales y medios electrónicos.

Causas que generan la violencia escolar

En muchos casos se es posible afirmar que la violencia en el ambiente escolar deriva de un entorno que acepta y legitima las conductas violentas, dada la arraigada cultura de violencia que se tiene en la sociedad. Asimismo, en nuestro país no se tiene la cultura del respeto a los derechos de los niños.

Son diversas las causas por las cuales se genera dicho comportamiento, enseguida, mencionamos algunas:

- Factores personales y familiares.
- Violencia entre iguales.
- Desinformación por parte de todos los involucrados en la educación.
- Ausencia de mecanismos para prevenir, tratar y erradicar la violencia escolar.
- No existe un marco normativo adecuado.
- Falta de participación y cooperación entre sociedad y gobierno.
- Falta de información de autoridades escolares.

La evidencia empírica nos ha demostrado que el exceso de trabajo, la falta de interés para capacitar a los docentes y conformar equipos o comités de atención, a fin de que se atiendan los problemas de violencia, así como la falta de reconocimiento de la participación de las y los adultos en el ciclo de violencia, son condiciones que inciden en la violencia en las escuelas.

Actores

- Niñas, niños y adolescentes.
- Padres de familia.
- Maestros.
- Directivos.
- Personal administrativo y de intendencia.

Problemas específicos identificados y sus causas

I. Violencia entre iguales

Desde muy temprana edad, niñas y niños aprenden que la violencia es una forma para "resolver" conflictos interpersonales, existe una mayor influencia si la han vivido, ya sea como víctimas o como testigos. La violencia se transforma paulatinamente en el modo habitual de expresar los distintos estados emocionales, tales como enojo, frustración, miedo, o incluso sentimientos positivos (los cuales son expresados de

manera errónea y que en realidad encubren otras formas de poder y control sobre las personas), tales como el amor, la protección o el cuidado; situación que no se limita exclusivamente al seno familiar, sino que invariablemente se verá reflejada en los diferentes ámbitos de convivencia en la sociedad.

II. **Falta de información: Desconocimiento sobre tipos de violencia: a) Entre niñas, niños y adolescentes; b) De adultos hacia niñas, niños y adolescentes; c) De niñas, niños y adolescentes hacia adultos; d) Entre adultos. Otras tipologías de la violencia:** (Ver anexo II)

Ausencia de capacitación, herramientas y estrategias en la comunidad escolar para diferenciar y atender casos de violencia escolar.

Falta de información adecuada para no caer en situaciones extremas, tales como suponer que toda conducta agresiva en la escuela es un caso de *bullying*, o bien, concluir que no vale la pena atenderlo.

III. **Falta de mecanismos para prevenir y erradicar la violencia escolar**

Insuficiencia e inaccesibilidad de información, en escuelas privadas y públicas, que contenga los datos de contacto, de supervisores, directores y todas las autoridades escolares.

Falta de compromiso político o interés por parte de gobernadores y secretarios de educación estatal, para disminuir los niveles de violencia escolar en las entidades.

Falta de participación de sociedad y gobierno a través de acciones coordinadas con la participación de familias, docentes, organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, niñas, niños y adolescentes.

Los procesos judiciales en materia familiar en ocasiones son ineficaces.

IV. **Políticas criminalizantes**

Se estigmatiza tanto a agresores como víctimas.

Hay disparidad en las legislaciones de las entidades federativas para atender el problema de la violencia en las escuelas. Por ejemplo, estados como Baja California y Veracruz tienen en su legislación sanciones que criminalizan a los alumnos y que no tienen un carácter formativo ni respetuoso de su integridad, lo que provoca su aislamiento, segregación y estigmatización. (Ver anexo III)

V. Falta ligar la relación entre violencia escolar y el entorno personal y social

Un estudio realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,[24] demostró que los factores personales y familiares favorecen el surgimiento de la violencia escolar, tales como vivir con un solo progenitor, no tener padre o madre y formar parte de familias conflictivas, o bien, la obstrucción de vínculos filiales.

Algunos programas televisivos y contenidos en Internet influyen en el comportamiento de los menores.

VI. Falta de configuración normativa adecuada (no se atiende integralmente)

De una revisión del orden jurídico legislativo de las entidades federativas se detectó que de 32 entidades, sólo 6 de ellas cuentan con una legislación para atender el tema del acoso escolar.

Por un lado, establecen medidas disciplinaras que tienen como fin la atención integral del problema, mientras que otras persisten en crear normas de conducta que no tienen como eje central el interés superior del menor ni una perspectiva de respeto de sus derechos humanos sino que buscan criminalizar y estigmatizar a los alumnos mediante soluciones simplistas e irrespetuosas.

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?

Al darse a conocer el estudio de la OCDE, la Secretaría de Educación Pública (SEP) dio a conocer 15 acciones que comprometen a autoridades federales y locales en el combate del acoso escolar y a la violencia en las escuelas de todo el país:

1. Fortalecer los mecanismos de alerta temprana para identificar oportunamente las manifestaciones de violencia escolar, conocer sus causas, sus alcances y sus consecuencias, así como diseñar las estrategias para contribuir a su prevención y contención.

2. Incorporar en las páginas electrónicas institucionales vínculos para la recepción y canalización de las denuncias.

[24] "Para entender la violencia en las escuelas", artículo publicado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, consultable en la siguiente dirección electrónica: http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Folletos/Fundacion_este_pais/inee_2007_violencia.pdf

3. Fomentar la creación de redes de colaboración interinstitucionales para coadyuvar en la prevención y atención de la violencia escolar.

4. Desarrollar protocolos de actuación para directores, maestros, alumnos y para auxiliar a los padres de familia con el propósito de prevenir, y en su caso, encauzar adecuadamente situaciones de violencia en el entorno escolar y propiciar que se proporcione de inmediato el apoyo que se requiera en cada caso.

5. Enriquecer las currículas de la educación básica, media superior y de formación de maestros con instrumentos que permitan la prevención y atención de casos de violencia escolar.

6. Organizar foros de consulta sobre temas relacionados con la violencia escolar.

7. Reforzar en las estrategias de gestión y organización escolar, la promoción y la supervisión cotidiana del ejercicio y protección de los derechos humanos, la vida democrática y el aprecio a la diversidad, como elementos de la convivencia escolar, de manera tal que en todo momento quede asegurado el respeto por el principio del interés superior de la infancia.

8. Proveer los materiales para fortalecer las labores de los consejos técnicos escolares para que en el mes de junio, la discusión se concentre en los temas de la mejora del ambiente escolar y propicie la realización de talleres con el mismo tema para padres de familia.

9. Establecer en la entidad federativa una instancia oficial, dependiente de la autoridad educativa local, para la atención de casos de violencia escolar.

10. Reconocer y fortalecer la función de maestros y directivos dotándolos de las herramientas que les permitan la comprensión de la cultura infantil y juvenil, el fomento de una cultura de inclusión, paz y tolerancia, así como el establecimiento de relaciones sustentadas en el respeto mutuo y la resolución de los conflictos en un marco de sana convivencia.

11. Incorporar en los programas de “escuelas para padres de familia” los elementos que permitan dar atención a la violencia en el entorno escolar y en el seno familiar.

12. Promover que el consejo nacional, el consejo estatal, los municipales y escolares de participación social en la educación, realicen actividades para la prevención y atención de la violencia.

13. Impulsar la participación de los padres de familia y otros actores sociales en la vida cotidiana de los planteles, para desarrollar una comunicación continua y efectiva que propicie la prevención y atención de la violencia escolar y acompañen las trayectorias educativas de los alumnos.

14. Desarrollar campañas sistemáticas y permanentes de comunicación social para difundir las acciones emprendidas para la prevención de la violencia escolar, y de los medios de que se dispone para recibir asesoría o formular denuncias.

15. Elaborar estudios a nivel nacional, estatal y regional respecto del problema de la violencia escolar; identificar las escuelas con mayor incidencia de problemas, a efecto de contar con elementos que permitan diseñar un mapa e implementar soluciones así como concientizar a padres, alumnos y maestros.

Por otro lado, actualmente se llevan a cabo Acciones para Mejorar la Convivencia Escolar en el marco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, implementadas por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB desde 2014 en colaboración con otras dependencias como la SHCP, SEDESOL, SE, SCT, SEP, SS y STPS. Dentro de dicho programa, se promueve la capacitación a niños y jóvenes para prevenir la violencia en el entorno escolar, se llevan a cabo talleres y acciones que involucren a los estudiantes como agentes mediadores en los planteles escolares, y finalmente, se prevén acciones contra el acoso escolar. Este Programa Nacional estableció como una de sus metas conseguir que todos los programas, proyectos y acciones estratégicas comprometidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia operen en las demarcaciones prioritarias en 2018.[25]

Asimismo, la Subsecretaría de Educación y Cultura de la SEP ha realizado el diplomado de Mediación Escolar en los que participan maestros, psicólogos y directivos de los diferentes niveles de educación básica y tienen como objetivo brindar las herramientas necesarias para resolver de forma adecuada los conflictos de violencia tanto física como psicológica que llegaran a presentarse dentro de sus instituciones educativas.[26]

[25] Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
[26] Mediación de Conflictos y Prevención de la Violencia y las Adicciones en Escuelas de Educación Básica. Secretaría de Educación

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Artículo 3, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención sobre los Derechos del Niño.[27]
- Ley General de Educación.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Leyes de Educación de los estados.
- Leyes específicas en materia de Bullying de los estados de: Nayarit, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y Distrito Federal.

Costos de los problemas

Los problemas apuntados no permiten que las escuelas funcionen como elementos que modifiquen los patrones de violencia ni que promuevan la tolerancia y el respeto mutuo entre las niñas y los niños para darles, tanto a ellos como a sus padres y comunidades, las habilidades para resolver sus controversias de forma pacífica y constructiva.

La violencia en las escuelas tiene un grave impacto en el cumplimiento del derecho a la educación de las niñas y los niños pues tiene como consecuencia un menor rendimiento escolar, una reducción en su capacidad para aprender y desarrollarse plenamente, e incluso el abandono del sistema educativo, situaciones que comprometen el capital social del país y, por tanto, su desarrollo económico.

Al no existir una prevención efectiva ni respuestas adecuadas a todas las formas de violencia en las escuelas, no se permite cumplir de forma interdependiente e indivisible con los derechos humanos de las niñas y los niños y, en consecuencia, consolidar el proceso democrático del país.

Pública. http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/guias/cuaderno4.pdf

[27] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por México el 21 de septiembre de 1990. Esta Convención es fuente de los derechos de la infancia/adolescencia, de un conjunto de principios que regulan la protección conjunta de los derechos de niños y adultos, y de sus derechos y "deberes" recíprocos.

ANEXO I

MEJORES PRÁCTICAS EN PREVENCIÓN Y MANEJO DE VIOLENCIA ESCOLAR

A continuación se resumen artículos y reportes que documentan la experiencia de estrategias y programas para tratar la violencia en las escuelas. La evidencia proviene principalmente de Europa (países nórdicos) y Estados Unidos. Los programas se enfocan en dos rubros principales: reducción de violencia escolar y resolución de conflictos a partir de mecanismos de justicia restaurativa.

A. Johnson, D.W. & Johnson R.T. *Why violence prevention programs don't work and what does?* Educational Leadership: Vol 52 (5), PP. 63- 68 1995.

http://www.safetylit.org/citations/index.php?fuseaction=citations.viewdetails&citationIds%5B%5D=citjournalarticle_455949_38#

A partir de la revisión de múltiples programas internacionales para la reducción de violencia en las escuelas, el autor identifica estrategias comunes asociadas al éxito de dichos programas. Dichas estrategias son:

1. Tener un enfoque de resolución de conflictos y no uno de prevención de la violencia.
2. Partir del supuesto que no se podrán erradicar todos los conflictos y que es mejor manejarlos progresivamente.
3. Reducir el ambiente competitivo y promover uno cooperativo.
4. Promover estrategias que reduzcan el aislamiento y fracaso educativo.
5. Impulsar la resolución de conflictos dentro de las clases con actividades que involucren activamente a los alumnos, tanto afectados, observadores y agresores.
6. Procurar la mediación de conflictos de forma activa.

B. Hutchings, Judy & Susan Clarkson. *Introducing and piloting KiVa bullying prevention programme* in the U.K. Educational & Child Psychology: Vol. 32 No. 1 Pp. 49-61.

Este artículo discute una estrategia (Kiva) diseñada en Finlandia para la reducción del *bullying*. El programa se centra en trabajar con los espectadores (*bystanders*) del *bullying*, es decir, aquellos alumnos que no sufren *bullying*, ni lo propician, únicamente lo observan, que no ejercen ni reciben la violencia, sólo la observan. Los espectadores pueden apoyar el *bullying*, defender al agredido o ser indiferentes, pero si deciden proteger al agredido esta actitud tendrá mayor efectividad para reducir la violencia que si se invierte en capacitar a maestros para intervenir cuando ocurren situaciones violentas (pp.50, 51). Con base en el papel de los espectadores, Kiva propone concientizar a todos los alumnos sobre el *bullying* para lograr la formación de espectadores activos que no lo permitan.

Kiva consta de lecciones en clase, materiales didácticos, actividades en línea y pláticas con padres de familia. Existen dos unidades de acción de Kiva, ambas constan de 10 clases de hora y media cada una que son repartidas en dos lecciones de 45 minutos al mes. El programa da lecciones sobre cómo hacer equipos, cómo socializar, qué es el *bullying* y qué tipos hay, además de mostrar que se puede defender a alguien de la victimización (pp. 51).

El programa Kiva fue probado por primera vez en Finlandia entre 2006 y 2009 con 28,000 niños en 234 escuelas (117 de control y 117 de tratamiento), los resultados a grandes rasgos fueron de una reducción de 86% de reducción de los casos de *bullying* reportados (pp. 52). Además, hubo incrementos en compromiso escolar, gusto por la escuela y empatía a chicos en situaciones de desventaja. Desde 2009 ha aumentado el número de escuelas en el que se realiza y en 2014 fue realizado en aproximadamente 2,700 escuelas finlandesas.

Estrategias de justicia restaurativa

C. Leigh, Patricia. “Opening up, students transforma a vicious circle” The New York Times, 3 april 2003.

http://www.nytimes.com/2013/04/04/education/restorative-justice-programs-take-root-in-schools.html?_r=0

D. **Richmon, Emily. "When restorative justice in school works" The Atlantic. 5 diciembre, 2015.**

http://www.theatlantic.com/education/archive/2015/12/when-restorative-justice-works/422088/

Ambos artículos narran las experiencias sobre cómo implementar un enfoque de justicia restaurativa en la resolución de conflictos y prevención de violencia escolar. La evidencia proviene de programas implementados principalmente en escuelas secundarias en California y Chicago. El enfoque de justicia restaurativa consiste en la resolución de un conflicto suscitado a partir de un diálogo entre pares que incluya tanto al agresor y afectado, como otros alumnos no involucrados que sirven como mediadores dentro de un comité de justicia. La premisa es que los involucrados reaccionan de manera positiva ante la retroalimentación y perspectiva ofrecida por sus pares, a diferencia de situaciones donde un profesor o autoridad escolar intervienen para dictar una resolución.

El objetivo de los comités de justicia entre pares es restaurar la relación, comunicación y/o confianza que existía entre los involucrados antes de la conducta violenta, a partir de hablar la situación en un ambiente donde no hay asimetrías de poder. Una vez en el comité de justicia, los alumnos mediadores hacen preguntas que permitan al agresor reflexionar sobre su conducta. Por ejemplo, ¿Qué estabas pensando cuando (conducta violenta)? ¿Cómo te sientes con lo ocurrido? ¿Quién consideras que ha sido afectado por tus acciones/conducta y en qué manera? Este ejercicio permite a los alumnos tomar perspectiva respecto a sus acciones y los efectos que tienen estas.

> *"Pensé que era divertido, pero me di cuenta como había afectado a mi compañera y a su familia. Pensé que lo que estaba haciendo era una broma pero fue mucho más allá de lo que pensé", declaró un alumno participante en un comité de justicia restaurativa después de haber tomado sin permiso el teléfono de una compañera y enviado mensajes inapropiados a sus contactos, incluyendo la madre de ésta.*

Una vez contestadas las preguntas y agotado el diálogo, los estudiantes mediadores acuerdan el tipo de resolución: e.g. disculpa cara a cara al agredido, hablar con estudiantes más jóvenes sobre lo aprendido como lección de vida, etc.

Esta estrategia de resolución de conflictos ha probado tener mayor efectividad en la resolución de conflictos y la disminución de estos en comparación con estrategias tradicionales como suspensiones y expulsiones.

ANEXO II

GLOSARIO TIPOLOGÍAS DE LA VIOLENCIA

Acoso escolar o *bullying*

De acuerdo con el Marco de referencia sobre la gestión de la convivencia escolar desde la escuela pública (2015) elaborado por la SEP, se explica que: "Dentro de las violencias que pueden presentarse en el ámbito escolar, un tema que actualmente es objeto de extensa preocupación es el llamado "acoso escolar" (en inglés *bullying*), que es una de las manifestaciones de la violencia entre pares. Al respecto es importante señalar que el término acoso escolar tiende a usarse indiscriminadamente para describir fenómenos diversos de violencia entre pares, por lo que su uso desde el sector educativo requiere ceñirse a una definición precisa. Los especialistas en la materia mencionan que el acoso escolar implica un desequilibrio de poder entre el victimario y la víctima, existiendo una intención de hacer daño o intimidar, además de ser un patrón de agresión o exclusión repetida (sea física, verbal y/o relacional) durante un periodo de tiempo particular (Bickmore 2013:39). El acoso se suscita dentro de un contexto social específico y es reforzado a través del prejuicio, la inequidad, el racismo, el sexismo y la discriminación.

El uso del término acoso puede descontextualizar los conflictos que se presentan entre los estudiantes, al reducirlos a un esquema de "víctima-victimario", e incluso "víctima-victimario-observador", sin reconocer la compleja relación entre los distintos participantes. De esta manera, se tiende también a focalizar la atención en algunos alumnos, considerándolos la causa del conflicto y etiquetándolos como los "niños problemáticos, difíciles y/o violentos", desviando la responsabilidad de otros integrantes de la comunidad escolar.

El término acoso escolar (conocido como *bullying*, que en español significa intimidación), fue adoptado por Dan Olweus, psicólogo noruego, en la década de los ochenta para definir una conducta intencionada de persecución física y/o psicológica que realiza un alumno o una alumna contra otro, al que elige como víctima de repetidos ataques, quien se encuentra en una posición de la que difícilmente puede salir por sus propios medios.

El fenómeno de acoso escolar aparece cuando existe un desequilibrio de condiciones en el que una de las partes ejerce dominio o poder y la otra parte se considera incapaz de encontrar las formas adecuadas para defenderse.

En su identificación hay que determinar cuál es el límite entre las bromas que son manifestaciones de una relación cordial de compañeros/as, con las burlas o acciones que denigran la integridad de alguno de los/as integrantes del grupo. Ciertas características distinguen al acoso escolar de otras formas de violencia entre escolares: se repite y prolonga durante cierto tiempo, es intencional, se realiza lejos de la vista de los adultos o en lugares con poca vigilancia, la víctima se encuentra indefensa, humillada y sometida, y se mantiene gracias a la "ley del silencio", pues no se denuncia.

En el acoso escolar intervienen tres actores principalmente: las víctimas directas, quienes violentan y las personas testigos (alumnos/as o personal de la escuela que observan las conductas violentas).

Las formas en que se manifiesta el acoso escolar han sido agrupadas por el Dr. Olweus en:

a. Ofensas verbales: la ofensa verbal va desde insultar, aplicar apodos y ridiculizar hasta esparcir rumores.

b. Intimidación psicológica: implica amenazas para conseguir algo a cambio que, en ocasiones, puede llegar al acoso sexual.

c. Violencia física: va desde daños a la propiedad hasta golpes corporales.

d. Aislamiento social: consiste en el impedimento para que la persona logre integrarse en el grupo.

Castigo corporal

"Todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. En la mayoría de los casos se trata de pegar a los niños ("manotazos", "bofetadas", "palizas"), con la mano o con algún objeto (azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc.). Pero también puede consistir en, por ejemplo, dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos (por ejemplo, lavarles la boca con jabón u obligarlos a tragar alimentos picantes). El Comité opina que el castigo corporal es siempre degradante".[28]

[28] Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 8 (2006) El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (artículo 19, párrafo 2 del artículo 28 y artículo 37, entre otros), CRC/C/GC/8, del 21 de agosto de 2006, párrafo 11. En Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. OEA (2009). 14 de enero de 2016 en http://www.unicef.org/mexico/spanish/Informe_castigo_corporal.pdf

Ciberbullying

Se define como el uso de medios telemáticos para (Internet, telefonía móvil y videojuegos *online* principalmente) para ejercer acoso psicológico entre iguales. No se trata aquí el acoso o abuso de índole estrictamente sexual ni los casos en que las personas adultas intervienen.[29]

Conflicto

Es la contraposición de necesidades, intereses y/o valores (económicos, ideológicos, afectivos, emocionales, biológicos, etc.) y es inherente a toda relación humana pues surge en la interacción con otras personas. En tanto exista interacción con otros y aunque se resuelva uno, surgirán nuevos, de ahí la importancia en aprender a resolverlos oportunamente, antes de su escalada a la "crisis".

El conflicto tratado adecuadamente para su transformación puede ser una oportunidad de desarrollo, crecimiento y una herramienta pedagógica; mal abordado puede entrar en su fase de crisis y manifestarse en distintas formas de violencia.

Educación violenta

Es todo proceso de enseñanza, donde el aprendizaje no se lleva a cabo bajo la premisa del respeto a los derechos humanos y a la vida en democracia.

Explotación

Es un fenómeno que deriva del tejido de relaciones con elementos económicos, sociales, históricos y culturales. La explotación priva, impide o disminuye el ejercicio real de los derechos de la educación.

Humillaciones, burlas, ofensas:

Se define como maltrato verbal a toda comunicación agresiva, donde se expresa lo que se piensa y se siente a costa de los derechos y los sentimientos de los demás, tendiendo a humillar y a atacar.[30]

Proceso del conflicto

Inicia cuando las necesidades, intereses y/o valores de una persona o grupo no son satisfechos, o cuando hay discrepancia entre los de unas personas frente a los de otras. Esta discrepancia o contraposición se denomina "problema".

No afrontar el conflicto a tiempo conduce a la "crisis", que por lo general es destructiva para los involucrados. En el tratamiento del conflicto es necesario explorar las causas y no sólo tratar las consecuencias.

[29] ¿Qué es el ciberbullying? Recuperado el 14 de enero de 2014, de http://www.ciberbullying.com/cyberbullying/que-es-el-ciberbullying/

[30] Documento informativo sobre el trabajo infantil en México. CONAPRED. 14 de enero de 2016 en http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DocumentoInformativo-TrabajoInfantil.pdf

Violencia

Existen numerosas teorías y definiciones de violencia dada la diversidad de sus manifestaciones. No se restringe a aquello que produce daño en el cuerpo, puesto que se dejarían de lado las ofensas y otras formas de lesión emocional y psicológica, sin embargo, la mayoría de los estudios se centran en la violencia directa, es decir aquella que se produce entre personas específicas, no obstante tiene un fuerte componente social: si dos personas se relacionan de manera violenta, esa relación deberá ubicarse dentro de un contexto determinado en el que existen creencias, pautas de comportamiento aceptables o ilícitas, es decir, las relaciones entre las personas están sostenidas y se reproducen a través de las costumbres, las tradiciones y la cultura expresada a través de sus instituciones (familia, escuela, religión, sistema político y económico).

El sociólogo noruego Johan Galtung precursor de la Cultura de Paz, elaboró un modelo que integra tres variantes de la violencia: directa, estructural y cultural:

- La violencia directa se refiere a la que se produce entre personas específicas, es el "cara a cara". Se concreta en comportamientos y es la variante de la violencia más visible debido a su efectos y la que más se ha divulgado.

- La violencia estructural se origina en las instituciones, en la asignación de jerarquías y en la distribución del poder con base en el sexo, la raza, preferencia sexual, origen social, étnico, discapacidad, entre otros. Esta variante de la violencia se concreta en la negación de necesidades humanas básicas (desempleo, pobreza -acceso a alimentos, casa, agua, vestido, seguridad, libertad-).

- La violencia cultural, se asienta y reproduce en los símbolos, valores y creencias arraigadas en el imaginario social, y en la mente de los sujetos que integran un grupo social determinado los cuales entablan relaciones de desigualdad, explotación, marginación, abuso (patriarquismo, racismo, sexismo, etc.) estableciendo así un marco de legitimación a la violencia, este tipo de violencia se concreta en actitudes.

La violencia estructural y la cultural constituyen la raíz de la violencia directa que es la más visible, sin embargo, bajo esta perspectiva las variantes de la violencia menos visibles son más amplias.

Violencia escolar

Es aquella que se produce en el marco de los vínculos propios de la comunidad educativa y en el ejercicio de los roles de quienes la conforman: padres, madres, familiares, alumnado, docentes, directivos. "Son el producto de mecanismos institucionales que constituyen prácticas violentas y/o acentúan situaciones de violencia social."

Tipos de violencia escolar

Gomes (2008) expresa que las violencias en el ámbito escolar están íntimamente relacionadas con las distintas formas de violencia externa a la escuela, lo que ejemplifica en el siguiente cuadro:

Clasificación de las violencias en el ámbito escolar

Violencias	De la escuela	Contra la escuela	En la escuela
Físicas	Castigos corporales	Vandalismo, incluido el grafiti; invasiones; hurtos y robos; agresiones de los estudiantes a los profesores	Peleas entre estudiantes; hurtos, robos y daños al patrimonio de los estudiantes; violencia sexual
Simbólicas	Sanciones humillantes; imposición de currículos no significativos	Desafíos a las normas de convivencia en la escuela y la sociedad, como amenazas y acoso presencial y cibernético contra los adultos	Amenazas, agresiones verbales y gestuales entre estudiantes; acoso presencial y cibernético; violencia moral (calumnia, difamación e injuria); aislamiento social forzado; etc.
Incivilidades	Palabras y gestos agresivos por parte de los adultos; permeados por juicios de clase, etnia, etc.; en su mayor parte destinados a mantener al alumnado en posición de obediencia	Palabras y gestos agresivos de los estudiantes contra los adultos; ignorancia voluntaria de las normas de la escuela y de la "buena educación"; insistencia en comportamientos reprobados por la escuela	Palabras y gestos agresivos entre estudiantes, contrarias a las normas de la escuela, revelando muchas veces prejuicios de género, edad, etnia y clase social

Violencia al interior de las familias

Es un problema multicausal, que se asocia con varios factores sociales, individuales, políticos y comunitarios.[31] "La violencia intrafamiliar ocurre cuando hay maltrato entre los miembros de una familia. El maltrato puede ser de tipo físico, psicológico, sexual o económico".[32]

Violencia de género

Es todo "acto de violencia basado en la diferencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública o en la privada" .

Violencia en el noviazgo

Este tipo de violencia se presenta normalmente en relaciones de adolescentes, y surge debido a la inseguridad de alguna de las partes, donde busca la aprobación del otro. Lo que genera el desarrollo de una conducta abusiva.

Bibliografía

Cascón, Paco (2004). Educar en y para el conflicto. Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos/Universidad Autónoma de Barcelona.

Olweus Dan (2006). Conductas de acoso y amenaza entre escolares. Morata, Alfaomega, Madrid.

Galtung, Johan (1985). Sobre la Paz. Fontamara, Barcelona.

Gomes, Candido Alberto (2008), "Abriendo espacios: Puentes entre escuela, comunidad y vida", ponencia en "Abrindo espaços: múltiplos olhares", Brasília, DF, UNESCO, Fundação Vale, Brasília.

Secretaría de Educación Pública (2013). Marco de Referencia sobre la Gestión de la Convivencia Escolar desde la Escuela Pública. Consulta 22 de marzo de 2016 en http://www.sepyc.gob.mx/documentacion/marco%20de%20referencia.pdf

UNICEF y FLACSO (2011). Clima, conflictos y violencia en la escuela. UNICEF, Argentina. Consulta 22 de marzo de 2016 en http://www.unicef.org/argentina/spanish/clima_conflicto_violencia_escuelas.pdf

[31] Lorena Valdebenito. (2009). La violencia le hace mal a la familia. 14 de enero de 2016, de UNICEF Sitio web: http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/VIFweb.pdf

[32] Nieves Rico. (1997). Violencia de género: Un problema de derechos humanos. 14 de enero de 2016, de CEPAL Sitio web: http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27403/violenciadegenero.pdf

ANEXO III

SANCIONES EN MATERIA DE VIOLENCIA EN LAS ESCUELAS

Análisis de las sanciones establecidas en las leyes locales que regulan el tema de la violencia en las escuelas y, en su caso, los tipos penales que contemplan.

De la revisión realizada a las leyes de las entidades federativas que regulan el tema de la violencia en las escuelas, los estados de Nuevo León, Veracruz y Baja California establecen medidas disciplinarias y sanciones a las niñas y los niños que incurran en actos y hechos de acoso y violencia escolar.

En el caso de Nuevo León,[33] los mecanismos disciplinarios tienen un carácter correctivo, tendientes a que los involucrados entiendan el origen y motivo de su actuar negativo y privilegian el uso de métodos alternativos de solución de conflictos.

Estas medidas se aplican de manera gradual a partir de las circunstancias del caso concreto para su individualización, estableciendo obligaciones a los involucrados, que pueden consistir en:

1. Asistir a cursos periódicos sobre acoso y violencia escolar.
2. Asistir a cursos sobre respeto a la dignidad y la cultura del respeto a los derechos humanos.
3. Asistir a talleres, actividades de socialización, terapias grupales, o grupos de autoayuda, relacionados con el acoso y la violencia escolar.
4. Participar en actividades de apoyo en actividades escolares que tiendan a inhibir las conductas antisociales y negativas hacia sus compañeros.
5. Auxiliar en actividades de asistencia y servicios a los visitantes a las instalaciones escolares.
6. Prestar algún servicio social, al exterior o interior del plantel, en beneficio de la institución educativa y sus instalaciones, evitando que sea objeto de señalamientos por parte de sus compañeros.

[33] Ley para Prevenir, Atender y Erradicar el Acoso y la Violencia Escolar del Estado de Nuevo León.

En cambio, las legislaciones de Baja California[34] y Veracruz[35] tienen sanciones que criminalizan a los alumnos y que no tienen un carácter formativo ni respetuoso de su integridad, lo que provoca su aislamiento, segregación y estigmatización.

Entre las medidas sancionatorias para los autores, cómplices de acoso escolar o represalias se encuentran las siguientes:

1. Amonestación privada: advertencia verbal y mediante un reporte escrito de manera preventiva que se hace al autor o cómplice sobre las consecuencias de su conducta, y de las medidas aplicables frente a una futura reincidencia.

2. Tratamiento: obligación del autor o cómplice a dar cumplimiento a la medida correctiva a que haya lugar.

3. Suspensión de clases: cese temporal de asistencia a clases, acompañada de las tareas que, de acuerdo al programa de estudio vigente, deba realizar durante el tiempo que determine el director escolar.

4. Transferencia a otra escuela: baja definitiva de la escuela donde se encuentre el autor o cómplice, cuando hayan sido agotadas las sanciones anteriores y exista reincidencia en su conducta. Su reubicación será canalizada por el sistema educativo.

Incluso, el Código Penal de Veracruz[36] establece en su artículo 367, relativo a la violencia en el ámbito educativo, que se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario a quien dañe la autoestima de las alumnas o su integridad física o psicológica.

De lo anterior se concluye que hay disparidad en las legislaciones de las entidades federativas para atender el problema de la violencia en las escuelas.

Por un lado, establecen medidas disciplinaras que tienen como fin la atención integral del problema al concebirse como pactos de convivencia para la formación y reconocimiento de las niñas y los niños, mientras que otras persisten en crear normas de conducta que no tienen como eje central el interés superior del menor ni una perspectiva de respeto de sus derechos humanos sino que buscan criminalizar y estigmatizar a los alumnos mediante soluciones simplistas e irrespetuosas.

[34] Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Baja California.
[35] Ley Número 303 Contra el Acoso Escolar para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
[36] Código Penal para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Mesa 5
Soluciones

A partir del diagnóstico elaborado por la mesa, se identificó que la **violencia en las escuelas** es cada vez más grave pudiendo ocasionar daños irreversibles, por lo que se ha convertido en un tema de interés nacional. Así, aun y cuando el tema es amplio y complejo la discusión en la mesa se amplió y profundizó, poniendo énfasis en lo siguiente:

- Que la violencia en las escuelas está ligada a múltiples circunstancias sociales y características personales de los alumnos.
- Que existen factores causales de la violencia escolar, tanto internos como externos, por lo que ésta no puede atribuirse al terreno único de la persona y a su conducta, o a la falta de control de la disciplina, de ahí que su prevención y atención no puede ser simplista ni tarea de una sola entidad.
- Que es necesario que la escuela impulse una cultura de paz, la cual priorice la atención al conflicto antes de su escalada a la violencia.
- Que se integre a las familias en las estrategias de prevención y atención al fenómeno de la violencia en las escuelas, desde un enfoque de corresponsabilidad.

En este sentido, la mesa consideró importante hacer una distinción entre conflicto y violencia, en aras de desarrollar estrategias específicas que respondan a su prevención y atención especializada. El reconocimiento de que la violencia en las escuelas es una problemática a la que se asocian múltiples factores sociales por lo que se requiere de la articulación formal de diversas instancias gubernamentales, así como de la sociedad civil para hacerle frente y, finalmente, el papel de corresponsabilidad que deben desempeñar las familias.

A efecto de contribuir a la solución de la violencia escolar, la mesa adoptó los siguientes acuerdos que deben ser impulsados de forma integral en toda la República:

Mesa 5
Soluciones

Acciones

1. Elaborar un protocolo nacional de actuación para autoridades escolares para casos de acoso escolar (este protocolo deberá considerar los diversos tipos y modalidades educativos).

2. Elaborar una guía de orientación para familias respecto a situaciones de violencia escolar.

3. Concentrar en una plataforma virtual única el contenido de las estrategias de prevención, mecanismos de denuncia y atención a la violencia escolar con información clara, precisa y accesible.

Recomendaciones

1. Impulsar la creación de una mesa interinstitucional responsable de articular esfuerzos institucionales para reducir la violencia en las escuelas.

2. Impulsar la construcción de un índice nacional con estadísticas e indicadores.

3. Retomar, fortalecer y difundir lineamientos generales de convivencia escolar para sus distintos niveles educativos.

4. Elaborar protocolos de atención para servidores públicos responsables de la atención telefónica (911).

5. Incluir en los planes de asesoría y capacitación para personal docente y directivo estrategias para solucionar y tratar conflictos escolares.

6. Convocar a diversos actores sociales: autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil, especialistas, empresas y medios de comunicación a promover una campaña común para incentivar acciones de convivencia escolar.

7. Unificar bajo un solo nombre los diversos programas y acciones para combatir la violencia escolar.

Soluciones

Política pública

Esta mesa recomienda la creación de grupos de trabajo específicos para trabajar en el desarrollo de los siguientes puntos:

- Crear un protocolo de actuación para autoridades escolares para casos de acoso escolar en primaria y secundaria.
- Elaborar una guía de orientación para familias respecto a situaciones de violencia escolar.
- Identificar y concentrar en un solo sitio de Internet toda la información relacionada con la violencia escolar.
- Crear una red de apoyo para los casos de acoso escolar, a través de un solo sitio de Internet.
- En materia de prevención y atención a la violencia escolar, generar indicadores y estadísticas que estén disponibles en un sólo sitio de Internet.
- Crear un protocolo nacional que incluya, entre otras cosas, un directorio de instituciones a dónde acudir, teléfonos y enlaces para contactar, en caso de víctimas de violencia escolar.
- Desarrollar protocolos para los servidores públicos del 911.
- Agrupar bajo un solo nombre todos los esfuerzos y programas de convivencia escolar.
- Crear una mesa interinstitucional responsable de articular esfuerzos institucionales para reducir la violencia en las escuelas.
- Promover que las familias sean corresponsables del combate a la violencia escolar, a través de los diversos programas para madres, padres y tutores.
- Desarrollar técnicas para prevenir, identificar y en su caso manejar situaciones de violencia.

Desarrollo de las soluciones

Protocolo nacional de actuación para autoridades educativas

- Protocolo de actuación para autoridades escolares para casos de acoso escolar.

  La mesa propuso elaborar un protocolo que incluya: i) información general sobre la violencia, violencia escolar, tipos y formas; ii) medidas de intervención desde la escuela: protocolo de actuación que incluye la guía de primer contacto y formatos para hacer análisis de casos, y iii) información sobre instituciones responsables de la atención especializada.

  La elaboración de este protocolo se consideró viable pues se ajusta a un segmento de la población de atención, pero es preciso que sea enriquecido con la mirada de los especialistas en educación indígena, educación especial y de igualdad de género para que sea un instrumento robusto e integral. Su viabilidad dependerá de los términos en que se realice. Se corre el riesgo de establecer lineamientos generales sin atender a las particularidades de cada entidad educativa, sector social o región territorial.

  La mesa concluyó que es viable realizar la propuesta de un protocolo modelo nacional con los mínimos necesarios para intervenir en situaciones de conflictos y violencia en las escuelas.

Guía para familias en casos de violencia escolar

- Guía para familias en caso de sospecha de que su hijo/a está involucrado en un caso de acoso escolar.

  La mesa consideró que una guía de este tipo proporciona información sobre el fenómeno de la violencia escolar, orienta a las familias respecto de algunas señales para detectar casos de acoso escolar, así como qué hacer si su hijo/a es el acosador, el acosado o testigo de violencia, les orienta para hacer de conocimiento de la autoridad educativa el hecho y/o hacer la denuncia ante las autoridades correspondientes, incluye consejos para la prevención desde casa y por último integra elementos legales de sus derechos y responsabilidades.

  La elaboración de esta guía se consideró una propuesta viable, pues se podría realizar una guía práctica que conjunte los elementos esenciales de los protocolos existentes de una manera ejecutiva y con líneas muy específicas sobre lo que hay que hacer en casos de sospecha de acoso escolar.

Plataforma de Internet para erradicar la violencia escolar

- Crear una red de apoyo para casos de violencia escolar.

  La mesa propuso crear una red integrada por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, que compartan información sobre estrategias y mecanismos de prevención y atención de la violencia escolar.

- Sitio web que concentre información acerca de la violencia escolar.

  Se recomendó concentrar en un sitio web información clara, precisa, accesible y visualmente atractiva para orientar al público en general sobre la violencia escolar. Además, deberá contar con información de estrategias de prevención, mecanismos de denuncia y atención a la violencia escolar.

- Crear un directorio de escuelas y de autoridades educativas dentro del portal web.

  La mesa sugirió habilitar dentro de la Plataforma Nacional contra la Violencia, una sección que concentre información de las escuelas y de autoridades educativas por entidad federativa.

- Generar indicadores y estadísticas en materia de prevención y atención a la violencia escolar que estén disponibles en el sitio de Internet único.

  La mesa propuso que en este rubro se deberá contar con información general sobre las prácticas de intervención: prevención primaria, secundaria y terciaria; información sobre las prácticas de atención a las diversas formas y tipos de violencia escolar (importancia de atender la problemática); prácticas de intervención para niñas y niños; prácticas de intervención para adolescentes; incluir diagnósticos, indicadores, estadísticas nacionales; secciones de información específica para personal educativo, alumnado y familias, y otros sitios de referencia.

  Respecto de información para personal docente, deberá contener: i) estrategias de prevención primaria para implementar en el aula; ii) asesoría y orientación legal y normativa; iii) materiales de orientación para docentes para desarrollar una convivencia escolar incluyente, democrática y pacífica; iv) estrategias de fortalecimiento y desarrollo de habilidades socio-emocionales y de convivencia escolar.

Respecto de información para directores, deberá contener: i) estrategias de prevención primaria y secundaria para implementar en el aula y en la escuela; ii) asesoría y orientación legal y normativa, y iii) materiales para personal directivo y de supervisión para desarrollar estrategias de convivencia escolar incluyente, democrática y pacífica.

Información para familias y tutores sobre: i) orientación parental: ii) señales de violencia escolar; iii) ¿cómo platicar con las niñas, niños y adolescentes sobre la violencia escolar?; iv) ¿Qué hago si mi hijo/a es responsable de ejercer acoso?; v) destacar la importancia del observador en la prevención y erradicación de la violencia escolar; vi) responsabilidad de las familias frente a la violencia escolar; vii) promover la participación de familias y tutores en la prevención de la violencia escolar; viii) la importancia del respeto y de no participar o aceptar la violencia escolar, y ix) materiales para familias.

Respecto de información para alumnos: i) identificar y orientar sobre la violencia y cómo ayudar a prevenirla (yo genero violencia/soy violentado/soy observador); ii) materiales para el desarrollo y fortalecimiento de habilidades socio-emocionales y de convivencia escolar, a través de los siguientes ejes temáticos: a) Autoestima. Me conozco y me quiero como soy; b) Reconozco y manejo mis emociones; c) Convivo con los demás y los respeto; d) Las reglas: acuerdos de convivencia, e) Manejo y solución de conflictos; f) Todas las familias son importantes, y g) Actividades y dinámicas vivenciales sobre cultura de paz y convivencia escolar (manuales, material audiovisual, etc.).

La mesa consideró que estas propuestas de solución se consideran viables, ya que esto permite tener un portal con información homogénea y actualizada que ayude a prevenir y saber qué hacer en caso de situaciones de conflicto o de violencia en las escuelas.

La propuesta deberá de ser concreta y estar redactada en un vocabulario sencillo para reforzar su impacto y deberá contar con una revisión de expertos que verifiquen el uso correcto del lenguaje y de la información que está contenida. Además, es viable siempre y cuando las instituciones encargadas asuman la obligación de dar su puntual seguimiento.

Cabe destacar que ya existe una plataforma: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.

Por otro lado, la mesa consideró viable tener en un solo sitio y bajo una sola administración las bases de datos con toda la información y estadísticas que deriven de evaluaciones, encuestas y estudios rela-

cionados, de todas las entidades, con la prevención de violencia, así como acciones realizadas y otros aspectos de convivencia escolar.

Capacitación en la recepción de denuncias

- Desarrollar protocolos para los servidores públicos del 911.

  La mesa propuso capacitar, orientar y desarrollar protocolos para los servidores públicos del 911 para atender y canalizar los casos de violencia escolar, así como elaborar protocolos y capacitaciones para los servidores públicos que reciban denuncias sobre violencia escolar.

  Esta solución se consideró altamente viable y recomendable considerando que se incluirá este aspecto en la capacitación que reciban estos servidores públicos, pero debe hacerse en coordinación con diversas instituciones y especialistas bajo una misma línea formativa.

  Es recomendable que los servidores públicos encargados de atender a usuarios, que requieran información y asesoría sobre temas de conflictos y violencia en las escuelas, cuenten con supervisión sobre la información que brindan a los usuarios y que la información sea vigente y actualizada.

Unificar los esfuerzos que se han hecho para fortalecer la convivencia escolar

- Agrupar bajo un solo nombre todos los esfuerzos y programas encaminados a fortalecer la convivencia escolar.

  La mesa recomendó identificar los distintos esfuerzos que promueven acciones de convivencia escolar, con el fin de articularlos. Además de convocar a diversos actores sociales: autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil, especialistas, empresas y medios de comunicación a promover una campaña común para promover acciones de convivencia escolar.

  Esta propuesta se consideró viable, aquí es importante mencionar que ya existen esfuerzos diversos, que requieren únicamente de voluntad de los participantes para definir el nombre.

Revisar los programas, acciones y estadísticas para reducir la violencia escolar

- Crear una mesa interinstitucional responsable de articular esfuerzos institucionales para reducir la violencia en las escuelas.

  Se propuso establecer una mesa de trabajo interinstitucional que articule los diversos esfuerzos y acciones institucionales para com-

batir la violencia escolar y que revise periódicamente los avances (estadísticas, indicadores).

Esta propuesta se consideró viable ya que se requiere de mecanismos que permitan enlazar y alinear los esfuerzos institucionales con información actualizada y vigente. Además esta propuesta podría incorporarse dentro de las acciones que tiene el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes para asegurar su viabilidad.

Enfoque de corresponsabilidad familiar

- Hacer a las familias corresponsables del combate a la violencia escolar.

  La mesa propuso incluir en los procesos de capacitación (que se da a las autoridades escolares) la participación de las familias. Además, sensibilizar a las familias sobre su responsabilidad para combatir la violencia en las escuelas (denuncia entre otros), fortalecer la convivencia escolar y promover mecanismos diversos para orientar a las familias por medio de instituciones de todos los sectores, entre ellas organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

  La propuesta se consideró viable con acciones de formación desde las escuelas y con acciones de formación de diversas instituciones y dependencias de gobierno (Salud, DIF, PGR, IMJUVE, CONAPRED, SEP) dirigidas a las familias a través de la mesa interinstitucional. Su viabilidad depende de la forma en que se realicen los protocolos y su forma de implementación.

Capacitación para el manejo de las situaciones de violencia escolar

- Desarrollar estrategias de prevención, identificación y manejo (dentro de su ámbito de competencia) de situaciones de violencia escolar.

  Se propuso incluir en los procesos de capacitación, a través de todas las instituciones que actualmente realizan estos esfuerzos a docentes, directivos, personal de apoyo y alumnos, técnicas para prevenir, identificar y en su caso manejar situaciones de violencia y para fortalecer la convivencia en las escuelas. Asimismo, promover la resolución pacífica de conflictos dentro de las clases con actividades que involucren activamente a los alumnos; priorizar un enfoque de resolución pacífica de conflictos; promover estrategias de manejo y resolución pacífica de conflictos (mediación, negociación, conciliación, arbitraje), y adoptar un enfoque de la Cultura de Paz en la que se privilegia la justicia restaurativa.

La propuesta se consideró viable pues ya existen estrategias de prevención primaria y secundaria (transformación pacífica del conflicto, acuerdos escolares de convivencia, marcos locales de convivencia escolar) que se pueden difundir y enriquecer con otras estrategias.

De igual forma, deberá considerase que ya existe una propuesta y trabajos desarrollados mediante el Programa Nacional de Convivencia Escolar, el cual tiene como uno de sus objetivos fortalecer habilidades socio-emocionales y de convivencia escolar en los estudiantes, a través de los siguientes ejes:

- Autoestima. Me conozco y me quiero como soy.
- Reconozco y manejo mis emociones.
- Convivo con los demás y los respeto.
- Las reglas: acuerdos de convivencia.
- Manejo y solución de conflictos.
- Todas las familias son importantes.

Este apartado depende de la viabilidad de los protocolos que se planean realizar.

Mesa 6
Diagnóstico

El artículo 17 constitucional consagra en favor de los gobernados el derecho a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita. Sin embargo, existen algunas asimetrías sociales y culturales que han dificultado el cumplimiento del acceso a la justicia.

Si bien ha habido avances en la forma en cómo se imparte justicia, particularmente con la introducción en nuestro sistema legal de medios alternativos de solución de conflictos (MASC) como la mediación, la conciliación, entre otros, su uso aún es limitado y mínimo en comparación con los procedimientos judiciales.

En este sentido, la mesa identificó diversos problemas que requieren ser atendidos para mejorar el acceso a la justicia de las personas y hacer de ésta una justicia menos compleja y costosa.

Se identificó, por ejemplo, que uno de los problemas es la posible falta de confianza en instituciones y en la impartición de justicia que se extiende a las autoridades y a quienes intervienen en los procedimientos jurisdiccionales, lo que impide que se genere una sólida cultura de la legalidad.

A pesar de que los MASC se encuentran disponibles en la mayoría de las entidades federativas, su difusión y el impulso al establecimiento de centros de justicia alternativa ha sido insuficiente, particularmente por falta de información sobre su existencia, la labor que desempeñan y los beneficios de estos mecanismos.

Otro problema que identificó la mesa está asociado con la falta de personal capacitado para gestionar conflictos comunitarios, es decir, los problemas que se presentan entre vecinos, condóminos y aquéllos que se presentan cotidianamente en la vida de las personas.

En suma, la cultura de la legalidad y de la paz no han permeado completamente en la sociedad y existe un sentimiento ciudadano de desigualdad ante la ley que exige tomar medidas.

Problemática general

A partir de los foros de consulta sobre justicia cotidiana, se advirtió que una barrera importante de acceso a la justicia es la falta de información oportuna y de calidad sobre la forma en que un conflicto puede ser atendido. Más aun, las instancias de resolución de controversias se encuentran alejadas de gran parte de la población.

Los medios alternativos de solución de conflictos (MASC) como la mediación, la conciliación, entre otros, tienen la característica de no confrontar ni crear desavenencias, sino encauzar la voluntad de las partes y fomentar una cultura de resolución amigable. Además, el tiempo y costo de tramitación es radicalmente más bajo que los de un proceso judicial.

Sin embargo, el uso de los medios alternativos de solución de conflictos es aún limitado y mínimo en comparación con los procedimientos judiciales. A pesar de que los MASC se encuentran disponibles en la mayoría de las entidades federativas, su difusión y el impulso al establecimiento de centros de justicia alternativa ha sido insuficiente. Además, existen deficiencias en la formación y capacitación de mediadores y conciliadores.

Adicionalmente, los conflictos comunitarios tampoco cuentan en general con mecanismos de resolución o gestión efectivos y de fácil acceso para su solución. Este tipo de conflictos se refiere, entre otros, a asuntos vecinales, condominales, usuarios de instalaciones y vía públicas así como cualquiera que ocurra en todo ámbito de interacción social.

Problemas específicos identificados y sus causas

I. El acceso a la justicia es muy caro

A pesar de que el artículo 17 constitucional dispone que la impartición de la justicia es gratuita, en la realidad es costosa en cuanto a los gastos directos e indirectos; encontrando en los medios alternativos mecanismos de bajo costo.

II. Falta de confianza en instituciones e impartición de justicia

La población desconfía en las instituciones y procedimientos de procuración y administración de justicia. La desconfianza se extiende a las autoridades y a los operadores mismos del sistema. La falta de credibilidad y la corrupción o la percepción de la misma han impedido que se genere una sólida cultura de la legalidad.

En la actualidad, vivimos una crisis de valores cívicos y de respeto hacia el derecho.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Publica 2015 arrojó que el 63.06% de los encuestados no denuncia por causas atribuibles a la autoridad y otro 16.85% por desconfianza a las mismas.

Sentimiento de injusticia y decepción en el sistema por parte de los ciudadanos.

III. Poca utilización de los Centros de Justicia Alternativa

Existe falta de información sobre la existencia y labor de los centros alternativos de solución de conflictos.

A pesar de que en México desde hace tiempo en diversos procesos judiciales se encuentra regulada la audiencia de conciliación como una etapa dentro del juicio, en la cual se busca que las partes lleguen a una solución conjunta que ponga fin al mismo, ésta es vista sólo como un trámite por el que hay transitar para poder seguir con el juicio, sin que se le dé mayor importancia a esta etapa pre-procesal, o bien, a través de los centros de justicia alternativa.

En materia procesal sólo se aplican los MASC cuando la voluntad de las partes decide someterse a ellas, por lo que a la sociedad les resulta más confiable la vía judicial que alguno de los otros medios alternativos.

Han sido insuficientes los esfuerzos para promover el uso de la mediación, la conciliación e incluso el arbitraje en asuntos civiles, mercantiles, de arrendamiento, corporativos o del derecho de familia que son más susceptibles de ser abordados a través de estos procedimientos.

Zonas geográficas lejanas de estos centros.

IV. Insuficientes mecanismos para atender conflictos comunitarios

Ausencia de personal calificado para gestionar los conflictos comunitarios utilizando mecanismos alternativos de solución de controversias, tales como la mediación.

Falta de regulación en la legislación.

V. Cultura de la legalidad y de la paz

Escasa cultura y consecuente desacreditación de los valores mínimos de convivencia social.

Desconocimiento y, en algunos casos, desaprobación de las normas que rigen la convivencia social.

Falta de compromiso por promover y cuidar el estado de derecho, defenderlo y participar en su evolución.

Desigualdad de facto y ante la ley, lo que acarrea frecuentemente un tratamiento discriminatorio.

Impunidad.

Falta de respeto por los derechos humanos, la justicia y la democracia.

VI. Insuficiente número de servidores públicos preparados y capacitados

Insuficiente capacitación y rigor académico en la capacitación.

Uso inadecuado de los recursos destinados para la capacitación.

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?

En México desde 1997 se ha venido desarrollando el uso de la mediación en diversas entidades federativas. La primera fue Quintana Roo con la expedición de la Ley de Justicia Alternativa de 1997.

A partir de ese año, los poderes judiciales de algunos estados, con el respaldo de instituciones de educación superior, entre otras, comenzaron con la labor de difundir, promover, convencer y capacitar a un gran número de profesionales con la esperanza de que el empleo de los medios alternos mejorara la administración de justicia y promoviera la cultura de la paz social.[37]

Casi todas las entidades federativas cuentan ya con instituciones que ofrecen servicios públicos de gestión y resolución de conflictos.

Por ejemplo, en el Distrito Federal, de diciembre de 2014 a julio de 2015 el personal adscrito al Centro de Justicia Alternativa, que equivale al 0.9% del personal adscrito a los juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, atendió 6,415 asuntos, que equivalen al 3.51% de los 182,685 asuntos que atendieron los juzgados y el Centro, la productividad del personal adscrito al Centro es de 136.5 expedientes por empleado, cuando el promedio es de 43.85, incluyendo al personal del Centro y del 33.6 entre el personal adscrito a juzgados, en el periodo de diciembre de 2014 a julio de 2015.

[37] Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. "Medios alternos de solución de conflictos". María Guadalupe Marquez Algara y José Carlos de Villa Cortés, pág. 5 y ss. http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/15.pdf

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Leyes orgánicas de los Tribunales Superiores de Justicia de cada entidad federativa.
- Ley de Justicia Alternativa para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chiapas.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Colima.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Durango.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Zacatecas.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Baja California.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Hidalgo.
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Nayarit.
- Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el Estado de Yucatán.
- Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el Estado de Sonora.
- Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social para el Estado de México.
- Ley de Mediación del Estado de Chihuahua.
- Ley de Mediación del Estado de Oaxaca.
- Ley de Mediación del Estado de Tamaulipas.
- Ley de Mediación y Conciliación del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Mediación y Conciliación del Estado de Campeche.
- Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Ley de Medios Alternos de Solución de Controversias para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León.
- Ley que regula el Sistema de Mediación y Conciliación en el Estado de Tlaxcala.

Costos de los problemas

El costo que principalmente se advierte de la problemática al poco uso de los MASC es, por una parte, de índole social; atendiendo al desconocimiento de su existencia y operación ya que los abogados son quienes aconsejan acudir a la vía judicial para la resolución de cualquier tipo de conflicto, sin importar que ello afecte en el costo y tiempo de su cliente. Esto incide en una sobrecarga de trabajo para los órganos jurisdiccionales que reflejan una percepción en la sociedad de que la justicia pronta y expedida es inexistente.

Asimismo, el insuficiente uso de los MASC resulta en la descomposición del tejido social y el desprestigio del estado de derecho. La justicia no comienza cuando el conflicto es grande o ruidoso. La justicia comienza cuando hay una disputa que merece ser resuelta o gestionada y que al resolverla o gestionarla se evitarán, precisamente, los conflictos grandes o ruidosos.

La cohesión social es un elemento indispensable para una vida pacífica. Ésta se logra, fundamentalmente, cuando se asumen, comparten y transmiten los valores centrales o principios básicos de convivencia colectiva. El respeto a la propiedad, vida privada, integridad física o las opiniones, son solo algunos de tales presupuestos.

De esta manera, las actividades sociales cotidianas se desarrollan bajo ciertos límites que, finalmente, habilitan la convivencia armónica.

Sin embargo, aún y cuando se asuman y compartan (en buena medida) los principios o valores básicos de convivencia social, no se anulan las posibilidades de lesión. Por ello, es indispensable diseñar o, en su caso, fortalecer los mecanismos a través de los cuales se puedan gestionar y resolver -colaborativa y pacíficamente- los eventuales casos en que se vean afectados esos presupuestos.

Para lograr ese objetivo, se considera necesario llevar a cabo acciones puntuales en los rubros de difusión (de los derechos y libertades), de fortalecimiento de los instrumentos de gestión y resolución de conflictos y, muy especialmente, del servicio público.

Difusión

En el ámbito de la difusión, la mesa consideró necesario y viable el diseño y puesta en marcha de una campaña de socialización y comunicación en la que participen los sectores público, privado y social. A través de esta campaña se pretende recuperar los principios básicos de convivencia social, reforzando así la cultura de la legalidad y de la paz.

Al mismo tiempo, se busca generar conciencia y confianza sobre las bondades que reporta la resolución pacífica y colaborativa de los conflictos. En este rubro tienen especial importancia los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), pues constituyen un espacio de asistencia jurídica temprana en donde los conflictos pueden ser resueltos con sencillez y prontitud. Su difusión permitirá crear conciencia social sobre sus beneficios, incentivar su uso y facilitar el acceso a la justicia.

Fortalecimiento

En cuanto a las acciones de fortalecimiento, la mesa consideró conveniente realizar un diagnóstico sobre la existencia, funcionamiento y necesidades de mejora de las oficinas públicas que, al día de hoy, realizan funciones de orientación e información a la ciudadanía. La implementación o, en su caso, el mejoramiento de estos espacios, así como la profesionalización de los servidores públicos encargados de estas tareas, abre la puerta para la asistencia jurídica difusa, esto es, para la creación de un sistema integral de atención ciudadana que empiece por atender los conflictos desde el primer contacto.

Servicio público

Es necesario recuperar el verdadero sentido del servicio público. La elaboración de un catálogo de principios que habrá de explicarse y difundirse entre los servidores públicos de las distintas dependencias, niveles y órdenes de gobierno, así como la creación de un directorio y una ruta crítica para la atención ciudadana y la asistencia jurídica temprana, permitirán homologar criterios y facilitar a los ciudadanos la solución de sus conflictos. En definitiva, se trata de sentar las bases para crear y fortalecer la justicia cotidiana.

En suma, la mesa consideró que los MASC deben permear en todos los órdenes de gobierno, pero sobre todo en los ciudadanos, como la herramienta más importante para la resolución pacífica y colaborativa de conflictos comunitarios.

Soluciones

Iniciativa legislativa

- Reformar el artículo 73 la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de asistencia jurídica temprana y justicia alternativa (mecanismos alternativos de solución de controversias).
- Expedir la legislación general sobre asistencia jurídica temprana y justicia alternativa (mecanismos alternativos de solución de controversias).

Política pública

- Promover que los poderes judiciales fomenten que los operadores jurídicos den a conocer los beneficios de los MASC.
- Promover que en las materias civil y familiar se invite a las partes a acudir a los MASC.
- Promover la creación y difusión de protocolos de formación y actuación de facilitadores.
- Promover que las entidades federativas y municipios:
  - Revisen y, en su caso, adecuen las leyes para reconocer a los acuerdos de los MASC el carácter de cosa juzgada o de cumplimiento obligatorio.
  - Realicen las revisiones y ajustes legislativos necesarios para ampliar el uso de los MASC a otros sectores.
  - Revisen y, en su caso, se adecuen y fortalezcan las leyes o reglamentos existentes en materia de justicia cívica (infracciones, sanciones y procedimientos).
  - Promuevan la capacitación de los policías en materia de mediación policial.
  - Revisen y adecuen las leyes o reglamentos estatales o municipales en materia de justicia cívica o de barandilla.

  - Revisen sus legislaciones penales para que, conductas que puedan ser atendidas por la justicia cívica o de barandilla, sean reguladas en esta materia.

- Construir una ruta crítica y el directorio de la red de asistencia jurídica difusa.

- Institucionalizar en el servicio público lineamientos para que los servidores públicos puedan aprovechar los MASC en la gestión de los conflictos que conozcan o que vivan en el ámbito de su competencia sin que esto implique sanciones administrativas.

- Generar un catálogo de principios para distribuir entre todos los servidores públicos.

- Crear un catálogo de derechos disponibles sobre la cultura de la legalidad y resolución pacífica de los conflictos.

- Promover estándares mínimos para la designación de los servidores públicos de orientación e información, así como capacitar a quienes trabajan en oficinas de asistencia jurídica dentro de diversas instituciones (municipios, delegaciones, etc.).

- Diseñar e implementar, a partir de todos los esfuerzos de actores y sectores, campañas publicitarias en medios masivos de comunicación, por medio de organizaciones de los sectores público, privado y social, entre otros, sobre los beneficios de la convivencia social armónica y sobre los beneficios de los MASC.

- Generar un manual de conceptos básicos sobre los MASC para distribuir entre todos los comunicadores.

- Promover la adopción de sistemas internos de solución de conflictos por parte de organizaciones (por ejemplo, escuelas, empresas, instituciones gubernamentales, etc.) utilizando los MASC que incluyan la formación de los facilitadores que requieran.

- Explorar modelos y/o mecanismos de auto representación que permita a las personas, en determinados casos, defenderse por sí mismo ante instancias administrativas o jurisdiccionales.

- Promover y fortalecer mecanismos que permitan que en las comunidades que así lo decidan se pueda nombrar a un mediador comunitario, con carácter honorífico y que sea proveniente de la misma.

Desarrollo de las soluciones

Difundir valores, principios básicos de convivencia social y cultura de la legalidad y de la resolución pacífica y colaborativa de conflictos

- Diseñar e implementar, a partir de todos los esfuerzos de actores y sectores, campañas publicitarias en medios masivos de comunicación, por medio de organizaciones de los sectores público, privado y social, entre otros, sobre los beneficios de la convivencia social armónica y sobre los beneficios de los MASC.

- Crear un catálogo de derechos disponibles para toda la ciudadanía.

- Establecer como obligación de los operadores jurídicos (abogados, secretarios de acuerdo, jueces, policías) dar a conocer los beneficios de los MASC.

- Generar un manual de conceptos básicos sobre los MASC para distribuir entre todos los comunicadores.

La mesa consideró que para llevar a cabo estas soluciones es necesario presentar a la ciudadanía ejemplos donde, por regla general, se respeta la ley para propiciar un contagio positivo. Además, se requiere difundir, en todos los sectores, los beneficios que conlleva la utilización de los MASC, así como dar a conocer y explicar los beneficios y los procesos de estos mecanismos al momento que se detona el conflicto y antes de su judicialización.

En este sentido, la mesa identificó que es necesario demostrar que colaborar y participar en conciliaciones o mediaciones dejan mejores resultados que pelear, por ello, se debe persuadir a la ciudadanía de que puede participar directamente en la resolución de sus controversias o conflictos.

Algunos beneficios del uso de los MASC son: rapidez; que las partes mantienen el control sobre los temas a tratar, los procedimientos y los resultados, y que, por regla general son confidenciales (lo cual genera confianza), voluntarios, flexibles, imparciales, más económicos, neutrales, equitativos y más centrados en los intereses que en las posiciones (lo que se plantea en una demanda y contestación).

Por ello, respecto de las soluciones propuestas la mesa consideró que éstas son viables, ya que pueden realizarse con los recursos de todos los actores involucrados y por medios diversos que no nece-

sariamente tienen que ser masivos. Además depende de la voluntad de todos los actores y se puede hacer con las herramientas con que cada uno cuenta.

Construir una ruta crítica y un directorio de la red de asistencia jurídica difusa

- Dar a conocer la existencia de los centros, institutos o instancias de mecanismos alternativos de solución de controversias, los conflictos que en éstos pueden ser gestionados para ser resueltos, así como de las oficinas de orientación e información.

  La mesa propuso generar y difundir un directorio con la información básica para acceder a los MASC, así como sus características principales. Esta solución se consideró viable pues sólo es necesario identificar los datos de contacto (teléfonos, direcciones, correos electrónicos, etc.) de las oficinas públicas en los tres órdenes de gobierno dedicados a las tareas de orientación e información. Adicionalmente, se requiere realizar un diagnóstico para identificar quiénes son los actores y cuáles las instituciones involucradas.

Ampliar la aplicación de los MASC a otros sectores

- Institucionalizar en el servicio público lineamientos para que los servidores públicos puedan aprovechar los MASC en la gestión de los conflictos que conozcan o que vivan en el ámbito de su competencia sin que esto implique sanciones administrativas.

  Para llevar a cabo esta solución es necesario sensibilizar y concientizar a los servidores públicos respecto de la posibilidad de solucionar controversias entre autoridades y particulares por medio de los MASC. Esta solución se consideró viable ya que es una responsabilidad de todos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno proponer el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, particularmente prevista por el artículo 17 Constitucional.

Difundir la importancia del servicio público entre sus actores

- Propiciar la calidad y la actitud en el servicio a través de crear un catálogo de principios para distribuir entre todos los servidores públicos para que el servicio público sea, además de lo relativo al artículo 109 Constitucional, oportuno, difuso, ágil, útil, accesible, objetivo, amable, empático, transparente, propositiva y posteriormente difundirlo entre la ciudadanía.

- En una etapa posterior difundir dicho catálogo entre la ciudadanía.

  Para llevar a cabo esta solución, la mesa propuso sensibilizar y concientizar a los servidores públicos sobre la asistencia jurídica temprana difusa; es decir, la importancia de orientar y remitir a las oficinas competentes a quien lo solicite. Asimismo, se sugirió crear una ruta crítica para la atención ciudadana que incorpore información sobre la red de asistencia jurídica temprana.

  Estas soluciones se consideraron viables ya que sólo se requiere construir el catálogo y difundirlo a través de las páginas de Internet de cada ente público.

Fortalecer la utilización de los MASC dentro de la justicia cívica o de barandilla

- Promover mecanismos para que las entidades federativas y municipios realicen las revisiones y ajustes legislativos necesarios para ampliar el uso de los MASC a otros sectores.

  Para lograr lo anterior, se propuso contemplar en los servicios que proporcionan las alcaldías y municipios la mediación o conciliación que abarquen la participación ciudadana activa. Además, organizar o consolidar mecanismos de mediación comunitaria que gestione y pueda resolver los conflictos que surgen en las interacciones sociales, principalmente, pero no únicamente, al interior de la comunidad, por ejemplo: condominios, vecinos, etc.

  La mesa identificó que esta propuesta sería viable en la medida en que se pueda sugerir y promover entre las entidades federativas la revisión del uso de los MASC como parte de sus políticas públicas.

Fortalecer la justicia cívica para prevenir y atender conflictos sociales menores

- Promover que las entidades federativas y municipios revisen y en su caso se adecuen y fortalezcan las leyes o reglamentos existentes en materia de justicia cívica (infracciones, sanciones y procedimientos).

  Esta propuesta podría llevarse a cabo a través del fortalecimiento en la aplicación de las sanciones en materia de justicia cívica.

  La mesa identificó que esta propuesta sería viable en la medida en que se pueda sugerir y promover entre las entidades federativas la revisión del uso de los MASC como parte de sus políticas públicas.

Homologar los perfiles de los operadores de MASC

- Promover la creación y difusión de protocolos de formación y actuación de facilitadores.

  La mesa consideró necesario contar con estándares mínimos de competencias y habilidades para los operadores de los MASC. Esto se considera viable, ya que se requiere hacer un protocolo con lineamientos mínimos para sugerir y promover su adopción por parte de las entidades federativas.

Incentivar en las entidades federativas la utilización de los MASC

- Promover que las entidades federativas y municipios revisen y, en su caso, adecuen las leyes para reconocer a los acuerdos de los MASC el carácter de cosa juzgada o de cumplimiento obligatorio.

  Para el cumplimiento de esta solución la mesa consideró que es necesario reconocer a los acuerdos de los MASC el carácter de cosa juzgada o de cumplimiento obligatorio. Por ello, la propuesta se considera viable ya que únicamente se requiere la voluntad de las entidades federativas para realizar las revisiones y, en su caso, las reformas correspondientes.

Capacitación de servidores públicos

- Establecer en los centros de mediación, alcaldías y municipios, mecanismos de "asistencia jurídica temprana" que permitan remitir o canalizar a los procedimientos que requiera la ciudadanía en cada caso en particular.

- Crear, habilitar, rehabilitar, o bien, revisar el funcionamiento de las distintas oficinas de atención al público, en particular los centros de justicia alternativa.

- Generar una red de asistencia jurídica temprana con la información de todos operadores que realizan estas funciones.

  La mesa consideró necesario capacitar a los servidores públicos que trabajan en oficinas de asistencia jurídica dentro de diversas instituciones (municipios, delegaciones, etc.) sobre el uso y los beneficios de los MASC. Además, identificó que se requiere que el personal tenga espíritu de servicio, sea altamente calificado, bien entrenado, que tengan acceso a buena información y que no buro-

craticen la canalización de los asuntos. Por ello, se requiere generar vasos comunicantes de coordinación entre los actores encargados de estas funciones.

Las propuestas de solución se consideraron viables pues se requiere incorporar esta temática en la capacitación que se da a los servidores públicos.

Ampliar o fortalecer la utilización de los MASC en la función policial

- Promover que la federación, entidades federativas y municipios revisen y, en su caso, adecuen la legislación correspondiente y promover la capacitación de los policías en materia de mediación policial.

  Se propuso promover el desarrollo de programas para que ciertos elementos de la policía estén capacitados para realizar funciones de mediación. Esta propuesta se consideró viable ya que se requiere primordialmente la disposición de los cuerpos policíacos para adoptar estas medidas y una revisión de la normativa vigente en materia de la función policial.

Adoptar sistemas internos de solución de conflictos por parte de diversas organizaciones

- Desarrollar y promover programas de MASC al interior de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales (por ejemplo, escuelas, empresas, instituciones gubernamentales, etc.).

  La mesa propuso promover que las organizaciones de todos los sectores cuenten con personal capacitado para gestionar y solucionar los conflictos internos por medio de los MASC. La propuesta se consideró viable ya que sólo se requiere promover y trabajar con grupos de diversos sectores para que al interior de sus organizaciones adopten los MASC como método de resolución de conflictos. Asimismo, se pueden generar modelos que sirvan a las organizaciones como base para la adopción de MASC.

Privilegiar las capacidades en la contratación

- Promover estándares mínimos para la designación de los servidores públicos de orientación e información.

- Contar con mecanismos para solucionar conflictos entre ciudadano y autoridad de primer contacto.

La mesa identificó que es necesario generar mecanismos para impulsar estándares mínimos de capacidad en el servicio público, para ello se requiere promover que la atención de los servidores públicos de primer contacto se realice con eficiencia y con los principios básicos del servicio público.

Organización y Funcionamiento de los Poderes Judiciales

Mesa 7
Diagnóstico

Los poderes judiciales deben impartir justicia de calidad a través de servicios accesibles, eficientes y confiables. Lamentablemente, en México el aparato que conforman estas instituciones carece de algunas capacidades para resolver satisfactoriamente los conflictos que conoce y esto repercute negativamente en la calidad de la respuesta institucional y en la satisfacción de los usuarios. Los principales problemas que se advierten son:

Asimetrías en las cargas de trabajo y complejidad de los asuntos en los poderes judiciales locales y federales. Igualmente, se advierte que los recursos humanos, materiales y financieros no se asignan eficientemente lo que genera saturación en algunas materias. También son importantes las diferencias salariales que existen para funcionarios del mismo rango no sólo entre las entidades federativas y la federación, sino en el mismo nivel local.

Existe **poca independencia de los poderes judiciales** por falta de medidas para asegurar su autonomía política y financiera, así como para blindarlos ante la corrupción. En este rubro, también destaca el escaso uso de mecanismos de vigilancia.

Respecto a la **calidad del gobierno judicial** aún se está lejos de los objetivos perseguidos por las reformas realizadas en la década de los noventa, principalmente en lo que se refiere a la separación de tareas administrativas de las jurisdiccionales, mecanismos eficientes de control y supervisión de la estructura institucional y prevención de prácticas clientelistas como las relacionadas con los nombramientos. Otro factor muy débil es la estadística judicial, pues la falta de instrumentos e indicadores para medir el desempeño judicial y la calidad de la justicia impide rendir cuentas e identificar oportunamente problemas y espacios de oportunidad con el objetivo de mejorar el desempeño interno de las instituciones judiciales y su interacción con otras.

Igualmente, se identificó que a pesar de que el servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en la mayoría de las leyes y reglamentos, la carrera judicial aún no opera de forma homogénea ni completa a nivel

nacional. Así, muchos sistemas de justicia estatal continúan funcionando con programas de formación deficientes y poco homologados que repercuten negativamente en las competencias de los impartidores de justicia.

También preocupa la debilidad y dispersión de prácticas innovadoras dentro de todo el aparato de gobierno judicial y, por ende, la ausencia de soluciones en importantes ventanas de oportunidad para mejorar la operación y diseño de los procedimientos, como el uso de la oralidad.

Por último, se advierte que faltan esfuerzos para remover los obstáculos geográficos, económicos y sociales que permitan a todos los ciudadanos acceder a los servicios de justicia, especialmente, en localidades alejadas de los grandes centros urbanos o en conflictos de menor cuantía.

Problemática general

Los tribunales de los poderes judiciales de las entidades federativas son instituciones clave para garantizar que las personas puedan hacer uso de los servicios de impartición de justicia. Por ello, es indispensable que el aparato que conforman estas instituciones tenga las capacidades –materiales, humanas, financieras, legales y organizativas– para resolver satisfactoriamente los conflictos que conozca. Así, el gobierno judicial tiene la responsabilidad de asegurar que la impartición de justicia sea de calidad a través de servicios accesibles, eficientes, confiables y que respeten la dignidad de las personas.

En México, se identifica la necesidad de fortalecer las instituciones y los procesos de impartición de justicia, principalmente en lo que se refiere a:

- Jueces y personal independiente y adecuadamente capacitados.
- Condiciones humanas y materiales adecuadas para proporcionar el servicio de impartición de justicia.
- Mecanismos de supervisión y control de la labor jurisdiccional.

Estas necesidades se reflejan tanto en la percepción de la impartición de justicia en México como en los resultados de los procesos judiciales. Basta observar la opinión sobre los principales problemas en la materia (corrupción, injusticia, desigualdad y procesos tardados)[38] para advertir que las debilidades son variadas y la problemática es multifactorial, por lo que sólo será posible generar soluciones a partir de políticas públicas integrales, estructurales y profundas. (Ver anexo I)

Existen diversos estudios que dan cuenta del estado que guardan los poderes judiciales locales[39] pero carecemos de un diagnóstico empírico integral que permita tener una visión objetiva y comparativa fiable sobre su organización y funcionamiento.

A partir de la información existente y de esfuerzos por conocer el contexto de la impartición de justicia mexicana, se pueden aproximar algunos problemas, mismos que a continuación se exponen de forma sintética.

[38] Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, tomo: Justicia editado por Héctor Felipe Fix-Fierro, Alberto Abad Suárez Ávila y Edgar Corzo Sosa. Datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Justicia, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IIJ-UNAM-IFE, 2011.

[39] Entre otros véase Concha, Hugo y Caballero, José Antonio. Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. México: UNAM, 2001; Alvarado, Arturo. La reforma de la Justicia en México. México: Colegio de México, 2008; Caballero, José Antonio, López Ayllón, Sergio y Oñate, Alfonso. El libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006; Pásara, Luis. En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina. México: UNAM, 2004.

Problemas específicos identificados y sus causas

I. Asimetrías en las cargas de trabajo y complejidad de los asuntos en los poderes judiciales locales y federal

De acuerdo a la información del INEGI[40] el número total de causas que atendieron los poderes judiciales locales en 2013 fue de 2,142,872, de las cuales grosso modo 35% son familiares, 30% civiles, 20% mercantiles, 13% penales y 2% otras (estas cifras no incluyen los litigios laborales ni todos los contenciosos administrativos). Para el mismo año en los tribunales federales (juzgados de distrito, tribunales unitarios y tribunales colegiados de circuito) se iniciaron 965,096 causas. Por su parte, las cifras de 2015 muestran que en el fuero común de los 1,806,400 asuntos en primera instancia el 25.9% es en materia civil, el 25.8% mercantil, el 37.6% familiar y sólo el 9.15 penal.[41] (Ver anexo II)

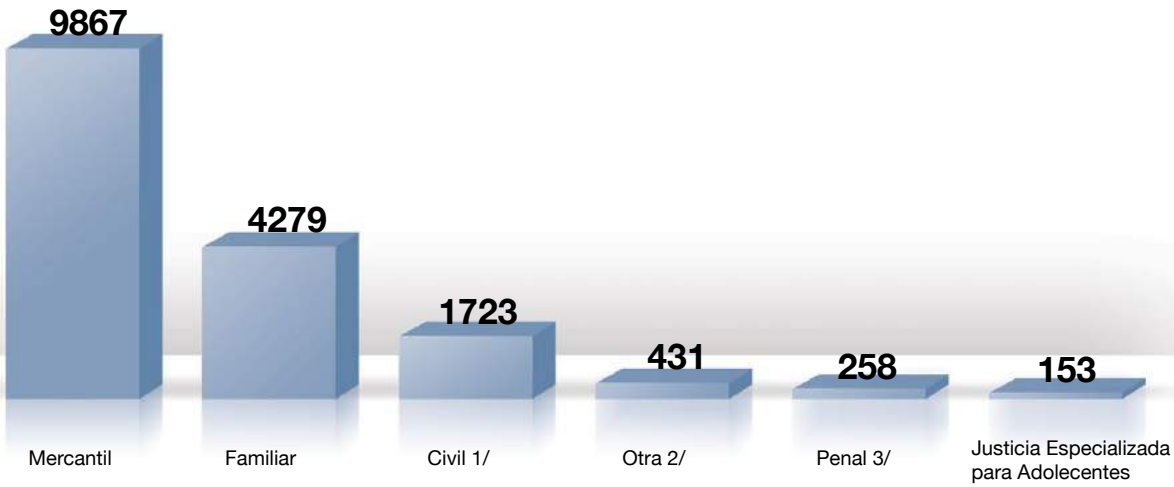
Para atender la carga de trabajo en el fuero común se tienen 35,831 personas adscritas a los órganos jurisdiccionales de primera instancia bajo una distribución regular entre las distintas materias, siendo la materia familiar la que mayor dotación de recursos humanos tiene. (Ver anexo III)

Sin embargo, al observar la carga de trabajo de cada materia es posible identificar un mayor número de asuntos activos –ingresados y pendientes– en la materia mercantil pues de los 17,118 asuntos que se conocieron en el periodo, el 59.9% correspondieron a los órganos jurisdiccionales de esa materia. (Ver anexo IV)

Se observa una importante disparidad en el número de asuntos que conoce anualmente el personal de los órganos jurisdiccionales en diferentes materias como se observa en la siguiente tabla. Por ejemplo, en materia mercantil la carga de trabajo del personal es de 769 asuntos, en familiar de 279, en civil de 130, en penal de 26 y en justicia especializada para adolescentes de 19. En lo que se refiere a los jueces, la tendencia anterior en cuanto a las cargas de trabajo se repite, como se puede observar en la siguiente gráfica. Es importante destacar que estas cifras deben ser analizadas a la luz de la complejidad de los asuntos y la duración de los mismos. (Ver anexo V)

[40] INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014
[41] INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015

Carga de trabajo de jueces de los órganos jurisdiccionales de primera instancia, por materia
2014



Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo los asuntos ingresados durante el 2014 más los asuntos pendientes al 31 de diciembre del 2013 por tipo de materia, entre el número de jueces de los órganos jurisdiccionales de primera instancia especializados en la materia. No se incluye el número de jueces de los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Mixto (627 jueces), De Extinción de dominio (3 jueces), Mixta (288 jueces) y del Tribunal en materia de Juicio Oral en otras materias (48 jueces).

1/ Incluye a los jueces de los juzgados en materia Civil y de Menor cuantía y/o Paz Civil.
2/ Incluye los jueces de los juzgados en materia de Indígena y otro.
3/ Incluye los jueces de los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Penal, Penal, De Control o Garantías (Sistema Acusatorio-Oral), Oral Penal, De Ejecución (Sistema Tradicional), De Ejecución (Sistema Acusatorio Oral) y del Tribunal en materia de Juicio Oral Penal.

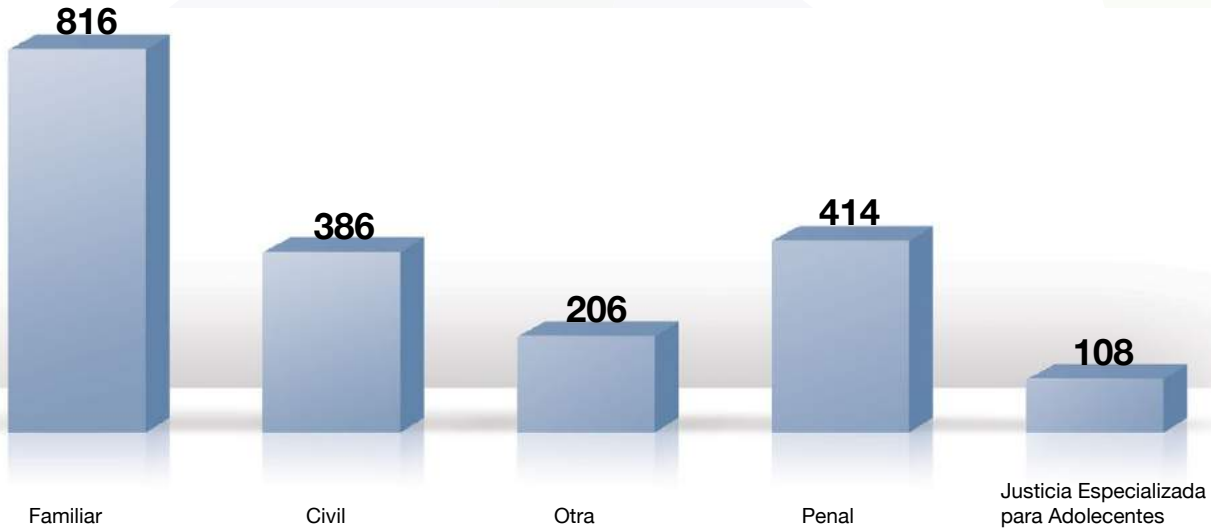
Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

En lo que se refiere a la segunda instancia, en los órganos jurisdiccionales de materia familiar hay en promedio 32 funcionarios judiciales adscritos, en la materia civil 29, en los órganos penales 27 y en los encargados de justicia para adolescentes 14. (Ver anexo VI)

Ahora bien, respecto a la carga de trabajo, calculada a partir de los asuntos ingresados durante 2014 más los asuntos pendientes al 31 de diciembre de 2013, tenemos que la materia familiar es la que mayor carga de trabajo tiene pues atiende el 46.2% de los asuntos, seguida por la civil con 22.4% y penal con 22.1%. Los órganos jurisdiccionales especializados en justicia para adolescentes atienden el 4.1%. Por su parte, la distribución de carga de trabajo por personal general muestra que en materia familiar el número de asuntos promedio es de 54, seguida por la materia penal con 30, la civil con 29 y la justicia especializada para adolescentes con 11. Es importante destacar la alta

demanda que tiene la justicia familiar al mismo tiempo que enfrenta graves problemas tanto de procedimiento como de resultados.[42] En cuanto a la carga de trabajo de jueces y magistrados los resultados se observan en la siguiente gráfica. (Ver anexo VII)

Carga de trabajo de jueces y magistrados de los órganos jurisdiccionales de segunda instancia, por materia
2014



Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo los asuntos ingresados durante el 2014 más los asuntos pendientes al 31 de diciembre del 2013 por tipo de materia, entre el número de jueces de los órganos jurisdiccionales de primera instancia especializados en la materia.

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014.

Desde el punto de vista presupuestal, en el año 2015 el conjunto de los poderes judiciales locales obtuvo recursos por 27,600 millones de pesos, mientras que el Poder Judicial Federal (sin considerar el TEPJF) por 48,707 millones de pesos. Respecto a la utilización de los recursos de los poderes judiciales locales no existe información sistematizada y homogénea para observar su asignación. En este rubro, merece la pena resaltar las importantes diferencias salariales que existen para funcionarios del mismo rango no sólo entre las entidades federativas y la federación, sino en el mismo nivel local.

[42] Justicia cotidiana. Síntesis del informe y recomendaciones. México, CIDE, 2015, p. 25.

De los diagnósticos que existen y de una comparación básica de la estadística existente (INEGI, AMIJ, CONATRIB), salta a la vista que existen fuertes asimetrías entre los distintos poderes judiciales del país, mismas que inciden tanto en su independencia como en su organización, funcionamiento y eficacia. Estas asimetrías van desde la cantidad de recursos humanos, materiales y financieros que tienen los poderes judiciales hasta la aplicación de prácticas innovadoras en la gestión y administración de las diversas áreas de la institución. En este escenario no es posible establecer cuál es la capacidad real de estas instituciones en materia de recursos humanos y cuáles son las necesidades urgentes que se deben de cubrir en esta materia. Esta falta de claridad no permite ejecutar de forma eficiente los recursos materiales y financieros ni garantizar el acceso equitativo a políticas institucionales transversales como la capacitación o innovación tecnológica.

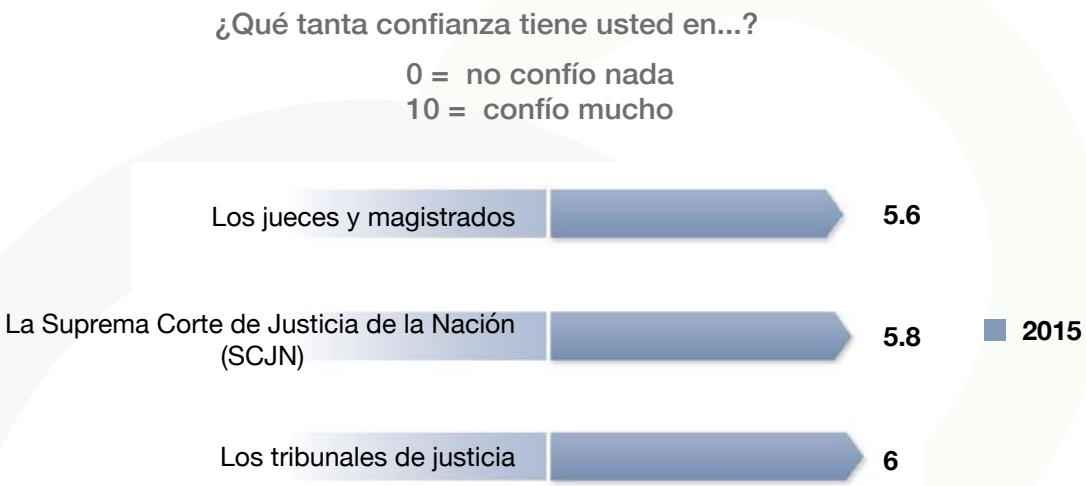
II. Desconfianza en la independencia de los poderes judiciales

La literatura especializada en materia judicial ha insistido en la importancia de la independencia para una correcta operación de los poderes judiciales. La independencia del poder judicial, o la carencia de la misma respecto a otros poderes, influye en la manera en que los jueces deciden en uno u otro sentido. Ello se convierte en un componente crítico respecto de la percepción que tienen los actores sociales y políticos sobre el funcionamiento de los tribunales. La ausencia de independencia impacta de forma negativa en la administración de justicia a través de los siguientes tres componentes:

- Vulnerabilidad política, entendido como dependencia hacia el poder político, en especial los gobernadores
- Vulnerabilidad financiera
- Vulnerabilidad a la corrupción

Hasta el momento, la adopción de medidas para asegurar la autonomía política y financiera de los poderes judiciales y blindarlos ante la corrupción ha sido dispar e insuficiente en muchas entidades federativas. Lo mismo ocurre en cuanto a la realización de auditorías y las sanciones por conductas específicas. (Ver anexo VIII)

Por ello, no sorprende la baja confianza de la ciudadanía en las autoridades judiciales como se observa en la siguiente gráfica.[43]



Por último, no se han identificado acciones específicas que permitan comunicar a la ciudadanía la implementación de políticas que incrementen de forma paulatina la confianza en las autoridades a pesar de que se han realizado esfuerzos individuales para conocer la percepción de los usuarios como es la encuesta aplicada por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a 460 justiciables. (Ver anexo IX)

III. Calidad del gobierno judicial insuficiente

Al gobierno judicial corresponde asegurar las condiciones necesarias para que el sistema de impartición de justicia funcione con calidad. Aunque a mediados de los años noventa México inició una profunda transformación en esta área –en particular la creación de los consejos de la judicatura e instituciones análogas–, debemos reconocer que aún existen grandes ventanas de oportunidad para abatir los rezagos y mejorar la calidad de la justicia. En el caso particular de los Consejos de la Judicatura, es necesario evaluar si la existencia de éstos ha hecho una diferencia en la administración y eficiencia de los Poderes Judiciales y en qué medida se han logrado los objetivos de la reforma de 1994 que buscaba dotar a las instituciones judiciales con órganos específicamente encargados del gobierno, administración y disciplina.

[43] Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, tomo: Justicia editado por Héctor Felipe Fix-Fierro, Alberto Abad Suárez Ávila y Edgar Corzo Sosa. Datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Justicia, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opiión, IIJ-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IIJ-UNAM-IFE, 2011.

En este sentido, aún es necesario fortalecer las prácticas que separan las tareas administrativas de las jurisdiccionales, establecer mecanismos eficientes de control y supervisión de la estructura institucional y, finalmente, contribuir a la prevención de prácticas clientelistas y, en particular, aquéllas relacionadas con los nombramientos. Llama la atención que Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas aún no cuentan con estos organismos.

En cuanto al diseño general de los poderes judiciales locales en México, se identifican como determinantes una serie de factores como son los modelos existentes en el país, en el extranjero y a nivel federal, pero también variables económicas, factores políticos y el contexto conflictivo de cada entidad federativa.[44]

	Consejo	Pleno de magistrados			Contraloría	Visitaduría del Consejo	Instituto de Capacitación	Unidad de estadística	Biblioteca
	Subordinado al Pleno	Administración	Disciplina	Jurisdiccional					
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Baja California	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Baja California Sur	No existe	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Campeche	No existe	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chiapas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Coahuila	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Colima	No existe	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Distrito Federal	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí**	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

[44] Concha, Hugo y Caballero, José Antonio. Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. México: UNAM, 2001, p.9.

Guerrero	Sí	No	No	No	Sí **	Sí	No	Sí	Sí
Hidalgo	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Nuevo León	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	No existe	Sí	No hay	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Sí	Sí	Sí***	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí***	Sí***	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí***	Sí***	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tabasco	Sí	Sí	Sí***	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí***	Sí***	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Veracruz	Sí	Sí***	Sí***	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí***	Sí***	Sí***	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Zacatecas	No existe	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí

** Se llama Auditoría interna.

*** Depende del Consejo de la Judicatura.

Fuente: Dirección de Estadística de la Presidencia con información de los tribunales judiciales de las entidades federativas de México.

Otro factor relevante que se identifica muy débil es lo que se refiere a la generación de información estadística oportuna, actualizada y confiable para dar seguimiento a las actividades, evaluar el desempeño de los funcionarios y la obtención de resultados. La falta de instrumentos e indicadores para medir el desempeño judicial y la calidad de la justicia impide rendir cuentas e identificar oportunamente problemas y espacios de oportunidad con el objetivo de mejorar el desempeño interno de la institución y su interacción con otras. De la misma forma, es necesario no sólo mejorar la calidad de la información oficial sino realizar estudios específicos sobre temas como clima laboral o justicia procedimental.

IV. Debilidad en los mecanismos de carrera judicial para garantizar procesos de formación, profesionalización, ingreso y ascenso confiables

El servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en la mayoría de las leyes y reglamentos de los poderes judiciales, pero a pesar de su inclusión en la normatividad, la carrera judicial aún no opera de forma homogénea ni completa a nivel nacional. Así, aunque en muchos sistemas de justicia estatal se ha implementado una carrera judicial, éstos continúan funcionando con importantes deficiencias tanto en su diseño como en la calidad de los impartidores de justicia.

En materia de formación y capacitación se observan serias deficiencias y falta de homologación entre los programas que ejecuta cada tribunal local a través de sus institutos. Esto genera deficiencias en el diseño, contenido y ejecución de los instrumentos de formación continua por lo que las competencias de los operadores distan de ser óptimas.

V. Debilidad en la dispersión de prácticas innovadoras dentro de todo el aparato de gobierno judicial

A lo largo de las instituciones se advierten ventanas de oportunidad para mejorar la operación y diseño de los procedimientos judiciales. En este sentido se identifica que prácticas como la creación de sistemas de gestión profesionales apoyados en tecnologías de la información y la separación entre actividades administrativas y jurisdiccionales no han tenido la suficiente propagación en materias distintas a la penal. Un ejemplo de la falta de innovación es la débil propagación del uso de la oralidad en la materia civil y mercantil en las que esta técnica permite disminuir considerablemente la duración de los juicios, principalmente en los asuntos de menor cuantía. En el caso del Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal la duración de un juicio oral en materia civil es de 2.4 meses, y en materia mercantil de 2.7 meses, tiempo notablemente menor si se compara con el juicio escrito en el que el proceso podía tardar hasta dos años.[45]

VI. Justicia con cobertura insuficiente, lenta y de alto costo

En México, la organización del aparato institucional impide o limita a algunos ciudadanos la posibilidad de acceder a la justicia pues la cobertura de los tribunales sigue siendo limitada y con alto costo. El escenario anterior se agrava en localidades alejadas de los grandes centros urbanos o en conflictos de menor cuantía.

Así como no existen instrumentos que permitan el acceso a la justicia de manera eficiente y a bajo costo, tampoco se encuentra garantizada la cobertura a nivel nacional. Igualmente, llama la atención que los mecanismos de comunicación entre los tribunales no facilitan la ejecución rápida y oportuna de trámites y tareas vinculadas a la función jurisdiccional. Lo anterior hace muy complicada la gestión de asuntos y dificulta que la institución dé respuesta a las demandas con la calidad y oportunidad necesaria. En este sentido, no se han hecho suficientes esfuerzos por implementar innovaciones que permitan reducir el rezago e impartir mejor justicia a menor costo.

Costos de los problemas

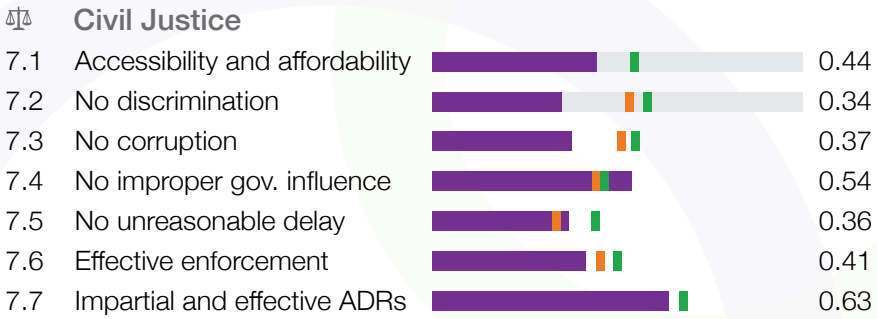
Las debilidades de los poderes judiciales impactan de forma negativa en la percepción y confianza de México y se refleja en la toma de decisiones de inversionistas y otros actores relevantes. Lo anterior genera costos sociales y económicos de forma directa para el país.

- De acuerdo con el estudio *Doing Bussiness* 2016,[46] México tiene procesos judiciales débiles para ejecutar contratos y se encuentra en el lugar 41 de 189.

Enforcing contracts (rank)	41
DTF score for enforcing contracts (0-100)	67.39
Time (days)	389
Cost (% of claim)	30.9
Quality of judicial processes index (0-18)	10.6

[45] http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/CON_ORALIDAD_CIVILMERCANTIL_SE_REDUJO_TIEMPO_DE_JUICIOS_DE_DOS_ANOS_A_MENOS_DE_TRES_MESES
[46] http://www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf

- En el *Rule of Law Index* 2015[47] en cuanto a justicia civil, México ocupa el lugar 82 de 103 países que se incluyen en el estudio y el 13 de 19 a nivel regional. En cuanto a los indicadores específicos de justicia civil se observan importantes ventanas de oportunidad para mejorar el acceso, combatir la corrupción, disminuir los tiempos y asegurar procesos imparciales y efectivos



[47] http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX

ANEXO I

Por lo que usted ha visto, ¿usted diría que la justicia en México funciona bien o funciona mal?	Porcentajes	Porcentajes
	Año 2011	**Año 2015**
Funciona bien	8,7	5,8
Funciona bien, en parte	35,6	30,3
Funciona mal, en parte	23,4	26,4
Funciona mal	24,6	31,6
Ni bien, ni mal	4,4	4,2
No sabe o no contesta	3,6	1,7

Fuente: Tabla publicada en la colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, tomo: Justicia editado por Héctor Felipe Fix-Fierro, Alberto Abad Suárez Ávila y Edgar Corzo Sosa. Datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Justicia, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opiión, IIJ-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IIJ-UNAM-IFE, 2011.

¿Cuáles diría que son los tres principales problemas de la impartición de justicia en México?	Porcentajes
	Año 2015
Corrupción	70,3
Injusticia	42,9
Hay desigualdad	29,5
Procesos tardados	17,5
Tráfico de influencias	16,5
Leyes deficientes	15,8
Nepotismo	10,9
Hay muchos intereses	10,2
Falta de valores	9,1
Falta de recursos	9,1
Desconocimiento de las leyes	8,3
Mala administración	5,6
Se equivoca	4,7
Otro	0,3
Ninguno	0,5
No sabe o no contesta	1,9

Nota: los porcentajes no suman cien, porque hay respuestas múltiples.

Fuente: Tabla publicada en la colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, tomo: Justicia editado por Héctor Felipe Fix-Fierro, Alberto Abad Suárez Ávila y Edgar Corzo Sosa. Datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Justicia, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015.

ANEXO II

EXPEDIENTES, CAUSAS Y TOCAS ABIERTAS EN LOS ÓRGANOS JUDICIALES DEL FUERO COMÚN, 2014

Fuero Común		
	Primera instancia	Segunda instancia
Total	1,806,400	191,020
%	100.0	100.0
Civil	467,686	62,624
%	25.9	32.8
Mercantil	466,445	7,226
%	25.8	3.8
Familiar	679,310	26,730
%	37.6	14.0
Penal*	164,636	86,902
%	9.1	45.5
Otras	28,323	7,538
%	1.6	3.9

*Se refiere a causas abiertas y tocas ingresadas.
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015.

ANEXO III

Materia	Cantidad de órganos jurisdiccionales de primera instancia	Cantidad de personal
Penal 1/	879	12177
Civil 2/	760	10035
Familiar	311	5033
Mixta	297	3298
Menor cuantía y/o Paz Mixto	1135	1993
Mercantil	89	1167
Justicia Especializada para Adolescentes	87	990
Otra 3/	226	677
Juicio Oral en otras materias	50	417
De Extinción de dominio	4	44

1/ Incluye el personal de los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Penal, Penal, De Control o Garantías (Sistema Acusatorio-Oral), Oral Penal, De Ejecución (Sistema Tradicional), De Ejecución (Sistema Acusatorio Oral) y del Tribunal en materia de Juicio Oral Penal.
2/ Incluye el personal de los juzgados en materia Civil y de Menor cuantía y/o Paz Civil.
3/ Incluye el personal de los juzgados en materia de Indígena y otro.

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

Personal por órgano jurisdiccional de primera instancia según materia
2014

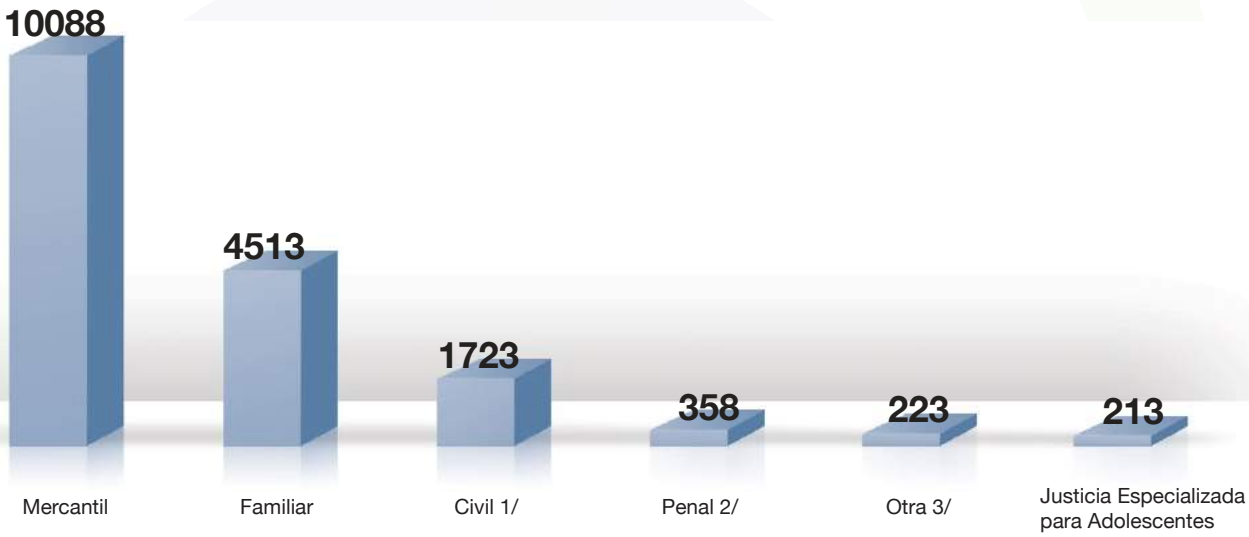
Nota: Se calcula dividiendo el total de personal en los órganos jurisdiccionales de primera instancia de cada materia, entre el número de organos jurisdiccionales de primera instancia especializados en la materia.

1/ Incluye el personal de los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Penal, Penal, De Control o Garantías (Sistema Acusatorio-Oral), Oral Penal, De Ejecución (Sistema Tradicional), De Ejecución (Sistema Acusatorio Oral) y del Tribunal en materia de Juicio Oral Penal.
2/ Incluye el personal de los juzgados en materia Civil y de Menor cuantía y/o Paz Civil.
3/ Incluye el personal de los juzgados en materia de Indígena y otro.

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

ANEXO IV

Carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales de primera instancia 2014



Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo los asuntos ingresados durante el 2014 más los asuntos pendientes al 31 de diciembre del 2013 por tipo de materia, entre el número de los órganos jurisdiccionales de primera instancia especializados el la materia. No se incluyen los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Mixto (1135 juzgados), De Extinción de dominio (4 juzgados), Mixta (297 juzgados) y del Tribunal en materia de Juicio Oral en otras materias (50 juzgados).

1/ Incluye los juzgados en materia Civil y de Menor cuantía y/o Paz Civil.

2/ Incluye los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Penal, Penal, Justicia Especializada para Adolescentes, De Control o Garantías (Sistema Acusatorio-Oral), Oral Penal, De Ejecución (Sistema Tradicional), De Ejecución (Sistema Acusatorio Oral) y del Tribunal en materia de Juicio Oral Penal.

3/ Incluye los juzgados en materia de Indígena y otro.

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014.

ANEXO V

Materia	Carga de trabajo del personal
Mercantil	769
Familiar	279
Civil 1/	130
Otra 2/	74
Penal 3/	26
Justicia Especializada para Adolescentes	19

Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo los asuntos ingresados durante el 2014 más los asuntos pendientes al 31 de diciembre del 2013 por tipo de materia, entre el número de personal de los órganos jurisdiccionales de primera instancia especializados en la materia. No se incluye el número el personal de los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Mixto (1993), De Extinción de dominio (44), Mixta (3298) y del Tribunal en materia de Juicio Oral en otras materias (417).

1/ Incluye el personal de los juzgados en materia Civil y de Menor cuantía y/o Paz Civil.

2/ Incluye el personal de los juzgados en materia de Indígena y otro.

3/ Incluye el personal de los juzgados en materia de Menor cuantía y/o Paz Penal, Penal, De Control o Garantías (Sistema Acusatorio-Oral), Oral Penal, De Ejecución (Sistema Tradicional), De Ejecución (Sistema Acusatorio Oral) y del Tribunal en materia de Juicio Oral Penal.

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014.

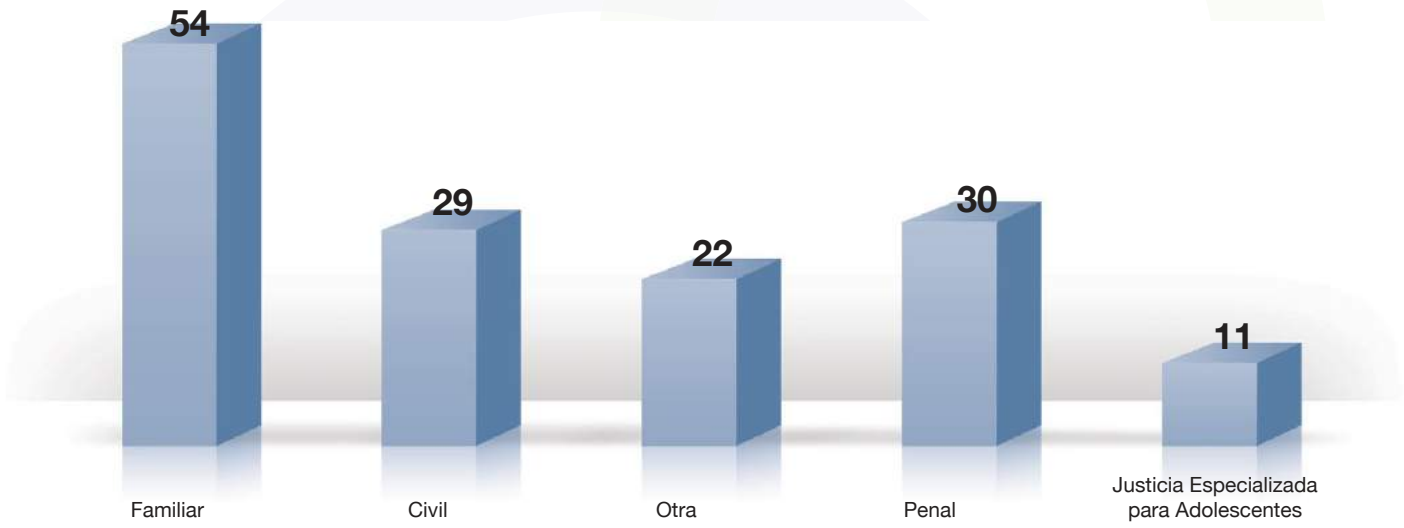
ANEXO VI

Materia	Personal	Personal por órgano jurisdiccional
Penal	3,809	27
Civil	2,871	29
Mixta	823	27
Familiar	544	32
Otra	355	9
Justicia especializada para adolescentes	328	14

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

ANEXO VII

Carga de trabajo del personal total de los órganos jurisdiccionales de segunda instancia por materia
2014



Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo los asuntos ingresados durante el 2014 más los asuntos pendientes al 31 de diciembre del 2013 por tipo de materia, entre el número de personal de los órganos jurisdiccionales de primera instancia especializados en la materia.

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014.

ANEXO VIII

	Auditorias según institución de control						Sanciones según tipo de conducta		
	Total	Contraloría interna	Otra autoridad competente	Órgano de Fiscalización del Estado	ASF	Otra autoridad	Total	Infracciones (negligencia administrativa u otra)	Otras cometidas con motivo del servicio público
EUM	3,719	3,666	4	36	6	7	651	584	67
Aguascalientes	19	16		1		2	7	2	5
Baja California	335	333		2			29	29	
Baja California Sur	1	1					41	41	
Coahuila	2	1		1			36	36	
Colima	1			1			7	7	
Chiapas	40	38		1	1		5	5	
Chihuahua	27	27					31	31	
Distrito Federal	24	17		5	1	1	83	83	
Durango	4	4					96	96	
Guanajuato	18	16		2			7		7
Guerrero	3	1	1		1		37	37	
Hidalgo	2	1		1			118	118	
México	1,705	1,703		2			6		6
Michoacán	4	3		1			2	1	1
Morelos	4	3		1			14		14
Nayarit	1			1			3		3
Nuevo León	15	10		1		4	8	8	

Oaxaca	43	42		1			48	29	19
Puebla	25	24		1			9		9
Querétaro	72	70		2			39	36	3
Quintana Roo	2	1		1			25	25	
San Luis Potosí	2	1		1					
Sinaloa	75	73		2					
Sonora	200	198		2					
Tabasco	43	40		2	1				
Tamaulipas	987	987							
Tlaxcala	1		1						
Veracruz	4	2		1	1				
Yucatán	59	54	2	2	1				
Zacatecas	1			1					

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.
Nota: No se reportan datos de Campeche y Jalisco.

ANEXO IX

Resultados de la encuesta a justiciables

Organización y Funcionamiento de los Poderes Judiciales

Mesa 7
Soluciones

Dentro del marco de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, la mesa dedicada a la **organización y funcionamiento de los poderes judiciales** emitió una serie de propuestas enfocadas a: i) mejorar la eficiencia y calidad en la impartición de justicia a nivel nacional, ii) fortalecer la independencia de los poderes judiciales a nivel local y iii) facilitar el acceso a la justicia.

Entre las soluciones propuestas, se sugiere integrar, en primer orden de ideas, un sistema nacional de impartición de justicia, a efecto de optimizar la coordinación entre poderes judiciales federal y locales, para la articulación de políticas institucionales transversales.

De forma conjunta, para fortalecer la independencia de los poderes judiciales locales, se plantea la necesidad de homologar los mecanismos de organización interna de los tribunales y los consejos de la judicatura, y de designación de jueces, magistrados y consejeros, fijando un periodo específico para el cargo de presidente de tribunal y desvinculando al consejo de la judicatura del mismo. Adicionalmente, debe revisarse la forma en que se aplica el presupuesto en toda la República, con el fin de distribuir proporcionalmente los recursos y eficientar el gasto con base en las cargas de trabajo y tomando en cuenta la efectividad en el desempeño, además de dotar de plena gestión a los poderes judiciales.

En lo que se refiere al gobierno judicial, se estima necesario desarrollar la gestión judicial a través de la inclusión de principios internos de gobernanza, la implementación de procesos de generación de estadística y el fomento de la modernización, en particular el uso de herramientas tecnológicas equivalentes en todos los poderes judiciales.

En materia de carrera judicial y servicio de carrera, se requiere, en primer lugar, garantizar su respeto y observancia estricta. Asimismo, incentivar el desempeño óptimo del personal a través de capacitación continua y, para ello, se propone crear un colegio nacional y, en su caso, institutos estatales. De forma paralela, se recomienda implementar una evaluación continua y la promoción con base en diversos factores, entre otros, la

capacidad, preparación y antigüedad. Asimismo, para robustecer la disciplina del personal jurisdiccional es necesaria una revisión a la normativa aplicable y a los procedimientos disciplinarios.

Por último, debe procurarse la simplificación de procedimientos, aspirando transitar a la oralidad, especialmente tratándose de asuntos de menor cuantía, y el establecimiento de mecanismos de justicia itinerante. La defensoría de oficio, así como la justicia alternativa, deben promoverse y consolidarse como formas viables de acceso a la justicia.

Por lo tanto, la mesa propone las siguientes soluciones legislativas: 1) reforma constitucional para fortalecer a los poderes judiciales locales, asegurar su independencia, establecer consejos de la judicatura locales y crear un sistema nacional de impartición de justicia para posteriormente expedir una ley general del sistema nacional de impartición de justicia y 2) reforma al artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia procesal civil y familiar. Estas modificaciones legislativas deberán posteriormente acompañarse de una serie de acciones de política pública que las materialicen.

Soluciones

Iniciativa legislativa

- Reforma constitucional para fortalecer a los poderes judiciales locales, asegurar su operación financiera, crear los consejos de la judicatura (o equivalentes) en todas las entidades y crear el sistema nacional de impartición de justicia. Posterior a la reforma, crear una ley general del sistema nacional de impartición de justicia.

- Reformar el artículo 73 constitucional a fin de establecer como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia procesal civil y familiar y posteriormente emitir un código nacional de procedimientos civiles.

Política pública

- Crear y consolidar el sistema nacional de impartición de justicia como el espacio para diseñar, coordinar y evaluar una política nacional de impartición de justicia.

- Establecer y fortalecer las capacidades de gestión de los poderes judiciales, entre otros mecanismos, con acciones de rendición de cuentas, evaluación de desempeño y de información.

- Fortalecer el acceso a la justicia, entre otros mecanismos, mediante la justicia alternativa y la justicia itinerante, así como otros programas comunitarios para acercarlos a la población.

- Promover la realización de convenios con las diversas instituciones y asociaciones para que, en auxilio de los tribunales, presten servicios de asesoría.

- Fomentar la cultura de denuncia de la ciudadanía en relación con conductas de servidores públicos que pudieran constituir responsabilidad administrativa.

Desarrollo de las soluciones

Optimizar la coordinación de los poderes judiciales

La mesa propone integrar un sistema nacional de impartición de justicia. Éste estaría compuesto, al menos, por los Poderes Judiciales de las entidades federativas y el Poder Judicial de la Federación. Podría incluir a otros actores relevantes para el tema (juntas de conciliación, tribunales administrativos, Poderes Ejecutivos) y serviría para la coordinación entre ellos y para elaborar estándares en los diferentes ámbitos de la actividad jurisdiccional. Esta instancia también articularía políticas institucionales transversales (por ejemplo, de capacitación o innovación tecnológica) y generales pero diferenciadas, que respondan a los problemas específicos de cada poder judicial.

Ya existen diversas asociaciones civiles que agrupan a los órganos jurisdiccionales (como AMIJ, CONATRIB y AMTCAEUM), pero ninguna de ellas tiene un marco jurídico específico, mecanismos de financiamiento de largo plazo ni facultades legales. Por ello se propone que, mediante una reforma constitucional y la expedición de una ley, se constituya el sistema nacional de impartición de justicia que permita articular, coordinar y facilitar la acción del conjunto de entidades responsables de impartir justicia en el país, en el que se analicen diversos mecanismos viables de financiamiento.

Se considera viable ya que existen precedentes, a nivel constitucional y legal, de sistemas nacionales que funcionan como instancias de coordinación intergubernamentales (federación-entidades federativas). A partir de estos precedentes deberá diseñarse quiénes deben ser los integrantes del sistema y asegurar sus fuentes de financiamiento, que inicialmente pueden ser recursos ya existentes.

Asimismo, desde el punto de vista político, existe una necesidad real de crear este sistema. A partir de estas propuestas, y con un diálogo con el Poder Judicial Federal, existen condiciones para integrar esta instancia.

Sin embargo, debe considerarse que existirá un impacto presupuestario y que éste estará sujeto al presupuesto autorizado a los integrantes del sistema involucrados y, en su caso, al aprobado por las legislaturas locales.

Fortalecer la autonomía de los poderes judiciales

- Homologar los mecanismos de designación de jueces y magistrados locales, presidentes de los tribunales superiores de justicia y consejeros de la judicatura en las entidades federativas.

  Para ello, se proponen los mecanismos siguientes:

  - Designación de jueces locales mediante concurso de oposición abierto, administrado por el consejo de la judicatura local. Después de un periodo de prueba, se haría una evaluación para determinar la inamovilidad del juzgador.

  - Designación de magistrados de los tribunales superiores de justicia mediante concurso y posterior aprobación del consejo de la judicatura local.

  - Designación de presidentes de los tribunales superiores de justicia por decisión del pleno del propio tribunal superior de justicia.

  - En cuanto a los consejeros de la judicatura locales, se recomienda una composición similar a la de del Consejo de la Judicatura Federal, con representación del Poder Judicial y del Ejecutivo y Congreso locales. El número de consejeros dependerá de las necesidades de cada entidad. Debe haber idoneidad en los perfiles de los consejeros según las funciones que desempeñan los consejos (carrera judicial, administración de recursos y disciplina) y para garantizar un gobierno judicial efectivo.

    Para homologar estos mecanismos, la mesa propone una reforma constitucional, misma que se considera viable ya que no existe impedimento para lograr un acuerdo respecto de los temas fundamentales como son: la forma de designación, la duración en el cargo, la inamovilidad y la ratificación según corresponda.

- Establecer la obligatoriedad de tener un consejo de la judicatura independiente del pleno del tribunal superior de justicia.

  La mayoría de los poderes judiciales locales de nuestro país cuentan en la actualidad con un consejo de la judicatura. Para establecer el carácter obligatorio de su existencia en las entidades que aún carecen del mismo, la mesa recomienda una reforma constitucional –y reformas a la ley orgánica del poder judicial del que se trate–. Dicha reforma se considera viable ya que existen condiciones y

antecedentes que permiten fijar la obligatoriedad de contar con un consejo de la judicatura conforme al presupuesto aprobado por las legislaturas locales.

- Limitar el mandato de los presidentes de tribunales a un periodo determinado no renovable.

  Para ese fin, la mesa recomienda una reforma constitucional, misma que se considera viable toda vez que no existe impedimento constitucional o legal para lograr un acuerdo respecto a un término razonable que permita llevar a cabo los proyectos de cada administración y que podría ser similar al que opera en tratándose del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Revisar la distribución del presupuesto en toda la República.

  La mesa recomienda establecer un modelo que permita estudiar a los poderes judiciales federal y locales para asignar los recursos con base en las cargas de trabajo, la efectividad y la calidad de la organización interna.

  Una vez terminado este modelo, será necesario realizar un análisis para estudiar posibles mecanismos para corregir los problemas identificados tanto en la asignación como el ejercicio de recursos, analizar mecanismos de asignación presupuestal que no dependan de una negociación política, privilegiar el uso eficiente y las buenas prácticas en el uso de los recursos ya asignados, aprovechar los esfuerzos que actualmente se realizan, vincular indicadores de desempeño con la asignación presupuestal, establecer un esquema de transparencia y supervisión en la generación de información y distinguir entre gasto corriente y gasto de inversión.

  El diseño de este modelo requiere en primer lugar una representación ad hoc que, integrada por la SHCP, representantes de las entidades federativas, los poderes judiciales (federal y locales) expertos y el INEGI realice una evaluación completa del gasto en materia de justicia y elabore indicadores para medir su efectividad. Es a partir de ese ejercicio, que podrá diseñarse un modelo de redistribución del gasto mediante un mecanismo de concertación que permita una planeación, diseño y evaluación más eficiente del gasto en materia de justicia.

  Este mecanismo podría asegurar que los órganos de impartición de justicia reciban anualmente un nivel de gasto corriente que incentive el cumplimiento de las metas y objetivos.

La creación de ese grupo técnico es viable ya que únicamente requiere la voluntad política de los diferentes actores involucrados. Asimismo, los mecanismos para estabilizar la operación de los poderes judiciales y evitar el arbitraje político serán viables a partir del estudio técnico previo.

Mejorar el gobierno judicial

Gestión judicial

- Establecer principios de gestión judicial.
  - Separación formal y funcional de labores administrativas y jurisdiccionales.
  - La gestión debe dar apoyo a la labor jurisdiccional.
  - Enfocar la prestación de servicios en los ciudadanos.
  - Profesionalizar las funciones administrativas.
  - Establecer lineamientos y políticas públicas para la operación administrativa.
  - Generar mecanismos para el seguimiento y la evaluación del desempeño institucional.
  - Crear protocolos, programas y normatividad para cada proceso y función.
  - Incentivar la constante capacitación del personal.
  - Fomentar el uso de tecnología óptima.
  - Optimizar el tiempo de estancia en el centro de trabajo.
  - Definir los perfiles de los servidores públicos de acuerdo con las funciones y procesos.

Para ello, se propone crear e impulsar, a través del sistema nacional de impartición de justicia, un documento marco de gestión judicial que defina los principios mínimos que deben regir e identifique procesos críticos en los que indispensablemente se deban imple-

mentar. Se incluirán instrumentos guía en materia de protocolos, procesos, perfiles de puesto y diseño organizacional, etc. Este documento deberá ser socializado y retroalimentado por los tribunales (locales y federales) y por expertos en la materia.

Un documento marco co-creado entre autoridades y expertos es altamente viable, pues existe experiencia e interés en la materia. El mayor riesgo es la necesidad de coordinación y acuerdo respecto a los contenidos.

Por otro lado, la mesa recomienda impulsar iniciativas que permitan traducir los contenidos del documento marco de gestión judicial en lineamientos que impacten en la gestión judicial como acuerdos entre tribunales, creación de grupos de trabajo, etc.

La viabilidad de que las iniciativas impulsadas para la adopción de los elementos del documento marco en materia de gestión o sus herramientas sean adoptadas de forma exitosa depende del tipo de iniciativa, la sensibilización que se haga de las autoridades y la magnitud de cambio que se requiera.

- Homologar indicadores y procesos para el desarrollo de estadísticas.

  Elaborar procesos homogéneos para el desarrollo de estadísticas, con conceptos homologados y criterios para la publicación de la información por parte de los tribunales superiores de justicia.

  Realizar una encuesta de percepción de los servicios de justicia considerando como marco muestral el registro de personas que han tenido algún conflicto legal en los últimos años.

  Fortalecer las unidades o áreas de estadística en los tribunales superiores de justicia a partir de la profesionalización de los servidores públicos.

  Incorporar los indicadores de desempeño que resulten del proyecto Justicia Cotidiana en el Catálogo Nacional de Indicadores del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).

  Generar información estadística de los procesos de justicia alternativa para monitorear sus avances.

  Para llevarlo a cabo, es necesario realizar un diagnóstico sobre las capacidades actuales de los tribunales de justicia para el registro y procesamiento de información estadística. La elaboración de un

documento de diagnóstico es viable y depende principalmente de la provisión de recursos, ya sea existentes o propios de las entidades federativas o externos, para su realización.

Asimismo, se requiere promover la creación de catálogos de conceptos, clasificadores y procesos homologados para el registro y reporte estadístico de los tribunales superiores de justicia en todos sus ámbitos y materias. Promover la incorporación en el SNIEG de variables de medición que permitan calcular indicadores que resulten del proyecto de Justicia Cotidiana y promover su incorporación en el Catálogo Nacional de Indicadores. Promover acciones específicas que permitan fortalecer las capacidades y herramientas de las unidades o áreas de estadística en los tribunales superiores de justicia.

La creación de esos catálogos, indicadores y clasificadores homologados para el registro y reporte estadístico de los tribunales superiores de justicia es viable, sin embargo es demandante en el aspecto técnico.

Por último, la encuesta de percepción y experiencias de los servicios de justicia es viable considerando como marco muestral el registro de personas que han tenido algún conflicto legal en los últimos años.

- Promover el uso y homologación de instrumentos tecnológicos.

  La mesa propone promover la introducción y homologación de todos los instrumentos tecnológicos para transitar del expediente escrito al expediente digital y para la generación de información estadística; definir mecanismos homologados para el registro y procesamiento de información; promover la integración y la comunicación de los sistemas informáticos de los diferentes poderes judiciales, e integrar la información de los expedientes que se registren en todos los poderes judiciales en la base de datos nacional de estadística protegiendo la confidencialidad de la información.

  Para llevarlo a cabo será necesario realizar un diagnóstico sobre las capacidades y herramientas tecnológicas con las que cuentan los tribunales superiores de justicia para apoyar su función e impulsar la incorporación de herramientas tecnológicas como apoyo y acompañamiento de los procesos clave para la institución y que permita la generación de estadísticas. Estas herramientas deben tener capacidad de interconexión y comunicación con otras instituciones.

La elaboración de dicho diagnóstico es viable y depende principalmente de la provisión de recursos, ya sea existentes, propios de las entidades federativas o externos, para su realización. Asimismo, se requiere la voluntad y colaboración de las autoridades y el aprovechamiento de los recursos que se tienen.

Impulsar a los tribunales superiores de justicia para que incorporen herramientas tecnológicas también se considera viable ya que depende de la voluntad de los tomadores de decisiones, la provisión de recursos que se tenga para impulsar este cambio y el apoyo técnico que se pueda brindar.

Adicionalmente, podría diseñarse y promoverse una estrategia sectorial con el objetivo de implementar el expediente digital, lo que es viable en cuanto se privilegie un mejor aprovechamiento de las herramientas ya existentes.

Por último, promover que el INEGI recopile e integre en una base de datos nacional información de los expedientes judiciales, lo que también se considera viable.

Impulsar el desempeño y carrera judicial

- Optimizar el desempeño del personal jurisdiccional a través de capacitación continua.

  Se propone garantizar el acceso gratuito a cursos de preparación para todos los perfiles; establecer mecanismos para reclutar a los mejores egresados de las escuelas de Derecho orientados a lo judicial; establecer las líneas para la formación y capacitación del personal de los poderes judiciales en activo así como la capacitación en temas muy especializados; fortalecer, promover y certificar los programas de formación inicial de los institutos judiciales; certificar planes de formación judicial en universidades, y promover esquemas de formación a distancia, para lo cual es indispensable que se cuente con una base tecnológica suficiente.

  Para llevarlo a cabo, la mesa propone crear un colegio nacional de jueces, conformado por las entidades federativas, como una instancia con autonomía académica que a través de un consejo directivo incorpore de manera equilibrada a los diferentes actores (jueces, academia, gobierno). Adicionalmente, impulsar la creación de colegios judiciales en los poderes judiciales de los estados.

La creación de un colegio nacional de jueces y de institutos locales se considera técnicamente viable aprovechando los recursos que se tienen.

- Estructurar el servicio de carrera con base en incentivos laborales

  Sería labor del sistema nacional de impartición de justicia someter la propuesta de homologar a nivel nacional los puestos y rangos con sus respectivos mínimos y máximos salariales, aspecto al que también se debe analizar la posibilidad de establecer incentivos laborales, todo vinculado con las metas y objetivos establecidos.

  Adicionalmente, es indispensable promover la evaluación obligatoria inicial y permanente de los trabajadores y vincularla al ingreso y promoción de todo el personal.

  La promoción de la evaluación obligatoria inicial y permanente debe darse a nivel nacional homologando los correspondientes programas, previo estudio que lleve a cabo el sistema nacional de impartición de justicia, dirigidos al ingreso de nuevo personal y a la promoción de los servidores públicos que aspiren a obtener una mejora laboral con base en sus capacidades y reconocimientos personales.

  Los concursos de oposición internos deben generarse por propuesta de los consejos de la judicatura y deben permitir a los servidores públicos que se capacitan constantemente la posibilidad real de acceder a puestos de mayor responsabilidad y con mejores percepciones salariales.

  Esto estimula al servidor para mantenerse en constante capacitación y el órgano jurisdiccional obtiene un incremento en la calidad de sus servidores, en la medida de que los elegidos para ocupar puestos de cualquier naturaleza serán los que demuestren mayor capacidad y mejor preparación.

  Esta solución se considera viable previo estudio técnico que, con base en los antecedentes, genere un modelo que considere diferentes variables, incluyendo las presupuestarias, que puedan implementar los tribunales de las entidades federativas.

Fortalecer la disciplina judicial

- Fortalecer la función disciplinaria.

  La mesa recomienda revisar, fortalecer y homologar la función disciplinaria de los consejos de la judicatura, de forma que sea efectiva.

  Para llevarlo a cabo, es necesario dotar de manera expresa al consejo de la judicatura local de facultades de disciplina de los poderes judiciales locales.

  Esto se considera viable ya que sólo requiere introducir en la discusión legislativa en las entidades federativas la posible reforma a la ley orgánica de los tribunales superiores de justicia y otros ordenamientos relacionados. En particular, conviene promover que las entidades federativas reformen sus constituciones para fortalecer la autonomía a los consejos de la judicatura, con facultades para expedir acuerdos generales.

  Otra solución consiste en establecer una clara distinción entre los presupuestos de responsabilidad administrativa y hechos de corrupción.

  Los procedimientos disciplinarios deberán ser claros en cuanto a la admisión, trámite, resolución y sanción, distinguiendo entre:

  a) Queja

  b) Investigación oficiosa

  Por otro lado, se propone elaborar manuales gráficos sobre el funcionamiento de las comisiones de disciplina y sus atribuciones, para difundirlos entre los servidores públicos. Para su elaboración, es viable realizar una convocatoria y someter a concurso el mejor trabajo.

  Por último, es necesario hacer difusión masiva de las obligaciones de los empleados de los órganos jurisdiccionales y la existencia de la comisión de disciplina.

Revisar el uso del amparo por procedimientos de disciplina judicial.

  La mesa recomienda revisar el uso del amparo como un mecanismo que debilita la función disciplinaria de las entidades federativas.

  Resolver sobre la separación del cargo o suspensión de funciones debe quedar a cargo del pleno del consejo de la judicatura de cada entidad federativa, previo derecho de audiencia. Ello, aunado a un procedimiento transparente, en gran medida evitaría la concesión

de amparo por violación a las leyes del procedimiento. Es importante que continúe como recurso ordinario la inconformidad.

Esto es viable a través de la comunicación interinstitucional con los poderes legislativo y judicial, para dar a conocer la problemática existente en el tema.

Revisar la normativa sobre disciplina judicial.

Es necesario hacer un análisis exhaustivo de la normatividad relativa a la responsabilidad administrativa en que puede incurrir el personal jurisdiccional, a la luz de las reformas constitucionales en materia de responsabilidades.

Derivado del artículo 108, párrafo cuarto de la Constitución, en las constituciones locales debe precisarse, para efecto de sus responsabilidades, a quiénes se reputa la calidad de servidor público, así como las responsabilidades en las que pueden incurrir.

Por ello, se sugiere introducir en la discusión constitucional de la Ciudad de México, como referente para las restantes legislaturas, un capítulo exprofeso que permita la creación de legislación secundaria.

Ello se complementa con la reforma a la ley orgánica de los tribunales superiores de justicia, para incluir como facultades del consejo de la judicatura funciones de disciplina; con la creación del reglamento del consejo de la judicatura local en el que se consideren al menos tres comisiones: a) disciplina, vigilancia y evaluación, b) creación de nuevos órganos, adscripciones y carrera judicial, y c) administración y presupuesto, que permitirá mejor distribución de cargas y la creación de la secretaría ejecutiva de disciplina y de la dirección general de responsabilidades; y con la expedición de acuerdos generales que precisen con más detalle el funcionamiento de las respectivas comisiones y direcciones generales a su cargo, que incluso permitan complementar alguna insuficiencia.

Se considera viable introducir en las discusiones legislativas de las constituciones locales la necesidad de fortalecer en autonomía al consejo de la judicatura, con facultades para expedir acuerdos generales.

Facilitar el acceso a la justicia

- Simplificar procedimientos, especialmente para la justicia de menor cuantía.

  La mesa recomienda simplificar procedimientos en todas las materias, especialmente familiar, civil y mercantil de menor cuantía y considerar que la justicia de menor cuantía sea uniinstancial. Para ello, promover una reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir un código nacional de procedimientos civiles.

  Por otro lado, se recomienda promover la creación de tribunales especializados en justicia de menor cuantía que sea expedita, oral y desformalizada. Y para llevarlo a cabo, sugerir a los poderes judiciales la reorganización interna que permita la creación de juzgados de menor cuantía.

  Es viable tanto la promoción de la reforma constitucional como la expedición de un código nacional, ya que sería únicamente respecto de la parte procesal y la finalidad es unificar el procedimiento y evitar dispersión judicial y diferencias en criterios. Además, se lograría igualdad en todo el territorio nacional para que los procedimientos se lleven a cabo de manera pronta y expedita. A esto se suma que las iniciativas no implican inversión monetaria alguna, puesto que el grupo técnico que desarrolle los productos normativos puede estar integrado por representantes de diversos sectores.

- Promover la justicia itinerante.

  La mesa recomienda promover la creación de mecanismos de justicia itinerante en las regiones en las que por sus características geográficas y socioeconómicas requieran de este servicio.

  Para llevarlo a cabo, debe sugerirse a los poderes judiciales la reorganización interna y el establecimiento de sistemas que permitan la justicia itinerante.

  Se considera viable ya que la reorganización así como la adopción de sistemas de gestión es parte integral de las mejoras que se proponen. Se considera una acción oportuna para acercar la justicia a la gente con problemas de distancia y traslados.

- Fortalecer la defensoría de oficio.

  La mesa encuentra necesario fortalecer a nivel nacional las defensorías de oficio, pensando integralmente su diseño, operación, recursos y objetivos.

  Una manera de fortalecerlas es promover mecanismos para que organizaciones privadas como despachos, universidades, colegios de profesionales, asociaciones civiles, entre otros, presten servicios gratuitos de defensa jurídica.

  Esto podría llevarse a cabo a través de la firma de convenios de colaboración entre organizaciones privadas y las instituciones de defensoría pública que permitan fortalecer la prestación de su servicio. Para fomentar su participación, podría darse reconocimiento a dichas instituciones por su compromiso social. Se considera viable lograr consensos para el apoyo.

- Fortalecer la justicia alternativa.

  La mesa recomienda fortalecer y ampliar la justicia alternativa como un mecanismo fundamental de acceso a la justicia.

  Para ello, sugerir a los poderes judiciales la reorganización interna y el establecimiento de sistemas que fortalezcan la justicia alternativa y promover entre la ciudadanía los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

  Esto se considera viable ya que la reorganización es posible y además implicaría un uso más eficiente de los recursos. Asimismo, los mecanismos ya existen en la mayoría de las entidades federativas pero se requiere de mayor difusión.

Mesa 8
Diagnóstico

El juicio de amparo es el juicio mediante el cual los ciudadanos pueden reclamar la violación a sus derechos humanos por actos de cualquier autoridad. Sin embargo, en la práctica el juicio de amparo no siempre cumple este fin, lo que se traduce en un obstáculo para acceder a la justicia.

Existen avances, como las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y de derechos humanos, que pretenden consolidar al juicio de amparo como un instrumento accesible a todas las personas y eficaz en la protección de sus derechos. Sin embargo, aún existen algunos problemas en su diseño y operación. Las fuentes que dan origen a esta problemática son diversas (ley, actuación de juzgadores y otras autoridades, práctica de abogados) y los costos son altos, por lo que resulta urgente atenderla.

En particular, la mesa encontró que:

El juicio de amparo ha dejado de servir primordialmente como juicio extraordinario de control de constitucionalidad (para asegurar el cumplimiento a la Constitución) y se usa cada vez más como una tercera instancia, es decir, como juicio de casación (en contra de resoluciones judiciales). Esto puede deberse a una mala percepción sobre las autoridades judiciales locales, a la falta de controles para que los abogados se abstengan de abusar de esta figura (por ejemplo, no se imponen sanciones por tramitar amparos que, aunque evidentemente frívolos, les permiten seguir cobrando honorarios a sus clientes). Este abuso genera una sobrecarga en el sistema de justicia.

Algunos aspectos de la ley y la cultura jurídica procesalista de nuestro país generan que en una parte importante de asuntos se resuelvan cuestiones formales o procesales y se deje de lado el verdadero problema que dio origen al juicio. Esto es incompatible con la impartición de una justicia completa y eficaz.

Existen diversas barreras para obtener protección a través de un amparo. Muchas personas no conocen el juicio de amparo o no saben para qué sirve. No es factible tramitar un juicio de amparo sin asesoría jurídica pues se trata de un procedimiento excesivamente técnico y complejo, sin embargo, los servicios jurídicos generalmente son costosos, lo que limita el acceso a la justicia a muchas personas.

Hay deficiencias en el procedimiento. Además de que la tramitación del amparo es compleja, hay cuestiones procedimentales que, como se dijo, impiden que se resuelva el asunto de fondo. El lenguaje utilizado en la ley y en los documentos es sumamente técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población. Por otro lado, por su propio diseño, el amparo no necesariamente resulta en una reparación integral para quien lo tramita, lo que puede generar insatisfacción y una percepción de injusticia. Por último, también hay deficiencias en las sentencias (en ocasiones no coinciden con el sentido de la petición o los efectos para los que se otorga el amparo dificultan su ejecución) y dificultades de diversa índole para su cumplimiento (técnicas, falta de voluntad de las autoridades para cumplir, etc.).

En el marco del proyecto de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, se encomendó a la mesa de trabajo titulada “Resolución del fondo del conflicto y amparo” la tarea de analizar de qué modo se debe fortalecer el amparo como medio extraordinario de control constitucional y desarrollar capacidades para privilegiar la resolución del fondo de los conflictos por encima de requisitos procesales. El objetivo es lograr que el amparo sea un recurso judicial rápido, sencillo y efectivo para la defensa y reparación de las violaciones de derechos humanos.

El presente diagnóstico es el resultado de los hallazgos, experiencias y opiniones de quienes participamos en este ejercicio, y que tras sesiones de discusión pudimos identificar la problemática que se describe en este documento.

Problemática general

El amparo es el juicio mediante el cual los ciudadanos pueden reclamar la violación a sus derechos humanos consagrados a nivel constitucional o convencional, por actos de cualquier autoridad del país. La procedencia del amparo, tanto a nivel constitucional (artículos 14, 17, 103 y 107) como a nivel convencional (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) está prevista contra cualquier acto susceptible de violar derechos humanos, sea éste proveniente de la esfera legislativa, administrativa o judicial, incluso, por cuestiones relacionadas con la legalidad de sus actos, el trato equitativo ante la ley y la posibilidad de error judicial.

Por otra parte, se advierte que el amparo presenta dos problemáticas generales que obstaculizan que los particulares tengan efectivo acceso a la justicia y que sus conflictos encuentren una solución. Estas problemáticas son las siguientes:

- El amparo es frecuentemente utilizado por las partes como una "tercera instancia" sobre la justicia local, perdiendo su naturaleza como medio extraordinario de control constitucional.
- En una gran cantidad de juicios se resuelven cuestiones formales o de carácter procesal y no el fondo, generando con ello la promoción de otros juicios sobre el mismo asunto.

En México se ha generado una cultura jurídica procesalista. El problema parece radicar principalmente en dos factores: un exceso de formalidades procesales plasmadas en la legislación y la metodología empleada por los jueces en la resolución de los conflictos. Por tanto, en su condición actual, el sistema judicial no garantiza el derecho que tiene toda persona a una impartición de justicia pronta y completa, en los términos del artículo 17 constitucional.

En las siguientes líneas exploraremos los problemas específicos más relevantes que fueron identificados, sin prejuzgar sobre las posibles soluciones.

Problemas específicos identificados y sus causas

I. Uso excesivo del juicio de amparo como medio de resolución de controversias "cotidianas"

A pesar de que el juicio de amparo se concibió como un medio extraordinario de control de constitucionalidad, esto es, como medio de defensa de los ciudadanos en contra de las violaciones a derechos humanos por parte de las autoridades, incluyendo contra la posibilidad de defenderse contra la ilegalidad de los actos, la existencia de un trato distinto ante la ley y la posibilidad de un "error judicial", lo cierto

es que en la práctica se ha usado desproporcionadamente el juicio de amparo, incluyendo al amparo "casación" (en contra de resoluciones judiciales).

En 2015, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reportó un ingreso de 194,178 amparos directos en Tribunales Colegiados y de 5,084 amparos indirectos en Tribunales Unitarios de Circuito; por su parte, en materia de amparo indirecto, reportó un ingreso total de 522,778 juicios de amparo indirecto. En materia de amparo indirecto, la cifra anterior se divide de la manera siguiente: 86,772 amparos indirectos en materia civil; 97,154 amparos indirectos en materia laboral; 156,494 amparos indirectos en materia penal; y 182,358 amparos indirectos en materia administrativa.[48] Salvo por la materia penal en la que un número importante de amparos pudiera estar ligado a cuestiones previas al inicio formal del procedimiento judicial (amparos contra actos en la etapa de averiguación previa/investigación o en contra de órdenes de aprehensión) o una vez concluido éste, una buena parte de los amparos indirectos presentados en materia penal deben considerarse como amparos judiciales; por su parte, en materia administrativa, se considera que, salvo por amparos indirectos presentados contra actos intraprocesales en juicios contencioso administrativos federales o estatales, en su mayoría se trata de amparos contra autoridades administrativas ajenas a un procedimiento seguido ante un tribunal administrativo. De lo anterior, podríamos considerar que de los 522,778 juicios de amparo indirecto ingresados en 2015, tendríamos un ingreso de 340,420 amparos indirectos, con una existencia previa de 57,655 ligados a procedimientos judiciales. Si sumamos los amparos indirectos en materia civil, laboral y penal con los amparos directos ingresados en 2015 (539,682), esto genera la posibilidad de considerar a primera vista, que alrededor del 74% de los amparos (directos e indirectos) que se ingresaron en 2015, están ligados a procedimientos judiciales, ya sea por violaciones intraprocesales o en contra del dictado de la sentencia.

Las causas de esto son varias. A continuación identificamos las más relevantes:

Falta de confianza en las instancias locales

En México existe una mayor confianza en la justicia federal que en la local. Ello lleva a que las partes utilicen la justicia local sólo como vía de acceso a la justicia federal. La causa de esta falta de confianza suele estar basada en una percepción (falsa o verdadera) de que la justicia local es

[48] Fuente: Informe de Labores del PJF 2015, Informe Estadístico.

mala, que hay mayor profesionalización a nivel federal, que a nivel local hay mucha corrupción y por lo tanto falta de imparcialidad, entre otros. Por ende, la percepción general es que la impartición de justicia suele ser mejor y más eficiente si se logra llegar al juicio de amparo.

Incentivos para ir al juicio de amparo

En el sistema mexicano hay una gran cantidad de incentivos para que los abogados aconsejen a las partes intentar siempre la vía del amparo, así sea para obtener una resolución en materia de legalidad que nada contribuya a la resolución del fondo del conflicto. Ante la posibilidad de tener una "doble apelación", el perdedor en la instancia local busca cualquier oportunidad de revertir las sentencias, aun cuando la probabilidad de éxito sea baja. Incluso el ganador de la instancia local, si no vio satisfecha completamente su pretensión, tiene alicientes para ir al juicio de amparo e intentar "llevarse todo". Esto evidencia no sólo la falta de desincentivos para intentar juicios fútiles, sino además un problema de falta de ética entre los abogados, que en busca de retribuciones económicas, aconsejan mal a sus clientes, abusan del amparo y sobrecargan el sistema de justicia volviéndolo ineficiente. Pero la falta de desincentivos no es limitativo a los abogados y al quejoso, sino que resulta también evidente en el tercero interesado (con la interposición cada vez más reiterada de amparos adhesivos y recursos) y entre las autoridades. Éstas se encuentran obligadas a acudir siempre al amparo en los casos de procedencia de éste (por afectación a cuestiones patrimoniales de los entes públicos) o a interponer los respectivos recursos previstos en la ley, incluido el recurso de revisión en materia fiscal, aun cuando sea claro que hubo una violación o que hay criterios jurisprudenciales que claramente tildan el acto de inconstitucionalidad.

Por ejemplo, en materia administrativa se encuentra además un problema en la procedencia del juicio de amparo indirecto y la suspensión del acto reclamado por cuestiones de carácter intraprocesal en relación con el abuso que de él han hecho algunos sectores. En asuntos en materia de energía o infraestructura, la estrategia legal suele consistir en prolongar los juicios tanto como sea posible a través de la interposición de amparo por cada acto intraprocesal y de la solicitud de la suspensión. Esto no sólo resulta en detrimento de la carga de trabajo de los tribunales y en el aumento del rezago en la resolución de asuntos, sino en perjuicio de terceros y en ocasiones de la sociedad en general. La necesidad de mecanismos para evitar amparos notoriamente improcedentes y para sancionar u obligar al pago de los daños que se causen con la obtención de suspensiones que no debieran haberse otorgado por perjudicar al orden público y al interés social, revelan en parte estos incentivos perversos para acudir al amparo.

Falta de cobertura o uso de mecanismos alternativos de solución de controversias

Ante un panorama que asegura que cualquier conflicto a nivel local se convertirá en un juicio de amparo, resulta oportuno evaluar cómo evitar que las partes de un conflicto judicialicen sus problemas. Para ello existen los mecanismos alternativos de solución de controversias reconocidos en el artículo 17 constitucional. No obstante, y a pesar de su reconocimiento constitucional, se presentan una serie de obstáculos:

- No existe una cultura de uso de los mismos, por lo que, aunque su uso ha aumentado considerablemente,[49] aún existen muchas controversias que podrían solucionarse mediante dichos mecanismos y que, sin embargo, son judicializados.
- Hay un desconocimiento y desconfianza de los jueces en torno al uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, lo que genera que existan criterios de interpretación en torno a los mismos que desincentivan su uso.
- Aún hay ciertos conflictos, como la violación a derechos humanos, que no cuentan con mecanismos alternativos.
- Las autoridades no tienen facultades para optar por mecanismos alternativos de solución de controversias.

Falta de procedimientos ordinarios en algunas materias

Finalmente, nos encontramos con que en algunas materias ni siquiera existen mecanismos ordinarios para la solución de los conflictos, por lo que el juicio de amparo es la única vía jurisdiccional abierta para que los particulares den solución a sus conflictos. Ello es así en materia de competencia económica y telecomunicaciones, en las que la atención de todos los conflictos debe realizarse por la vía de amparo, cuando muchos de ellos podrían depurarse en instancias ordinarias inferiores.

II. Falta de acceso a la justicia constitucional

La segunda problemática general que se identificó tiene que ver con la falta de acceso de la mayor parte de la población a la justicia constitucional. Aunque por un lado hay un abuso del juicio de amparo y con ello una sobrecarga de trabajo para los tribunales federales, lo cierto es que una gran cantidad de personas, aquéllas más vulnerables, no

[49] Por ejemplo, el Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, reporta que en el primer semestre de 2010 se registraron un total de 5,472 expedientes, mientras que 5 años después, en el primer semestre de 2015, dicha cifra aumentó a 20,580 expedientes.

tienen acceso real a una justicia constitucional. Ello se debe principalmente a las siguientes causas:

Desconocimiento del juicio de amparo o para qué sirve

En México, el ciudadano común y corriente no suele conocer que tiene el juicio de amparo a su disposición para defenderse de cualquier abuso o violación a sus derechos humanos por parte de las autoridades. Por otro lado, aquéllos que conocen el juicio de amparo, en ocasiones desconocen su propósito y alcance. Como consecuencia de esto, hay conflictos que tratan de ser resueltos por la vía del amparo, sin ser ésta la vía idónea. Y al mismo tiempo, conflictos que deberían de ser resueltos por esta vía, ni siquiera son planteados, dejando a las partes sin acceso a la justicia.

Insuficiencia de asesoría jurídica para acceder y tramitar un juicio de amparo

El principio constitucional y convencional de la justicia gratuita no parece tener resonancia en la realidad mexicana. Así, aun cuando no existen las costas judiciales tal como lo marca la Constitución, en la práctica la justicia sólo funciona para quienes tienen una buena defensa. Y una buena defensa en México, forzosamente implica pagar por la misma. Los costos de los abogados privados son tales que sólo una pequeña parte de la sociedad puede acceder a una defensa legal de calidad. Así, resulta que la defensoría de oficio es insuficiente y el Ministerio Público adscrito a los juzgados de amparo, cuenta con facultades insuficientes para dar objetividad a los procedimientos constitucionales y contribuir a la impartición de justicia constitucional en beneficio de la sociedad. Además, existe desconfianza hacia la misma, basándose en la creencia de que no están suficientemente capacitados. Sin opciones para acceder a la justicia de manera gratuita, muchas personas se ven indefensas ante sus problemas, sin posibilidad de acudir a la justicia constitucional para su protección.

Causales de improcedencia y su interpretación

Una de las críticas más fuertes al juicio de amparo tiene que ver con la enorme tendencia que existe a priorizar las formalidades procedimentales (causales de procedencia) sobre la resolución del fondo del asunto. Así, hay una percepción generalizada de que los jueces sólo buscan las causales de improcedencia, más que ver cómo lograr la procedencia para que los asuntos sean resueltos. Además, las causales de improcedencia generan una problemática ya sea porque pudieran ser excesivas o por su interpretación. Aun cuando es necesario que existan reglas

claras que garanticen un estado de derecho, el exceso de las mismas y su primacía dentro del juicio, vulneran el derecho de acceso a la justicia. Por ejemplo, una de las trabas más importantes para acceder a la justicia constitucional es el "principio de estricto derecho", a través del cual, actos "notoriamente inconstitucionales" se han sustentado debido a la falta de un razonamiento idóneo.

Excesivo formalismo y tecnicismo del procedimiento de amparo

Otro de los obstáculos que presenta el juicio de amparo para el acceso a la justicia de los gobernados, tiene que ver con el excesivo formalismo y tecnicismo de la ley y los procedimientos. Las normas son técnicas y de muy difícil entendimiento, incluso para los abogados expertos en juicio de amparo. Por lo tanto, completamente inaccesibles para la ciudadanía. Además, los operadores jurídicos las aplican fríamente, sin atender a la situación particular de cada una de las partes y buscar que la justicia sirva como un medio para remediar la desigualdad de facto de la sociedad. Adicionalmente, el lenguaje tanto de la ley como de las demandas y demás documentos aportados y generados en el procedimiento es poco claro y de difícil entendimiento.

III. Deficiencias del juicio de amparo

Una vez admitido un juicio de amparo, nos encontramos con que el procedimiento tiene una serie de obstáculos y deficiencias que generan que la resolución de los conflictos y la protección a los derechos humanos de los ciudadanos no sea la óptima. El acceso a la justicia no radica únicamente en que los ciudadanos accedan al procedimiento, sino que se debe garantizar que la justicia sea pronta, efectiva y que resuelva las pretensiones de las partes en su totalidad. En la práctica nos encontramos con que la realidad del juicio de amparo es otra.

Además, la naturaleza y diseño del juicio de amparo que data del siglo XIX, ya no se ajusta a las necesidades actuales ni a los avances que ha habido en materia de derechos humanos. En las últimas décadas, y sobre todo a raíz de la reforma constitucional de 2011, se amplió el catálogo de derechos, de obligaciones de las autoridades y de reparaciones de las que son titulares las víctimas de violaciones a derechos humanos. Sin embargo, el recurso procesal para hacer valer los mismos, no resulta idóneo para un sistema progresista en torno a los derechos humanos. Hay una clara necesidad de que el juicio de amparo sea replanteado como un instrumento de defensa de derechos humanos, buscando la reparación integral del quejoso desde la admisión de la demanda hasta el dictado de la sentencia, con los efectos de la concesión del amparo y la reparación de los derechos humanos violados.

Algunas de las causas más importantes que llevan a afirmar que el juicio de amparo es un procedimiento deficiente, son las siguientes:

Procedimiento demasiado engorroso e inflexible

El juicio de amparo se caracteriza por ser un juicio que aunque en apariencia es de tramitación sencilla y rápida, en la práctica se revela con demasiados trámites, formalista, burocrática, lenta y poco eficiente. Trámites necesarios e innecesarios que resultan en una alta inversión de recursos, una carga excesiva de trabajo para los juzgados, así como justicia ineficiente y lenta para los gobernados. Incluso las autoridades responsables se ven afectadas por juicios que demandan demasiado tiempo y que pueden tardar años en ser resueltos. El diseño procedimental del amparo también influye en esto, máxime cuando no hay flexibilidad en la resolución del conflicto de fondo durante las etapas procesales, o cuando hay limitaciones al ejercicio de las herramientas que hacen del amparo un mecanismo efectivo. Por ejemplo, la prohibición de la suspensión en ciertas materias o el excesivo número de causas catalogadas a priori de orden público e interés social, pueden contribuir a alargar un procedimiento que podría tener más fácil solución si la suspensión tuviese una resolución más sólida. También, la existencia de tantas causas de improcedencia contribuye a complicar el procedimiento, o las partes se dedican a invocarlas sin que tengan relación con el asunto, retrasando con ello el procedimiento de manera sustancial. A pesar de existir iniciativas en torno al uso de tecnología para hacer más eficiente la impartición de justicia, en la realidad no se han visualizado dichos avances.

Restricciones procedimentales que impiden pronunciamientos de fondo

Muy relacionado con la problemática planteada en el numeral 2, está el hecho de que el juicio de amparo tiene una serie de restricciones procedimentales que evitan que el juez ejerza su función de control constitucional en la defensa de derechos humanos. El juez de amparo suele tomar una postura pasiva y formalista frente a los asuntos, lo que lleva a que muchos juicios se resuelvan por cuestiones procesales sin estudiar y resolver la cuestión de fondo. Esto no sólo deja sin protección constitucional a la parte del juicio, sino que, además, asegura una ola de asuntos similares hasta que la cuestión de fondo sea resuelta. Las restricciones procedimentales también tienen repercusiones en las autoridades, pues se tiene la percepción de que hay una práctica entre algunos jueces de conceder los amparos por falta o indebida fundamentación y motivación de los actos, retrasando o dejando sin solución los asuntos de fondo.

Deficiencias e incumplimiento de las sentencias de amparo

Una vez librado el engorroso procedimiento de amparo, y si se logró que el juez entrara al fondo del asunto, se presenta una nueva batalla: ejecutar la sentencia de amparo. Ello es así por una serie de deficiencias de las propias sentencias, de la legislación, del sistema en torno al cumplimiento de las mismas y, por supuesto, de la voluntad de los jueces y las autoridades responsables de cumplir con las mismas. En cuanto a las deficiencias de las sentencias, nos encontramos con que en ocasiones no son acordes con la causa de pedir, dejando sin satisfacción la pretensión de los quejosos. Además, al fijar los efectos de las mismas suelen cometerse una serie de errores que generan que se tornen de imposible ejecución. Por ejemplo, los efectos son poco claros, dejando a las autoridades en un plano de incertidumbre sobre cómo dar cumplimiento a las mismas, y a los amparados ante una nueva batalla a librar para que la autoridad las interprete de manera correcta. También es común que las sentencias se emitan con un claro desconocimiento de las facultades y atribuciones de la autoridad responsable, y sin considerar otros ordenamientos legales, haciendo imposible que las autoridades les den cumplimiento. Finalmente, aún con una buena sentencia, si la autoridad no cumple, hay muy poco que el amparado pueda hacer al respecto. El procedimiento para reclamar el incumplimiento es poco claro, ya que incluye en muchos casos la participación doble de Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mismo procedimiento de ejecución, lo que retrasa los trámites. Y claramente las sanciones previstas no han servido para disuadir a las autoridades del incumplimiento.

Limitación del juicio de amparo para reparar integralmente

Como se señaló en líneas anteriores, el juicio de amparo tiene una serie de limitaciones que no son compatibles con una nueva perspectiva de derechos humanos. Ello se evidencia de manera notable en los efectos del amparo. Concebido con una finalidad meramente restitutoria, el juicio de amparo no funciona como instrumento de preservación y reparación integral de los derechos humanos. Ello ocasiona que aún aquellos quejosos a quienes se les concede su pretensión mediante el amparo, sientan insatisfacción y desprotección. Además, ante la imposibilidad de que se dicten medidas como aquéllas de no repetición, ello conlleva a que los actos que fueron reclamados continúen respecto de la misma persona u otras, multiplicando con ello el número de amparos que se presentan. Por lo tanto, el sistema de reparaciones en general resulta problemático, puesto que aun cuando jueces progresistas emiten sentencias decretando reparaciones integrales, la realidad fáctica no permite que exista pleno cumplimiento a las mismas.

Falta de especialización de los juzgados

Finalmente nos encontramos con que hay un defecto del sistema, con insuficiente especialización de los juzgados y con ello una baja eficiencia e inadecuada impartición de justicia. Ello a su vez genera mayores solicitudes de revisión a las sentencias de amparo y una mayor carga de trabajo para el Poder Judicial Federal. Esto se ha acentuado todavía más con la creación de regiones auxiliares para disminuir el rezago de determinados juzgados, en donde es posible que un asunto que está en manos de un juez especializado, se remita para su resolución a otro, que no conoció del trámite, que carece de especialización y que no va a tener ni siquiera la cercanía de las partes para entender el asunto, ya que en muchas ocasiones estos centros auxiliares se encuentran en circuitos judiciales distintos a aquél en el que se tramitó el juicio según las reglas de la competencia territorial.

IV. Deficiencias en la impartición de justicia constitucional

El juicio de amparo se ve también afectado por el actuar de los impartidores de justicia, quienes al final de cuentas tienen a su cargo la interpretación en el procedimiento y con ello la posibilidad de flexibilizar el mismo para que atienda a las necesidades actuales y garantice un adecuado acceso a la justicia. Algunas de las problemáticas específicas que se identificaron en cuanto a la impartición de justicia, son las siguientes:

Polarización de posturas entre los juzgadores

Dado que el juicio de amparo y su efectividad radican en parte en la actitud y postura del aplicador, resulta problemático encontrar que existen jueces con posturas muy polarizadas. Por un lado, los gobernados suelen expresar preocupación por los jueces demasiado formalistas, que dan prioridad a la forma y al proceso sobre la protección de los derechos humanos, fin último del juicio. Por otro lado, las autoridades identifican como un gran problema a los jueces demasiado garantistas, que invalidan cualquier acto, obstaculizando así la tarea de las autoridades.

Diversidad y complejidad de fuentes para la interpretación

En México, principalmente con la reforma constitucional de 2011 y los criterios interpretativos de la SCJN que han sido emitidos a partir de la misma, las fuentes normativas de derechos así como de criterios para su interpretación, se han multiplicado exponencialmente. Así, nos encontramos con una gran cantidad de derechos contenidos en la Constitución, las leyes mexicanas, y los tratados internacionales de

los que México es parte. Además se tienen que tomar en cuenta los criterios interpretativos de la SCJN, de los tribunales nacionales y de actores internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello ocasiona que navegar por el sistema sea una cuestión compleja que necesita de una gran especialización, y que aun así, produce criterios que divergen entre sí, sin dar claridad y homologación al sistema de protección de derechos en México.

Sentencias rebuscadas y con excesivo formalismo y tecnicismo

Con relación a las sentencias, se encuentra que las autoridades judiciales en aras de cumplir con la obligación de fundar y motivar su actuación, emiten sentencias rebuscadas, poco claras, y de difícil entendimiento para la ciudadanía y las autoridades que deben cumplir con las mismas. Esto, aunado a las fallas propias de las sentencias y su posible alcance (señaladas en el apartado 3), genera falta de claridad y con ello dificultad para cumplir y hacer cumplir las mismas.

Como se puede ver del análisis anterior, las fuentes que dan origen a la problemática general son múltiples. Por ello las categorizamos en las cinco más relevantes:

- La Ley, entendido como toda causa que tiene fundamento en la ley y que no podría ser modificada sin una reforma a la misma.
- La Sociedad, es decir, todo aquel problema que depende de actitudes y percepciones de la población en general; todas las estructuras sociales y culturales.
- Los Jueces, refiriéndonos a todos los impartidores de justicia del orden federal y el órgano que los administra, el Consejo de la Judicatura Federal.
- Las Autoridades, entendiéndolas como las autoridades responsables en los juicios de amparo. Entran aquí los jueces locales cuando son sujetos al juicio de amparo mediante el amparo directo.
- Los Abogados, como principales actores y operadores en los procedimientos del juicio de amparo.

Mesa 8
Diagnóstico

Problema/Causa	Ley	Sociedad	Jueces	Autoridades	Abogados
1. Uso excesivo del juicio de amparo como medio de resolución de controversias "cotidianas"					
Falta de confianza en las instancias locales		X		X	
Incentivos para ir al juicio de amparo	X	X		X	
Falta de existencia o uso de mecanismos alternativos de solución de controversias	X	X		X	
Falta de procedimientos ordinarios en algunas materias	X				
2. Falta de acceso a la justicia constitucional					
Desconocimiento del juicio de amparo o para que sirve		X			X
Insuficiencia de asesoría jurídica para acceder al juicio de amparo		X			X
Causales de Improcedencia	X		X	X	X
Excesivo formalismo y tecnicismo del procedimiento de amparo	X		X	X	X
3. Deficiencias del juicio de amparo					
Procedimiento demasiado engorroso	X		X	X	X
Restricciones procedimentales que evitan procedimientos de fondo	X		X		
Deficiencias e incumplimiento de las sentencias de amparo	X		X	X	
Limitación del juicio de amparo para reparar integralmente	X		X		
Falta de especialización de los juzgados			X		
4. Deficiencias en la impartición de justicia constitucional					
Polarización de posturas entre los juzgadores			X		
Diversidad y complejidad de fuentes para la interpretación	X				
Sentencias rebuscadas y con excesivo formalismo y tecnicismo			X		

¿Qué se ha hecho para atender el problema?

Las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos y la expedición de la nueva Ley de Amparo en 2013, buscaban atender varios de estos problemas. En particular la reforma constitucional en materia de amparo buscó "consolidar al juicio de amparo como un instrumento accesible al mayor número de personas, sencillo, eficaz y primordialmente garante de los derechos humanos de las personas."[50] Sin embargo, y como se puede ver en el diagnóstico anterior, estos esfuerzos han resultado insuficientes y aún existen algunos aspectos del diseño y operación de esta figura que es necesario atender para fortalecerlo como medio extraordinario de control constitucional.

Como complemento a la reforma constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una serie de "Protocolos de Actuación para Jueces Federales" en casos que involucren ciertos actores en situación de vulnerabilidad o ciertos tipos de violaciones de derechos humanos. Dichos protocolos no han sido aplicados de manera uniforme ya que no son obligatorios.

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instrumentos internacionales.
- Ley de Amparo.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Acuerdos Generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.
- Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.
- Protocolos de Actuación de Jueces Federales que involucren la resolución de casos en materia derechos humanos.

Costos de los problemas

El costo económico de tener que substanciar hasta sus últimas consecuencias procedimientos que podrían ser solucionados por otras vías es enorme, máxime si se considera el rezago judicial al que se ha llegado(la creación de órganos auxiliares para desahogar rezago es sintomático de esto). Por otra parte, el costo social de la consumación de violaciones de derechos humanos es incalculable, y contribuye a un clima de desconfianza hacia el sistema de gobierno que lo deslegitima.

[50] Revista de la Cámara de Diputados, Número 25, 2013.

Mesa 8
Soluciones

El trabajo de la mesa de **resolución del fondo del conflicto y amparo** se enmarcó en los siguientes objetivos: 1) garantizar el acceso a una justicia pronta y efectiva y, para ello, propiciar que las autoridades resuelvan el fondo de los conflictos; 2) fortalecer el juicio de amparo como medio de protección de los derechos humanos.

Tras la elaboración del diagnóstico de los problemas relacionados con estas temáticas, la mesa buscó soluciones a los mayores obstáculos que encuentran los ciudadanos para acceder a una justicia adecuada y eficiente.

En cuanto a la resolución del fondo de los conflictos, la mesa encontró que en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, e incluso en la atención de conflictos en instancias no judiciales sino administrativas, se encuentra vigente una práctica formalista y de aplicación tajante o irreflexiva de la ley, dejando de lado la materia o controversia que lleva a los ciudadanos a recurrir a una ventanilla o tribunal.

Para cambiar esta práctica, la mesa concluyó que es necesario fomentar una cultura entre servidores públicos, especialmente entre juzgadores, para que prioricen la resolución efectiva de los conflictos por encima de aspectos formales o de proceso. En ese sentido, la mesa concluyó que es necesaria la incorporación de un nuevo principio de justicia en el artículo 17 constitucional, como un impulso clave para propiciar que los conflictos sean resueltos de fondo.

De manera complementaria a la inclusión de ese principio constitucional, la mesa subrayó que es necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva del orden jurídico en todos los niveles para identificar aquellas disposiciones que permiten o incentivan a las autoridades a perder de vista el fondo de un conflicto ante cuestiones formales.

Por otro lado, respecto del juicio de amparo, la mesa concluyó que no obstante que es una institución eficaz e idónea para la protección de los derechos humanos, tiene un gran espacio para mejorar y fortalecerse. Por eso, la mesa identificó como posibles soluciones a los principales obstáculos de acceso a la justicia constitucional:

- Fortalecer a los poderes judiciales de las entidades federativas y analizar la viabilidad de crear un recurso local similar al amparo casación que desincentive el abuso del amparo directo para la resolución de juicios de jurisdicción local.

- Fortalecer las jurisdicciones por materia para que los conflictos se solucionen en la vía ordinaria.

- Buscar dar claridad, a través del desarrollo jurisprudencial y/o de regulación, a las nuevas instituciones de amparo –derivadas de la reforma constitucional de 2011 y la nueva ley en la materia–, particularmente, el interés legítimo, el amparo colectivo y la declaración general de inconstitucionalidad.

- Agilizar y simplificar el trámite del amparo indirecto.

- Eliminar el abuso del amparo indirecto en cuestiones intraprocesales.

Por último, dada su complejidad y tecnicidad, para la revisión de las disposiciones que privilegian la atención de la forma sobre el fondo y para desarrollar las propuestas relativas al amparo, la mesa recomienda que se lleve a cabo un análisis especializado y a mayor profundidad a cargo de grupos de investigación, estudio y trabajo conformados por expertos en la materia que recomienden soluciones concretas.

Soluciones

Iniciativa legislativa

- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para introducir en el artículo 17 como principio constitucional el privilegiar la resolución del fondo sobre la forma en cualquier conflicto.

Política pública

- Conformar a la brevedad grupos de investigación, estudio, trabajo y construcción de soluciones que revisen y atiendan los siguientes temas: el fortalecimiento de la jurisdicción local y los límites al amparo directo, el fortalecimiento de las jurisdicciones por materia, el funcionamiento de las nuevas instituciones de amparo y las normas constitucionales y legales que generan que se privilegie la forma sobre la resolución del fondo del conflicto. En particular:
    - Es necesario revisar a profundidad las disposiciones del marco normativo que privilegian la resolución de forma sobre el fondo.
    - Debe buscarse que los procesos judiciales inicien y terminen en la misma jurisdicción, especialmente los procesos locales para evitar el exceso de uso de amparo directo.
    - Debe buscarse también que el amparo no sea una solución universal para todos los litigios. La jurisdicción por tema (laboral, penal, civil, administrativa, etc.) debe mejorar cualitativamente para que el amparo no sea una vía ordinaria más.
    - Es necesario estudiar la eficacia, regulación e interpretación jurisprudencial de las nuevas figuras y reglas en el juicio de amparo con la reforma constitucional de 2011 y la nueva Ley de Amparo de 2013. Entre ellas, el interés legítimo, el amparo colectivo y la declaratoria general de inconstitucionalidad.
    - Se debe limitar el empleo abusivo del amparo indirecto para cuestiones intraprocesales de imposible reparación que retrasan innecesariamente los juicios.

Desarrollo de las soluciones

Introducir el principio constitucional de privilegio de la resolución del fondo sobre la forma en cualquier conflicto

La mesa propone establecer en el artículo 17 constitucional, como principio de justicia, el privilegiar la resolución del fondo sobre la forma en cualquier conflicto.

Es viable que, como parte de los resultados del proyecto justicia cotidiana, el Ejecutivo Federal presente una iniciativa de reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer un principio que establezca la obligación para todas las autoridades del país de privilegiar el fondo del asunto sobre la forma en cualquier controversia suscitada.

Revisar las disposiciones del marco jurídico que privilegian la resolución de forma sobre el fondo

La mesa recomienda revisar los artículos 14 y 16 constitucionales y el marco jurídico en general para encontrar las disposiciones que privilegian la forma sobre el fondo en las normas procesales.

Debido a su complejidad, este tema requiere de grupos de investigación, estudio y de trabajo. El objetivo de estos grupos debe ser, a la luz de la reforma al artículo 17 constitucional, que el sistema jurídico resuelva en el fondo los conflictos de las personas.

Es viable la conformación de grupos de trabajo de análisis normativo, a fin de efectuar un diagnóstico e informe sobre el marco jurídico en general para encontrar las disposiciones, procesales principalmente, que debieran privilegiar el fondo sobre la forma, tanto a nivel federal como a nivel local, y proponer las adecuaciones necesarias.

Asimismo, es viable tomando en cuenta que el objeto sería dar cumplimiento a la reforma al artículo 17 constitucional que la mesa propone.

Limitar el amparo directo y fortalecer la jurisdicción local

A fin de desincentivar el uso abusivo del amparo directo para la resolución de juicios de jurisdicción local, la mesa recomienda fortalecer a las jurisdicciones locales dotándolas de mejores procedimientos terminales y analizar la pertinencia de un recurso de casación similar al amparo directo

Limitar el amparo directo y fortalecer las jurisdicciones por materia

Se recomienda fortalecer las jurisdicciones por materia para desincentivar la solución por vía de amparo de todos los juicios.

Interpretar y/o regular y analizar la eficacia de las nuevas instituciones de amparo

Se propone revisar la Interpretación y/o regulación y análisis de la eficacia de las nuevas instituciones de amparo como el interés legítimo, el amparo colectivo y la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Limitar el abuso del amparo indirecto por cuestiones intraprocesales que retrasan innecesariamente los juicios

Para ello, la mesa propone analizar los resultados de la reforma a la fracción III del artículo 107 Constitucional.

Agilizar el amparo indirecto

Se propone analizar la forma de agilizar el trámite del amparo indirecto.

Debido a su complejidad, estos últimos temas requieren formar grupos de investigación, estudio y de trabajo para generar soluciones concretas que atiendan la problemática. Estos grupos deben ser especializados y contar con representantes de todos los sectores.

La mesa considera viable efectuar una convocatoria a expertos en materia de amparo y conformar tales grupos.

Ahora bien, la viabilidad de las propuestas de esos grupos podrá evaluarse con la elaboración de una manifestación sobre el impacto legal, social, político y económico, con el fin de conocer las ventajas y desventajas de aplicarlas.

Asimismo, la viabilidad de las propuestas se incrementará en la medida en que se vea representada la pluralidad de criterios. Por ello, se sugiere la participación de universidades, organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados, abogados litigantes, operadores del sistema de justicia y expertos en la materia de las diferentes entidades del país, quienes conocen las realidades sociales, jurídicas, económicas, políticas y culturales que se viven en cada región.

Por último, a fin de cumplir con los objetivos y que sean propuestas realizables, será necesario que los grupos:

- Se enfoquen en cumplir con lo estipulado en la reforma al artículo 17 constitucional que se propone.
- Entiendan y atiendan la trayectoria histórica de las instituciones.
- Fortalezcan las instituciones existentes tanto a nivel federal como local.
- Cuenten con los recursos económicos necesarios para la elaboración y cumplimiento de esos objetivos.

Mesa 9
Diagnóstico

La mesa identificó como problemática general la ausencia de políticas públicas integrales en **materia de justicia** que ordenen los esfuerzos de todos los órdenes de gobierno.

El Ejecutivo federal está dotado de diversas atribuciones en materia de justicia pero ninguna de ellas determina una función formal de dirección o coordinación técnica de toda la política pública de justicia. Es decir, no existe un mecanismo formal o algún encargado del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política jurídica y, como parte de ella, del acceso a la justicia.

Un gran número de dependencias y entidades –además de organismos constitucionales autónomos– se encargan de desahogar trámites y prestar servicios, brindar información, asesoría o atención para la resolución de un conflicto e, incluso, intervienen en la resolución o como partes en procedimientos contenciosos. Todas estas funciones o formas de actuación, entre otras, impactan en el ámbito de la justicia y en el acceso de las y los ciudadanos a la misma. En particular, la mesa encontró que hay insuficientes mecanismos formales de coordinación entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal que tienen a su cargo funciones en materia de justicia así como de coordinación y colaboración técnica e institucional entre el Poder Ejecutivo y los poderes judiciales federal y locales.

Por otro lado, la mesa encontró una gran complejidad normativa que impacta de forma negativa el derecho de acceso a la justicia de las y los ciudadanos: hay un gran número de leyes a nivel nacional, lo que crea un marco jurídico complejo y poco accesible; sólo la normativa federal y estatal puede consultarse fácilmente; los ordenamientos no siempre tienen una dirección clara o armonizada con políticas públicas; se utiliza un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de la población, entre otros.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno de la República en materia de mejora regulatoria, capacitación a personas servidoras públicas, sistemas de información, entre otros, los problemas que persisten tienen costos tanto económicos como en términos sociales y de tiempo para la ciudadanía, los cuales resultan en obstáculos para la eficiente solución de conflictos que atienden las instituciones. Además, exacerban la brecha de desigual-

dad, generan desconfianza en las instituciones e inciden de forma negativa en la democratización y el desarrollo económico del país.

Derivado de los foros de consulta en materia de justicia cotidiana, se identificó como problema transversal la falta de una entidad federal responsable de coordinar la acción del gobierno federal en materia de política jurídica y, como parte de ella, el acceso a la justicia.

La carencia de dicha entidad resulta en la falta de coordinación, evaluación y seguimiento de los esfuerzos realizados por las diversas instituciones que integran la Administración Pública Federal (APF) en materia de justicia, así como en el establecimiento de políticas públicas que deban ser implementadas por ellas conforme a sus atribuciones de forma obligatoria, a fin de garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho al acceso a la justicia de todas las personas, lo que a su vez se traduce en desigualdades tangibles y violación a derechos.

En ese sentido, la recomendación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) fue considerar la creación de una instancia responsable de institucionalizar la coordinación del Poder Ejecutivo Federal con los poderes judiciales, las acciones en materia de acceso a la justicia de las dependencias y entidades federales, las funciones de defensoría de oficio y más ampliamente de garantizar la efectividad del acceso a la justicia en el marco de la competencia del Poder Ejecutivo Federal (CIDE, 2015).

Como parte de los trabajos realizados en el marco de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, las y los integrantes de la mesa de trabajo Política en materia de justicia (representantes de la Cámara de Diputados, de dependencias de la APF, de órganos constitucionales autónomos (OCAs), de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones académicas) evaluaron la problemática planteada por el CIDE y para ello:

- Identificaron las funciones en materia de justicia de dependencias y entidades de la APF y de OCAs a fin de analizar la funcionalidad de la distribución de competencias.

- Revisaron la complejidad de la regulación nacional y cómo impacta el derecho de acceso a la justicia de la ciudadanía.

Mesa 9
Diagnóstico

Para identificar las funciones en materia de justicia las y los integrantes de la mesa acordaron que el proceso de justicia comprendía:

- Recopilación de información.
- Medidas de prevención.
- El surgimiento de una situación o conflicto que requiere ser atendido por la autoridad.
- La atención inicial que se da al conflicto.
- La emisión de una resolución o asesoría para resolver el conflicto.
- Procedimientos contenciosos.

A partir de este ejercicio, las y los integrantes de la mesa identificaron como problemática general la ausencia de políticas públicas en materia de justicia que ordenen los esfuerzos al interior de la APF y su relación con los otros poderes.

Problemas específicos identificados y sus causas

Complejidad normativa

I. Demasiados ordenamientos crean un marco jurídico complejo, dificultan su revisión y sistematización y resultan poco accesibles para la ciudadanía

- No hay mecanismos de revisión o depuración de la normativa vigente.
- La jerarquía de las disposiciones jurídicas no siempre es clara en los peldaños más bajos de la pirámide normativa.
- El enfoque actual es la creación normativa. Debe cambiarse a aumentar la efectividad en la aplicación de las normas existentes.
- El excesivo formalismo jurídico genera que se creen numerosas leyes y se desatiendan razones meta jurídicas que impiden el acceso a la justicia.
- Hay demasiados creadores de ordenamientos. Tan sólo al interior de la APF, las dependencias, los organismos descentralizados y los órganos desconcentrados tienen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. Estas regulaciones pueden tomar la forma de decretos, reglamentos, acuerdos presidenciales o secretariales, lineamientos, resoluciones, normas oficiales mexicanas, circulares, avisos, reglas de operación, entre otros.

II. Técnica legislativa

- Hay un marcado uso de lenguaje técnico y de fraseo complejo. No se procura que el lenguaje sea simple para acercar la legislación a la ciudadanía. En algunos congresos locales se han establecido comisiones ordinarias de corrección de estilo, pero no con este propósito.
- Los diversos ordenamientos existentes no cuentan con lenguaje incluyente, lo que en sí mismo significa la invisibilización de personas y grupos de población.
- Falta preparación técnica a personas legisladoras, sus asesores y creadores de otros ordenamientos.
- Creación de leyes sin perspectiva de derechos humanos y en ciertos casos, con desconocimiento del bloque de constitucionalidad.

- No hay directrices que deban atenderse en la creación de leyes para procurar su integración armónica al orden jurídico.

III. No existe un contenido mínimo u homologado de leyes

- No hay directrices al respecto al contenido mínimo que deben contener todos los ordenamientos jurídicos.

IV. Difícil acceso a los ordenamientos

- Conforme a la compilación del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, tan sólo a nivel federal existen 58,871 ordenamientos jurídicos y a nivel estatal, 46,135. Sin embargo, a nivel municipal, en ocasiones, algunos de los más de dos mil municipios no difunden ampliamente sus ordenamientos jurídicos por, entre otros, falta de recursos económicos o por no tener la infraestructura tecnológica para digitalizarlos, generando una amplia dificultad para su compilación y difusión.
- A nivel municipal, no existen mecanismos idóneos para reportar, compilar y difundir la creación de nuevos ordenamientos.

V. Dispersión competencial y duplicidad de funciones

- La constante creación de leyes así como de instituciones puede llegar a generar dispersión y duplicidad de funciones y disminuir la eficacia en la acción gubernamental.

VI. Leyes referidas a intereses particulares

- Omisión legislativa.
- Impacto mediático de determinados casos.

VII. Falta de dirección de la legislación (a niveles normativos altos)

- Legislación ad hoc para reaccionar a determinados eventos.
- Falta de adecuación a políticas públicas.
- La práctica generalmente consiste en enfocarse en la cantidad de leyes generadas y no en su fondo e impacto. Sin embargo, no siempre son oportunas, funcionales o congruentes en el sistema.

VIII. No hay claridad respecto a cuándo debe modificarse una ley

- Falta una interpretación clara al principio de rigidez de las normas y estándares que ayuden a determinar la oportunidad de las reformas.

IX. Diferencias sustanciales en la legislación local crean una protección y garantía de derechos diferenciada

- Diferencias en la realidad social de cada entidad.
- Disparidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros.
- Si no hay una ley general, tampoco suele haber directrices o estándares de otra naturaleza.

X. Trámites complejos

- Los mecanismos de revisión y simplificación de trámites a nivel federal y local son relativamente recientes. A nivel federal, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria trabaja a través de diversos programas para maximizar los beneficios de su regulación, minimizar costos y simplificar sus trámites y servicios. A nivel estatal y municipal, el alcance de su gestión es limitado.

XI. Incompleta armonización entre legislación nacional, estatal y municipal con instrumentos internacionales vinculantes para el Estado mexicano

- Persiste la necesidad de lograr la armonización de la legislación nacional, estatal y municipal con los diversos instrumentos internacionales vinculantes para nuestro país, así como atender las diversas recomendaciones de organismos internacionales que son obligatorias para México.

Insuficiente coordinación y otros

XII. Disparidad en la calidad de servicios y en la eficiencia de servidores públicos

- La preparación de las personas servidoras públicas varía de un nivel de gobierno a otro y de una zona del país a otra.
- Falta de capacitación y sensibilización de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos y no discriminación que atiendan estándares internacionales vinculantes para el Estado mexicano.

- Faltan modelos de profesionalización de personas servidoras públicas.
- La disparidad de sueldos y prestaciones genera también disparidad de incentivos.
- No hay una cultura de servicio público y legalidad.

XIII. Diversidad de criterios al interior de la APF

- Falta de mecanismos de coordinación idóneos al interior de la APF.
- Falta de capacitación de personas servidoras públicas.

XIV. Insuficiente información y asesoría sobre trámites, servicios y procedimientos

- La información no llega a todos los sectores de población, se encuentra dirigida en su mayoría a las personas con la posibilidad de acceder a plataformas tecnológicas.
- El alcance de la información disponible en línea es limitado.

XV. Falta de coordinación institucional con los poderes judiciales

- Falta de mecanismos adecuados que permitan una coordinación eficiente entre el Poder Ejecutivo y los poderes judiciales federal y locales.

¿Qué se ha hecho para atender estos problemas?

Ver anexo II "Ejemplos de acciones del Poder Ejecutivo Federal encaminadas a aminorar el problema".

Regulación vigente aplicable a los problemas que identificó la mesa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instrumentos internacionales.
- Leyes en materia de justicia a nivel federal y estatal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

- Leyes, reglamentos y decretos aplicables a unidades administrativas de la APF con atribuciones en materia de justicia.
- Leyes y reglamentos aplicables a OCAs con atribuciones en materia de justicia.
- Leyes y reglamentos aplicables a órganos administrativos con facultades jurisdiccionales y tribunales.
- Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.
- Reglamentos interiores de las dependencias.

Costos de los problemas

Impacto en el patrimonio de la ciudadanía.

Obstáculos para que la ciudadanía acceda a la justicia.

Obstáculos para la eficiente solución de los conflictos que deben atender las instituciones.

Exacerban la brecha de desigualdad, pues impactan de manera agravada a quienes se encuentran en mayor desventaja.

Generan desconfianza en las instituciones y en los procedimientos de procuración y administración de justicia.

Gestión deficiente de recursos económicos y de capital humano.

Inciden de forma negativa en la democratización de la sociedad mexicana y en el fomento al desarrollo económico del país.

Otra información relevante

Ver anexo I “Análisis preliminar de la mesa: Política en materia de justicia”.

ANEXO I

ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA MESA: POLÍTICA EN MATERIA DE JUSTICIA

Mapeo de autoridades y funciones en materia de justicia

Se presenta una relación de funciones en materia de justicia a cargo de la Oficina de la Presidencia, de las Secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La información se desprende del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se incluye una lista de órganos constitucionales autónomos que desempeñan funciones en materia de justicia. La información se desprende de la ley aplicable a cada uno.

La identificación de funciones en materia de justicia se ajustó al proceso de justicia acordado por la mesa, que incluye recopilación de información, medidas de prevención, el surgimiento de una situación o conflicto que requiere ser atendido por la autoridad, la atención inicial que se da al conflicto, la emisión de una resolución o asesoría para resolver el conflicto y procedimientos contenciosos.

Se identificaron funciones en materia de justicia de dos tipos:

- Facultades amplias, cuya ejecución requiere de diversas acciones y cuyos efectos son generales (ej. regulación, elaboración de políticas y programas...).
- Facultades que pueden traducirse fácilmente en actos administrativos que impactan de manera directa en la esfera de derechos y obligaciones de uno o más particulares determinados, es decir, espacios en donde la APF entra en contacto con la ciudadanía (ej. facultades de inspección, sanción, registro, expropiación, otorgamiento de permisos y concesiones, cobro de tarifas y multas...).

Se excluyeron de este análisis todas las funciones en materia penal y de seguridad pública.

Por último, se presenta la estructura orgánica de cada Secretaría y el listado de entidades paraestatales por sector.

Dependencias y funciones en materia de justicia

Oficina de la Presidencia de la República

Dar seguimiento a las políticas públicas y realizar su evaluación periódica, con el apoyo de las unidades que establece el presente Reglamento, con objeto de aportar elementos para la toma de decisiones. (Art. 4 Fr. III de su Reglamento).

Dar seguimiento a los avances y al cumplimiento de los programas, proyectos y demás responsabilidades a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que le encomiende el Presidente. (Art. 4 Fr. VI).

Registrar y verificar el cumplimiento de los acuerdos del Presidente con los titulares de los otros Poderes de la Unión, de los órganos con autonomía constitucional y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, de conformidad con lo que instruya el Jefe de la Oficina de la Presidencia, o cuando no estén encomendados a otras áreas. (Art. 17 Ter. Fr. VIII).

Tramitar las peticiones dirigidas al Presidente y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan. (Art. 13 Fr. V).

Suscribir acuerdos y convenios con los sectores público, social y privado en las materias de su competencia y disponer las acciones para su ejecución, en coordinación con las dependencias y entidades competentes. (Art. 18 Fr. XI).

Atender los requerimientos de información de los medios de comunicación del extranjero. (Art. 12 bis Fr. IV).

Secretaría de Gobernación

Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos. (Art. 27 Fr. IV, de la LOAPF).

Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renuncias y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo. (Fr. V).

Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobier-

nos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal. (Fr. VIII).

Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Fr. IX).

Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto. (Fr. XI).

Participar en la atención integral a víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución. (Fr. XXI).

Formular y dirigir la política migratoria, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes. (Fr. XXXIII).

Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución. (Fr. XXXIV).

Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo, así como manejar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables. (Fr. XXXVI).

Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas. (Fr. XXXVIII).

Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que refuercen la inclusión social y la igualdad, mediante estrategias y acciones que contribuyan a prevenir y eliminar la discriminación. (Fr. XLI).

Secretaría de Relaciones Exteriores

Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el dominio de las Tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de Recursos

Naturales o los permisos para adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos. (Art. 28 Fr. V, de la LOAPF).

Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización. (Fr. VII).

Secretaría de la Defensa Nacional

Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional. (Art. 29 Fr. XVIII, de la LOAPF).

Secretaría de Marina

Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales. (Art. 30 Fr. XII, de la LOAPF).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal. (Art. 31 Fr. III de la LOAPF).

Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan. (Fr. X).

Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. (Fr. XI).

Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección. (Fr. XII).

Representar el interés de la Federación en controversias fiscales. (Fr. XIII).

Emitir políticas, normas, lineamientos y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración Pública Federal; emitir y en su caso opinar sobre las normas relacionadas con la desincorporación de activos; administrar el sistema COMPRANET, llevar los procedimientos de conciliación en dichas materias, en términos de las disposiciones respectivas y aplicar la Ley de Firma Electrónica Avanzada. (Fr. XXII).

Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación y remuneraciones del personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estructuras orgánicas y ocupacionales, y ejercer el control presupuestario de los servicios personales, con las respectivas normas de control de gasto en ese rubro. (Fr. XXIV).

Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios, para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes, así como expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación. (Fr. XXX).

Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, en los términos de las disposiciones aplicables. (Fr. XXXIII).

Secretaría de Desarrollo Social

Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado. (Art. 32 Fr. VI, de la LOAPF).

Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes niveles de gobierno. (Fr. VII).

Elaborar políticas públicas y dar seguimiento a los programas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva. (Fr. VIII).

Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas de inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos. (Fr. IX).

Fomentar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad. (Fr. X).

Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales. (Fr. XIII).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica. (Art. 32 Bis, Fr. XI, de la LOAPF).

Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal. (Fr. XXXI).

Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. (Fr. XXXIX).

Secretaría de Energía

En materia de la industria de hidrocarburos: otorgar y revocar asignaciones a que se refiere el artículo 27 Constitucional; establecer los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; el diseño técnico de los contratos; establecer las áreas que podrán ser objeto de asignaciones y contratos; así como adjudicar asignaciones y otorgar permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. (Art. 33 Fr. VII de la LOAPF).

Otorgar, negar, modificar y revocar asignaciones y contratos para exploración y extracción de minerales radiactivos. (Fr. IX) .

Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento. (Fr. XII).

Establecer la regulación en materia de registros de reconocimiento, permisos de exploración, o concesiones, según sea el caso para la explotación de áreas con potencial geotérmico, y supervisar su debido cumplimiento. (Fr. XV).

Realizar visitas de inspección y verificación a las instalaciones de las entidades paraestatales con actividades en el sector y, en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades principales, auxiliares o conexas, a que se refieren las leyes señaladas en la fracción anterior. (Fr. XXII).

Iniciar, tramitar y resolver procedimientos administrativos e imponer las sanciones que correspondan, en términos de las disposiciones aplicables. (Fr. XXIV).

Verificar el cumplimiento de la regulación que emita para la industria eléctrica y demás disposiciones administrativas aplicables, realizar visitas de verificación y requerir a las personas físicas y morales con actividades en el sector, la información que permita conocer el desempeño de la industria eléctrica y dictar las medidas que resulten aplicables, conforme a la Ley de la Industria Eléctrica. (Fr. XXVIII).

Secretaría de Economía

Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los Artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior. (Art. 34 Fr. V, de la LOAPF).

Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. (Fr. VI).

Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particular-

mente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías. (Fr. VII).

Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor. (Fr. VIII).

Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. (Fr. XII).

Autorizar el uso o modificación de denominación o razón social de sociedades mercantiles o civiles. (Fr. XII Bis).

Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales. (Fr. XIII).

Regular y vigilar, de conformidad con las disposiciones aplicables, la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales. (Fr. XIV).

Organizar, unificar e implementar el sistema informático que establecerá expedientes electrónicos empresariales con la finalidad de simplificar los trámites que los interesados realizan ante la administración pública federal centralizada y paraestatal. (Fr. XXIV Bis).

Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales. (Fr. XXVI).

Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar. (Fr. XXVIII).

Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente. (Fr. XXIX).

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia. (Art. 35 Fr. IV, de LOAPF).

Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.(Fr. XXI inciso a)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos. (Art. 36 Fr. II de la LOAPF).

Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales. (Fr. IV).

Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación. (Fr. V).

Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas. (Fr. IX).

Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes. (Fr. XII).

Establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte

terrestre, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas. (Fr. XV).

Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina. (Fr. XIX).

Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios. (Fr. XX).

Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar. (Fr. XXIV).

Secretaría de Educación Pública

Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el Artículo 3o. Constitucional. (Art. 38 Fr. VI de la LOAPF).

Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten. (Fr. XV).

Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones. (Fr. XVI).

Secretaría de Salud

Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores. (Art. 39 Fr. IV de la LOAPF).

Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de Asistencia Social, por parte de los Sectores Público, Social y Privado, y verificar su cumplimiento. (Fr. VIII).

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales

que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento. (Art. 40 Fr. VIII de la LOAPF).

Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes. (Fr. IX).

Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación. (Fr. X).

Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento. (Fr. XI).

Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. (Fr. XII).

Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley. (Fr. XVI).

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen:

- La regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las parcelas, las tierras ejidales y comunales, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, los terrenos baldíos y nacionales, y los terrenos que sean propiedad de asociaciones de usuarios y de otras figuras asociativas con fines productivos. (Art. 41 Fr. I inciso b), de la LOAPF)

Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, en lo que no corresponda a otras dependencias, entidades u otras autoridades en la materia. (Fr. II).

Administrar el Registro Agrario Nacional. (Fr. III).

Conducir los mecanismos de concertación con las organizaciones campesinas. (Fr. IV).

Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales. (Fr. V).

Resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales. (Fr. VI).

Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, en términos de la legislación aplicable. (Fr. VIII).

Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales. (Fr. XII).

Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se oriente hacia una planeación sustentable y de integración. (Fr. XIII).

Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales. (Fr. XV).

Apoyar los programas de modernización de los registros públicos de propiedad. (Fr. XVI).

Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia. (Fr. XXII).

Secretaría de Turismo

Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes. (Art. 42 Fr. IV, de la LOAPF).

Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. (Fr. V).

Emitir opinión ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos de desarrollo turísticos o en el establecimiento de servicios turísticos. (Fr. IX).

Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo. (Fr. XVI).

Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística. (Fr. XX).

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades. (Art 43 Fr. VI de la LOAPF).

Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Fr. VII).

Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico. (Fr. VIII).

Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. (Fr. X).

Órganos constitucionales autónomos y funciones en materia de justicia

Instituto Nacional Electoral

Integrar el Registro Federal de Electores. (Art. 30, No. 1 inciso c), de la LGIPE).

Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electoral y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. (inciso d).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos. (Art. 6 Fr. I de la L CNDH).

Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos... (Fr. II).

Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Fr. III).

Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política. (Fr. IV).

Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por la ley. (Fr. V).

Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita. (Fr. VI).

Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país. (Fr. VII).

Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos. (Fr. VIII).

Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos. (Fr. XI).

Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden... (Fr. XII).

Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. (Fr. XIII).

La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres. (Fr. XIV Bis).

Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas. (Fr. XV).

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes. (Art. 27 Fr. III LINED).

Comisión Federal de Competencia Económica

Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de la ley. (Art. 12 Fr. I LFCE).

Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. (Fr. II).

Practicar visitas de verificación en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica, citar a declarar a las personas relacionadas con la materia de la investigación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de la Ley, así como solicitar el apoyo de la fuerza pública o de cualquier Autoridad Pública para el eficaz desempeño de las atribuciones a que se refiere la Ley. (Fr. III).

Ordenar la suspensión de los actos o hechos constitutivos de una probable conducta prohibida por esta Ley e imponer las demás medidas cautelares, así como fijar caución para levantar dichas medidas. (Fr. IX).

Resolver sobre los asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de la Ley Federal de Competencia Económica. (Fr. X).

Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de libre concurrencia o competencia económica a que hacen referencia ésta u otras leyes y reglamentos. (Fr. XI).

Resolver sobre las solicitudes de opinión formal, y emitir orientaciones generales en materia de libre concurrencia y competencia económica que le sean formuladas. (Fr. XVI).

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. (Art. 15 Fr. I LFTR).

Otorgar las concesiones previstas en esta Ley y resolver sobre su prórroga, modificación o terminación por revocación, rescate o quiebra, así como autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones. (Fr. IV).

Llevar a cabo los procesos de licitación y asignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y de recursos orbitales con sus bandas de frecuencias asociadas. (Fr. VII).

Fijar tanto el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios adicionales vinculados a éstas, previa opinión no vinculante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Fr. VIII).

Emitir disposiciones, lineamientos o resoluciones en materia de interoperabilidad e interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, a efecto de asegurar la libre competencia y concurrencia en el mercado. (Fr. IX).

Resolver y establecer los términos y condiciones de interconexión que no hayan podido convenir los concesionarios respecto de sus redes públicas de telecomunicaciones. (Fr. X).

Emitir lineamientos de carácter general para el acceso y, en su caso, uso compartido de la infraestructura activa y pasiva. (Fr. XI).

Resolver los desacuerdos de compartición de infraestructura entre concesionarios. (Fr. XII).

Resolver los desacuerdos que se susciten entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, entre comercializadores, entre concesionarios y comercializadores o entre cualquiera de éstos con prestadores de servicios a concesionarios, relacionados con acciones o mecanismos para implementar o facilitar la instrumentación y cumplimiento de las determinaciones que emita el Instituto. (Fr. XIII).

Resolver las solicitudes de interrupción parcial o total, por hechos fortuitos o causas de fuerza mayor de las vías generales de comunicación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, del tráfico de señales de telecomunicaciones entre concesionarios y de la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a usuarios finales. (Fr. XIV).

Resolver sobre el cambio o rescate de bandas de frecuencia. (Fr. XV).

Imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación y ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites. (Fr. XIX).

Determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, así como agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones; e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados. (Fr. XX).

Declarar la existencia o inexistencia de condiciones de competencia efectiva en el sector de que se trate y, en su caso, la extinción de las obligaciones impuestas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial. (Fr. XXI).

Establecer las medidas e imponer las obligaciones específicas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o del agente que a nivel nacional tenga poder sustancial en el mercado relevante de servicios de acceso al usuario final, de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dichos agentes, entre otros elementos. (Fr. XXII).

Declarar la extinción simultánea de las obligaciones de ofrecer y retransmitir gratuitamente los contenidos radiodifundidos cuando existan condiciones de competencia en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, de conformidad con el cuarto párrafo de la fracción I del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013. (Fr. XXIII).

Autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y cuando los títulos de concesión lo prevean, así como cuando se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial. (Fr. XXIV).

Determinar los adeudos derivados de las contraprestaciones y derechos asociados a las concesiones del espectro radioeléctrico y recursos orbitales, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables y remitirlos al Servicio de Administración Tributaria para su cobro. (Fr. XXV).

Autorizar a terceros para que emitan certificación de evaluación de la conformidad y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. (Fr. XXVI).

Vigilar el cumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión otorgados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y ejercer facultades de supervisión y verificación, a fin de garantizar que la prestación de los servicios se realice con apego a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, a los títulos de concesión y a las resoluciones expedidas por el propio Instituto. (Fr. XXVII).

Requerir a los sujetos regulados por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y a cualquier persona la información y documentación, incluso aquella generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, necesarios para el ejercicio de sus atribuciones. (Fr. XXVIII).

Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; o por incumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión o a las resoluciones, medidas, lineamientos o disposiciones emitidas por el Instituto, dictar medidas precautorias y declarar, en su caso, la pérdida de bienes, instalaciones y equipos en beneficio de la Nación. (Fr. XXX).

Llevar y mantener actualizado el Registro Público de Telecomunicaciones, que incluirá la información relativa a las concesiones. (Fr. XLII).

Establecer a los concesionarios las obligaciones de cobertura geográfica, poblacional o social, de conectividad en sitios públicos y de contribución a la cobertura universal, en los términos previstos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para estos efectos, el Instituto considerará las propuestas de la Secretaría conforme a los planes y programas respectivos. (Fr. XLIII).

Realizar el monitoreo del espectro radioeléctrico con fines de verificar su uso autorizado y llevar a cabo tareas de detección e identificación de interferencias perjudiciales. (Fr. XLIV).

Expedir los lineamientos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión. (Fr. XLV).

Elaborar, emitir y mantener actualizada una base de datos nacional geo-referenciada de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión existente en el país. (Fr. XLVI).

ijar los índices de calidad por servicio a que deberán sujetarse los prestadores de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como publicar trimestralmente los resultados de las verificaciones relativas a dichos índices. (Fr. XLVII).

Establecer los mecanismos y criterios para hacer público el acceso a la información contenida en las bases de datos que se encuentren en sus registros, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (Fr. LI).

Establecer los mecanismos para que los procedimientos de su competencia, se puedan sustanciar por medio de las tecnologías de la información y comunicación. (Fr. LII).

Resolver en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cualquier desacuerdo en materia de retransmisión de contenidos, con excepción de la materia electoral. (Fr. LIII).

Fijar, en su caso, el monto de las contraprestaciones que, en los términos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se tendrán que pagar por el acceso a la multiprogramación. (Fr. LIV).

Vigilar y sancionar el cumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales. (Fr. LVIII).

Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias. (Fr. LIX).

Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que regulan la publicidad pautada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes. (Fr. LX).

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes. (Art. 37 Fr. II LFTAI PG).

Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. (Fr. III).

Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley. (Fr. V).

Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información. (Fr. VI).

Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la Ley. (Fr. VII).

Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades. (Fr. IX).

Estructura orgánica de las Secretarías y listado de entidades paraestatales por sector

Secretaría de Gobernación

- Secretario de Gobernación
- Comisionado Nacional de Seguridad
- Oficialía Mayor
- Subsecretaría de Derechos Humanos
- Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos
- Subsecretaría de Gobierno
- Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos
- Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
- Subsecretaría de Normatividad de Medios
- Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México
- Coordinación Nacional de Protección Civil
- Unidad General de Asuntos Jurídicos

- Archivo General de la Nación
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- Instituto Nacional de Migración
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
- Talleres Gráficos de México

Secretaría de Relaciones Exteriores

- Secretaria de Relaciones Exteriores
- Subsecretaría de Relaciones Exteriores
- Subsecretaría para América del Norte
- Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos
- Subsecretaría para América Latina y el Caribe

- Dirección Ejecutiva de la AMEXCID
- Consultoría Jurídica
- Oficialía Mayor

Secretaría de la Defensa Nacional

- Secretario de la Defensa Nacional
- Subsecretaría de la Defensa Nacional
- Oficialía Mayor
- Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea
- Cuerpo de Defensores de Oficio
- Estado Mayor de la Defensa Nacional
- Procuraduría General de Justicia Militar

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Secretaría de Marina

- Secretario de Marina
- Coordinación Administrativa
- Inspección y Contraloría General de Marina
- Jefatura de Ayudantes
- Jefatura de Estado Mayor General de la Armada
- Jefatura de la Unidad de Planeación Estratégica
- Jefatura de la Unidad Jurídica
- Jefatura de la Unidad Técnica
- Jefatura de Sección de Inteligencia
- Jefatura de Sección de Logística
- Jefatura de Sección de Operaciones
- Jefatura de Sección de Personal
- Oficialía Mayor
- Presidencia de la Junta de Almirantes

- Presidencia de la Junta Naval
- Secretaría Particular
- Subsecretaría de Marina
- Consejería
- Secretaría Auxiliar
- Secretaría Privada

Secretaría de Hacienda y Crédito Púbico

- Secretario de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Egresos
- Oficialía Mayor
- Procuraduría Fiscal de la Federación
- Tesorería de la Federación

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- Casa de Moneda de México
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Instituto para la Protección del Ahorro Bancario
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública

- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

- Agroasemex, S.A.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

Secretaría de Desarrollo Social

- Subsecretario de Desarrollo Social
- Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social
- Subsecretaría de Desarrollo Social
- Oficialía Mayor
- Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
- Instituto Mexicano de la Juventud

- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

- Diconsa, S.A. de C.V.
- Liconsa, S.A. de C.V.
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental
- Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental
- Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental

- Comisión Nacional del Agua
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Comisión Nacional Forestal
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

Secretaría de Energía

- Secretario de Energía
- Subsecretaría de Hidrocarburos
- Subsecretaría de Electricidad
- Subsecretaría de Planeación y Transición Energética
- Oficialía Mayor

- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias
- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
- Comisión Reguladora de Energía
- Comisión Federal de Electricidad
- Petróleos Mexicanos

- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

Secretaría de Economía

- Secretario de Economía
- Subsecretaría de Comercio Exterior
- Subsecretaría de Industria y Comercio
- Subsecretaría de Competitividad y Normatividad
- Oficialía Mayor

- Comisión Federal de Competencia
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria
- Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Centro Nacional de Metrología
- Servicio Geológico Mexicano

- Exportadora de Sal, S.A. de C.V
- ProMéxico
- Fideicomiso de Fomento Minero

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Subsecretaría de Desarrollo Rural
- Subsecretaría de Agricultura
- Subsecretaría de Alimentación y Competitividad
- Oficialía Mayor

- Coordinación General de Comunicación Social
- Coordinación General de Ganadería
- Coordinación General de Asuntos Internacionales
- Coordinación General de Delegaciones
- Abogado General

- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
- Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
- Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias
- Colegio de Postgraduados
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Instituto Nacional de Pesca
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- Universidad Autónoma de Chapingo

- Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C
- Fideicomiso de Riesgo Compartido
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Secretario de Comunicaciones y Transportes
- Coordinación de Puertos y Marina Mercante
- Subsecretaría de Comunicaciones
- Subsecretaría de Infraestructura
- Subsecretaría de Transporte
- Dirección General de Autotransporte Federal
- Dirección General de Conservación de Carreteras
- Dirección General del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
- Dirección General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Dirección General de Política de Telecomunicaciones y de Radiodifusión
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Servicios Técnicos
- Coordinación de Proyectos Técnico Regulatorios
- Dirección General del Servicio Postal Mexicano
- Dirección General de Espectro, Tecnología y Cobertura Social
- Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal
- Dirección General de Innovación Sectorial y Transparencia
- Dirección General de TELECOMM
- Coordinación General de Centros SCT
- Dirección General del Instituto Mexicano del Transporte
- Dirección General de Vinculación
- Titular del Órgano Interno de Control
- Coordinación de Organismos Descentralizados
- Dirección General de Carreteras
- Dirección General de Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano

- Dirección rector General de Comunicación Social
- Oficialía Mayor
- Dirección General Adjunta del Programa de Empleo Temporal

- Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Correos de México
- Telecomunicaciones de México
- Agencia Espacial Mexicana
- Servicio Postal Mexicano

- Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.

- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V
- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

Secretaría de Educación Pública

- Secretario de Educación Pública
- Subsecretaría de Educación Básica
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
- Subsecretaría de Educación Media Superior
- Subsecretaría de Educación Superior

- Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- Colegio de Bachilleres
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos
- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- Fondo de Cultura Económica
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Instituto Mexicano de la Radio
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Instituto Nacional del Derecho de Autor
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

- Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- Educal, S.A. de C.V.
- Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- Televisión Metropolitana, S.A. de C.V

- Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional

Secretaría de Salud

- Secretaria de Salud
- Subsecretaría de Administración y Finanzas
- Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud
- Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
- Comisionado Nacional contra las Adicciones
- Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
- Comisionado Nacional de Protección Social en Salud/Seguro Popular

- Comisionado Nacional de Arbitraje Médico
- Presidente de la Comisión Nacional de Bioética
- Comisionado Nacional de los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad
- Titular del Órgano Interno de Control
- Titular de la Unidad Coordinadora de vinculación y Participación Social
- Titular de la Unidad de Análisis Económico

- Centro Nacional de Transfusión Sanguínea
- Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico
- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto Nacional de Psiquiatría
- Instituto Nacional de Salud Pública
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
- Hospital Infantil de México Federico Gómez
- Hospital Juárez de México
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
- Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán

- Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
- Instituto de Cardiología Ignacio Chávez
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
- Instituto Nacional de Geriatría
- Instituto Nacional de Medicina Genómica
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
- Instituto Nacional de Pediatría
- Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
- Instituto Nacional de Rehabilitación

- Centros de Integración Juvenil, A.C.
- Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Secretario del Trabajo
- Subsecretaría de Previsión Social
- Subsecretaría del Trabajo
- Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral

- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
- Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Subsecretaría de Desarrollo Agrario
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Subsecretaría de Ordenamiento Territorial

- Comisión Nacional de Vivienda
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Procuraduría Agraria

- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Secretaría de Turismo

- Secretario de Turismo
- Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico
- Subsecretaría de Calidad y Regulación de la Secretaría de Turismo
- Subsecretaría de Planeación y Política Turística
- Dirección General del Instituto de Competitividad Turística
- Jefatura de la Unidad de la Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes

- Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
- FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
- FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
- FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
- FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Complejidad Normativa

Según datos recabados por la Secretaría de Gobernación, existen alrededor de 150,000 ordenamientos vigentes a nivel nacional: 57,120 a nivel federal y 45,373 en las entidades federativas. Una parte importante de ordenamientos se encuentra en los municipios, sin embargo, esto complica su obtención y compilación.

Asimismo, hay una multiplicidad de órganos creadores de ordenamientos. Al interior de la Administración Pública Federal, las dependencias, los organismos descentralizados y los órganos desconcentrados tienen facultades para emitir regulaciones en sus respectivas materias. Estas regulaciones pueden tomar la forma

de decretos, reglamentos, acuerdos presidenciales o secretariales, lineamientos, resoluciones, normas oficiales mexicanas, circulares, avisos, reglas de operación, entre otros. Esto crea un marco jurídico complejo, dificulta su revisión y sistematización, pero sobre todo resulta poco accesible para el ciudadano.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria trabaja a través de diversos programas con la administración pública federal, los estados y municipios para maximizar los beneficios de su regulación, minimizar costos y simplificar sus trámites y servicios. Sin embargo, considerando el volumen de la producción normativa y la diversidad de órganos creadores, el alcance de su gestión es limitado.

ANEXO II

EJEMPLOS DE ACCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ENCAMINADAS A AMINORAR EL PROBLEMA

Problemas	Acciones
I. Demasiados ordenamientos crean un marco jurídico complejo, dificultan su revisión y sistematización y resultan poco accesibles para el ciudadano	Para limitar la excesiva creación normativa, el Ejecutivo Federal creó la **Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)** como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que promueve 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. Entre sus atribuciones, tiene la relativa a revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos; dictaminar los anteproyectos de normas generales y las **manifestaciones de impacto regulatorio (MIR)**; así como opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal.[51] El Ejecutivo Federal emitió el Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación en las materias que se indican; para el cumplimiento de dicho acuerdo, se faculta a la Secretaría de la Función Pública vigilar su cumplimiento, a través de los órganos internos de control.[52]

[51] Arts. 69-E y 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
[52] Art. Cuarto.

Problemas	Acciones
II. El lenguaje de la normativa es de difícil comprensión para la mayoría de las personas	El Ejecutivo Federal ha llevado a cabo diversas **campañas de difusión de derechos**; actualmente está activa la campaña para dar a conocer los derechos laborales de los mexicanos, a través de la Secretaría del Trabajo, la cual administra la página tusderechoslaborales.stps.gob.mx La Secretaría de la Función Pública ha emitido manuales dirigidos a los servidores públicos de la Administración Pública Federal con la finalidad de que estos produzcan textos normativos que sean claros y de fácil lectura: • Manual de Lenguaje Ciudadano.[53] • Manual de Lenguaje Claro.[54]
III. Técnica legislativa	La Secretaría de Gobernación administra el portal del **Sistema de Información Legislativa**,[55] con el que busca fomentar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y transparentar la información gubernamental. Dicha página tiene fundamento en los **Lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión**, que entre sus objetivos plantea el de "Establecer los mecanismos para que la Secretaría de Gobernación, dentro del ámbito de su competencia, conduzca la presentación de iniciativas de leyes o decretos del Poder Ejecutivo Federal ante el Poder Legislativo de la Unión".

[53] http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/148/1/images/Manual_lenguaje_ciudadano.pdf
[54] http://www.economia.gob.mx/files/empleo/ManualLenguaje.pdf
[55] http://sil.gobernacion.gob.mx/portal

Problemas	Acciones
IV. Difícil acceso a los ordenamientos	La Secretaría de Gobernación, a través de la Unidad General de Asuntos Jurídicos, administra el portal **www.ordenjuridico.gob.mx, en el cual compila la legislación federal, estatal y municipal**, así como la normativa internacional,[56] con lo que es pretensión de la Secretaría el facilitar el acceso a los ciudadanos a las normas que componen el sistema jurídico mexicano.
V. Dispersión competencial y duplicidad de funciones	El Ejecutivo Federal, mediante el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, estableció la obligaciones de las dependencias y entidades de la APF de elaborar un diagnóstico sobre la estructura orgánica con la que cuentan, sus procesos internos, así como del gasto de operación a su cargo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información entregada en los diagnósticos, emite el **Programa de Mediano Plazo**,[57] que establece una propuesta integral relativa a, entre otros, la eliminación de funciones y programas que presenten duplicidades.[58]

[56] Facultad establecida en el art. 27, fr. IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
[57] El último publicado en el Diario Oficial de la Federación fue el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo, de fecha 5 de febrero de 2009.
[58] Arts. Quinto y Sexto.

Problemas	Acciones
VI. Leyes referidas a intereses particulares	La Secretaría de la Función Pública, como parte integrante del **Sistema Nacional Anticorrupción**, posee atribuciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción; ejecutar acciones de fiscalización y control de los recursos públicos, y vigilar el desempeño de los servidores públicos. En ese tenor, dicha Secretaría celebró con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **Convenio de Colaboración para consolidar el combate a la corrupción y la transparencia que, entre otros, busca que la política de transparencia** se convierta en un instrumento eficaz de combate a la corrupción.
VII. Falta de dirección de la legislación (a niveles normativos altos)	El Ejecutivo Federal presentó diversas iniciativas de reforma a la Constitución y leyes secundarias (paquete de reformas estructurales), que fueron aprobadas por el Poder Legislativo. Consecuentemente, existe una dirección de la legislación, que fue dada por el Ejecutivo Federal a través de dichas reformas. La Secretaría de Gobernación es la encargada de velar por el cumplimiento del **Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión**.[59] En dicho Acuerdo, se otorgó a la Secretaría la atribución, entre otras, de fungir como coordinadora y enlace entre las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal con los integrantes del Poder Legislativo, a efecto de configurar y establecer la opinión del Poder Ejecutivo Federal en torno a cualquier asunto de naturaleza legislativa.[60]

[59] Publicado en el DOF el 14 de abril de 2005
[60] Art. Tercero.

Problemas	Acciones
	Para cumplir con lo anterior, la Secretaría de Gobernación ha generado diversos programas, como por ejemplo el **Programa de fortalecimiento de las instituciones democráticas a fin de lograr las reformas legislativas que transformen el orden jurídico nacional**; a través del cual, la Subsecretaría de Enlace Legislativo identifica las reformas legislativas dictaminadas por las Cámaras del H. Congreso de la Unión, que sean de interés para la Administración Pública Federal, para fungir como enlace del Ejecutivo Federal. Asimismo, las dependencias y entidades, así como la Procuraduría General de la República, están facultadas para integrar un Grupo de Trabajo para la conducción de las acciones de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los órganos del Poder Legislativo de la Unión.[61]
VIII. No hay claridad respecto a cuándo debe modificarse una ley	La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es la dependencia facultada para dar seguimiento al Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal. Este Acuerdo tiene por objeto establecer: • Los requisitos, procedimientos y plazos a que deberán sujetarse las dependencias de la APF para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos • Las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos por parte de las dependencias de la APF, durante el proceso legislativo de iniciativas de leyes, decretos

[61] Art. Séptimo del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión.

Problemas	Acciones
	Las bases conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal coordinará la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, para el ejercicio de la facultad que el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Presidente de la República.
IX. Diferencias sustanciales en la legislación local crean una protección y garantía de derechos diferenciada	El Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, la cual fue aprobada por el Poder Legislativo. Entre los objetivos de dicha ley están el de establecer los principios rectores y criterios de la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal creó el **Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** con la finalidad de, entre otros, difundir el marco jurídico nacional e internacional de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes, y de promover, en los tres órdenes de gobierno, el establecimiento de presupuestos destinados a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Mesa 9
Diagnóstico

Problemas	Acciones
	El **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal cuenta con la Agenda para el Desarrollo Estatal** (ADE), que responde a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, dentro del "Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática", y la "Estrategia 1.1.3. Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno". De manera particular, la ADE se enmarca en la línea de acción **orientada a Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas**. La ADE busca desarrollar las capacidades institucionales de la administración pública de los estados, con base en un diagnóstico interno de la gestión, orientado a contribuir al logro de resultados cada vez mejores en el desempeño de las funciones estratégicas de los gobiernos estatales.[62] La **COFEMER** brinda asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a entidades federativas y municipios con el objetivo de mejorar su marco regulatorio y elevar los niveles de productividad y desarrollo económico. En 2014, se fortalecieron las capacidades técnicas de 5,520 servidores públicos estatales y municipales.

[62] http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/239/1/images/ADE_2015_09_21.pdf

Mesa 9
Diagnóstico

Problemas	Acciones
X. Disparidad en la calidad de servicios y en la eficiencia de servidores públicos	En el ámbito federal, existe la **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**, en la que se establece la obligación de las dependencias de otorgar capacitación y certificación de habilidades, a los servidores públicos de carrera, con el objeto de ser inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública.[63] En ese sentido, la Secretaría de la Función Pública genera programas para dar cumplimiento a lo señalado en la mencionada Ley, entre los cuales se encuentran el **Programa Anual de Capacitación de Órganos de Vigilancia y Control (PAC-OVC)** 2015, que otorga capacitación a los servidores públicos de los órganos de vigilancia en control; así como el **Programa Anual de Capacitación (PAC)**, enfocado a, entre otros, operativos y servidores Públicos de Carrera. En el ámbito local, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (**INAFED**) da **cursos de capacitación y profesionalización a funcionarios públicos municipales**; asimismo, la mayoría de las entidades federativas han replicado la emisión de normativa para establecer la obligación de otorgar capacitación a sus servidores públicos. **Impacto regulatorio y derechos humanos**. El 5 de enero de 2015, como producto de la participación de la **COFEMER** en la Mesa de Armonización coordinada y promovida por la **Secretaría de Gobernación**, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que establece la Estrategia Integral de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal y de Simplificación de Trámites y Servicios. La COFEMER y la Secretaría de Gobernación acordaron que la MIR contará con un mecanismo de verificación para asegurar que la normatividad de las dependencias y entidades de la APF cumpla con los principios constitucionales en materia de derechos humanos.

[63] Art. 44.

Problemas	Acciones
	Armonización en materia de derechos humanos. El 20 de abril de 2015 se llevó a cabo una sesión plenaria de la Mesa de Armonización en el marco del "**Taller de armonización normativa de derechos humanos en la Administración Pública Federal**", con el propósito de fortalecer los trabajos en esta materia.
XI. Diversidad de criterios al interior de la APF	La **Consejería Jurídica** del Ejecutivo Federal tiene la atribución de **coordinar en materia jurídica a las dependencias y entidades** de la Administración Pública Federal, a través de Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal; asimismo, le corresponde **procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades**.[64] La Secretaría de Gobernación es la dependencia encargada de coordinar a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal.[65]
XII. Insuficiente información y asesoría sobre trámites, servicios y procedimientos	El Ejecutivo Federal busca facilitar el acceso a información respecto de trámites, procedimientos y servicios mediante la Plataforma gob.mx, la cual promueve la innovación en el gobierno, impulsa la eficiencia, y transforma los procesos para proveer de información, trámites y una plataforma de participación a la población. 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 todas las dependencias Administración Pública Federal, a fin de brindar a los ciudadanos un gobierno integrado, cercano y moderno.

[64] Art. 43, frs. VI y VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
[65] Art. 27, fr. I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Problemas	Acciones
	Busca otorgar acceso, de forma fácil y rápida, a los trámites más solicitados de la APF y a toda la información necesaria para llevarlos a cabo, con la posibilidad de descargar formatos, hacer citas, enviar solicitudes y realizar pagos en línea. La plataforma da a conocer las funciones, acciones y programas en los que hoy trabajan las dependencias y entidades del Gobierno de la República y las empresas productivas del Estado. Asimismo, permite denunciar actos de corrupción, quejas y participación ciudadana para la construcción de mejores servicios y de políticas públicas. El portal busca atender las peticiones de manera rápida, eficiente y efectiva, así como eliminar las barreras que hacen que la burocracia sea costosa e inoperante.[66] Misma práctica que los estados están siguiendo (portales que simplifican la búsqueda de trámites).
XIII. Trámites complejos	**Programa de Simplificación de Cargas (SIMPLIFICA) de COFEMER** es una herramienta de política pública que permite a los gobiernos de las entidades federativas y municipios disminuir el tiempo de resolución de los trámites y servicios, lo que incentivará la actividad económica local a través de la simplificación. El programa requiere de la coordinación de los tres órdenes de gobierno para lograr el máximo beneficio para la sociedad, esto se logra a través de la implementación de un **Programa de Mejora Regulatoria (PMR)**, que garantizará la aplicación de las acciones de simplificación de los trámites propuestas en el programa SIMPLIFICA. SIMPLIFICA permite a los gobiernos locales crear un Programa de Mejora Regulatoria (PMR) que analice y simplifique los trámites y servicios a través de un proceso de mejora regulatoria.

[66] http://www.gob.mx/que-es-gobmx-extendido

Mesa 9
Diagnóstico

Problemas	Acciones
	A nivel local, el PMR genera un mecanismo de revisión y análisis de los trámites y servicios que otorgan las entidades federativas y municipios: • 37 Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARES) implementados en 10 entidades federativas. En 2014 se generaron más de 21 mil empresas, 64 mil empleos y 7.5 millones de pesos de inversión a través de la Red Nacional de SARES. • Programas de mejora regulatoria para gobiernos locales a cargo de servidores públicos capacitados por la COFEMER: 1. MIR Subnacional. Permite medir los impactos, costos y beneficios de la emisión de nueva regulación a nivel local. 2. SIMPLIFICA. Permite identificar los trámites y servicios más costosos y con base en ello, proponer una estrategia de simplificación. 3. Licencias de construcción. Para generar propuestas de simplificación del proceso. 4. Programa Nacional de Juicios Orales Mercantiles. Para diseñar una ruta crítica para la implementación del juicio oral mercantil. 5. Método Económico y Jurídico de Reforma. Para identificar las reformas necesarias que garanticen una simplificación integral de los trámites y servicios.

Mesa 9
Diagnóstico

Problemas	Acciones
	Catálogo Nacional de Trámites y Servicios. Se han revisado y publicado 6,169 trámites, los cuales representan el 91% de avance en la validación del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS). El RFTS es un inventario en línea de trámites federales que incrementa la transparencia y facilita el acceso a los ciudadanos. El RFTS aumenta también la certeza jurídica pues las autoridades no pueden solicitar trámites adicionales a los inscritos, ni aplicarlos de forma distinta a como se encuentran registrados, so pena de sanciones como la destitución e inhabilitación. Para cada trámite inscrito en el RFTS se muestra, entre otra información, los casos en que debe presentarse, el formato correspondiente, datos y documentos que deben adjuntarse, el plazo máximo de respuesta, el monto de los derechos o aprovechamientos, los criterios de resolución, en dónde y en qué horarios presentarlo, teléfonos y correo electrónico de atención a consultas.

Mesa 9
Soluciones

La mesa sobre **política en materia de justicia** analizó los avances y áreas de oportunidad en materia de justicia cotidiana y formuló propuestas para el desarrollo de una política nacional.

Una vez realizado el diagnóstico, la mesa consideró que las soluciones podían agruparse en torno a dos ejes temáticos: política del Derecho y política de justicia. La primera de estas categorías estaría enfocada a mejorar la calidad de las normas en el país. La segunda buscaría garantizar el acceso de todas las personas a la justicia cotidiana.

Sobre la política del Derecho, orientada a atender los problemas en materia de justicia desde el aspecto normativo, la mesa consideró que establecer mecanismos tendientes a estandarizar los procesos de creación y modificación de ordenamientos sería un paso positivo hacia mejores normas, con mayor viabilidad material y presupuestaria y con una perspectiva más incluyente que atienda criterios nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

En ese sentido, se propone promover una reforma constitucional y la creación de una ley general que permita crear un sistema nacional de mejora regulatoria y que instituya una metodología común a todas las autoridades que emiten normas generales que incluya un análisis *ex ante* y evaluaciones *ex post*. Ello conllevaría además la revisión, reforma y mejora de las regulaciones vigentes, así como la simplificación de trámites y servicios.

Adicionalmente, la mesa recomendó impulsar la homologación en la forma en que se publican las normas y sus modificaciones en las entidades federativas y los municipios, lo que ayudaría a robustecer los esfuerzos de compilación y organización que se llevan a cabo actualmente. Para ello se propone concentrar todos los ordenamientos jurídicos federales, estatales y municipales vigentes en un solo sitio oficial de consulta.

Mesa 9
Soluciones

La mesa también recomendó promover la difusión de las normas de forma clara y sencilla para que todas las personas puedan conocer sus derechos y los procedimientos y mecanismos de los que pueden hacer uso para solucionar dudas y conflictos en materia de justicia cotidiana.

Por otra parte, sobre la política de justicia, la mesa consideró que debe formularse una política nacional de justicia que establezca principios y características rectoras en su elaboración e implementación que permeen en cualquier acción y documento tendiente a su fortalecimiento.

Sobre esta política, la mesa consideró que uno de los aspectos necesarios es mejorar la coordinación y comunicación entre los distintos órdenes de gobierno, así como entre poderes públicos, para fomentar el intercambio de buenas prácticas e identificación de áreas de oportunidad. Para tal efecto, la mesa propuso la celebración de acuerdos de coordinación que faciliten esa labor.

También se subrayó que es necesario mejorar la atención en ventanilla, primer punto de contacto que las personas tienen con las instituciones públicas al momento de tener un conflicto. Para ello, se recomendó fortalecer la capacitación y sensibilización de los servidores públicos, en temas tales como igualdad, no discriminación y otros derechos humanos, así como eficiencia en la gestión pública.

Finalmente, la mesa destacó que es necesario continuar con la difusión de los derechos humanos y reducir las barreras en el acceso a la justicia, mediante la implementación de sistemas electrónicos, puntos itinerantes de atención, entre otras soluciones que garanticen la accesibilidad de todas las personas

Soluciones

Iniciativa legislativa

Reforma constitucional y ley general en materia de mejora regulatoria, que:

- Articulen un sistema nacional de mejora regulatoria que integre a sistemas estatales y a todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales para que compartan una metodología común de mejora regulatoria.
- Establezcan mecanismos para que las autoridades públicas del país que emiten normas generales se obliguen a realizar un análisis de impacto regulatorio de las mismas.
- Fijen mecanismos para que las autoridades públicas que emiten normas generales las publiquen y difundan de forma que se concentren en una página única nacional.
- Construyan mecanismos para identificar y eliminar duplicidades normativas y de funciones.

Política pública

- Desarrollar una política nacional en materia de justicia que mínimamente:
  - Incorpore principios transversales a todas las acciones en materia de justicia cotidiana.
  - Mejore la coordinación y comunicación entre los poderes y órdenes de gobierno en temas de justicia.
  - Fortalezca la difusión de la normatividad, derechos humanos e información que facilite el acceso a la justicia.
  - Fomente una cultura de gestión gubernamental en las instituciones públicas para brindar atención de calidad a las personas.
  - Optimice la gestión administrativa de los sistemas de justicia.
  - Genere mecanismos que garanticen y faciliten en acceso a la justicia a todos.

- Identificar a las autoridades responsables de analizar, diseñar, formular, dar seguimiento, construir los indicadores de evaluación y evaluar la política de justicia.

Declaración conjunta

La mesa considera que hay elementos, por la importancia y complejidad del tema, para considerar la creación de un órgano del más alto nivel que tenga a su cargo conducir las políticas públicas de justicia y del Derecho aquí delineadas. Para ello, la mesa recomienda iniciar los análisis y estudios para determinar la viabilidad de esta propuesta.

Desarrollo de las soluciones

Política de justicia

- Características y desarrollo de la política nacional en materia de justicia.

  La mesa propone establecer características y principios que sean transversales a todas las acciones en materia de justicia cotidiana.

  En ese sentido, la mesa definió la justicia cotidiana como la resolución o atención ágil, efectiva, servicial y humana de los distintos conflictos que viven las personas en su vida cotidiana a través de todo el conjunto de procesos, instancias e instrumentos del Estado en sus distintos órdenes y poderes del gobierno. Asimismo, es el impulso que da el Estado para que las personas también participen y sean corresponsables, desde sus propios ámbitos, en la resolución de estos conflictos.

  Tales características y principios incluirían el enfoque de derechos humanos, de perspectiva de género, de inclusión y diversidad humana, así como la cultura de legalidad, de compromiso y cumplimiento de sus obligaciones legales y facilitar la solución de dudas y conflictos, y que los servidores públicos dirijan su actuar conforme a una vocación de servicio permanente.

  La mesa también propone promover mecanismos para dar a la justicia cotidiana la importancia y atención que amerita como política pública prioritaria.

  Para llevar esto a cabo, será necesario desarrollar y detallar los conceptos aquí mencionados, de forma que sean útiles para la planeación en materia de justicia cotidiana tanto nacional como de las

entidades federativas. Asimismo, permear estos criterios en normas, protocolos, manuales y cualesquier documentos tendientes al fortalecimiento de la política en materia de justicia.

Es viable ya que solamente habrá que desarrollar los contenidos que deben ser tomados en consideración en la planeación y como criterios que deben regir las normas, protocolos, manuales y documentos que se creen para fortalecer la política en materia de justicia.

- Mejorar la comunicación y coordinación entre los distintos poderes y órdenes de gobierno.

  La mesa recomienda establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo en todos los órdenes de gobierno, a fin de compartir mejores prácticas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de justicia.

  Asimismo, establecer mecanismos de comunicación entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, a fin de que ciertas decisiones judiciales puedan traducirse en ajustes legislativos y revisar, en conjunto con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en todos sus órdenes de gobierno, la distribución de competencias que permita la coordinación adecuada.

  Para llevarlo a cabo puede hacerse uso de diversos mecanismos (reuniones, foros, mesas, acuerdos, convenios, informes) a fin de lograr la coordinación y la colaboración.

  Esto es viable pero se requiere de voluntad política de los tres poderes en los distintos órdenes de gobierno, para revisar de manera conjunta la distribución de competencias y mejorar la comunicación entre ellos.

- Mejorar la atención inicial o en ventanilla.

  La mesa encuentra necesario fomentar una cultura de gestión gubernamental para brindar atención de calidad a las personas. Esto significa promover la cultura de atención a las personas, así como mecanismos y políticas para que todas las instituciones públicas, de todos los órdenes, brinden orientación e información útil o, en su caso, remitan a la persona que solicita apoyo al área u oficina que corresponda, con base en los principios de accesibilidad, proximidad, inmediatez, solidaridad, entre otros.

Para llevarlo a cabo, la mesa propone desarrollar, difundir y distribuir protocolos de atención y asistencia al público, realizar cambios a manuales operativos e incluir esos contenidos en la capacitación continua de las personas servidoras públicas que ya se realiza y su sensibilización sobre el respeto a los derechos de todas las personas. En ese sentido, se considera viable.

- Optimizar el funcionamiento de los sistemas de justicia y la atención por parte de los servidores públicos.

  La mesa propone mejorar la gestión administrativa de los sistemas de justicia y la atención al público por parte de las instituciones públicas, a través de mecanismos que garanticen la simplicidad de los trámites y la respuesta pronta y efectiva a los requerimientos y conflictos de las personas.

  Para llevarlo a cabo, pueden estandarizarse los requisitos para la realización de trámites y que el listado de esos requisitos esté disponible en diversos medios para que ello no esté sujeto al criterio del servidor público que atiende el servicio. Asimismo, que exista flexibilidad para que requisitos disponibles de manera pública puedan ser obtenidos por la institución que lo requiere, y que se extienda la realización de trámites a otros medios para facilitar la tramitación a las personas que se encuentran en lugares remotos.

  En general, promover que en los sistemas de justicia se minimicen las formalidades para que la justicia sea más accesible, expedita y simple.

  Esta solución se considera viable. Incluso actualmente se trabaja en diversos proyectos con participación de poderes ejecutivos y judiciales de diversas entidades federativas, por ejemplo en la transición a la justicia oral.

- Capacitación y sensibilización de personas servidoras públicas.

  La mesa recomienda incorporar los principios de justicia cotidiana en la capacitación y profesionalización de servidores públicos, por ejemplo, en los cursos de capacitación como requisito de ingreso, permanencia y continuidad en una institución.

  Asimismo, propone fortalecer la sensibilización en materia de derechos humanos, igualdad, no discriminación, perspectiva de género, inclusión y diversidad humana, así como accesibilidad y eficiencia en la gestión.

Esta solución es viable. La capacitación periódica de personas servidoras públicas ya se realiza, sólo sería necesario incorporar los principios mencionados.

- Eliminar barreras a fin de garantizar el derecho al acceso a la justicia.

  La mesa encuentra necesario generar mecanismos que garanticen y faciliten el acceso a la justicia a todas las personas y para que ésta sea transparente e incluyente, independientemente de la situación geográfica, el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, las condiciones social o de salud, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier factor de discriminación.

  Para llevarlo a cabo, se propone fomentar que los documentos informativos destinados al público generados por las instituciones públicas, sean accesibles, amigables y concretos. La mesa lo considera viable pues solamente implica homologar el diseño de los documentos y procurar que estén al alcance de todos, por todos los medios que estén disponibles.

  Asimismo, se propone que se extiendan los servicios a medios electrónicos o vía telefónica y se valore la implementación de puntos de atención itinerantes. También se considera viable en tanto que puede destinarse parte del presupuesto autorizado, y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, para la realización de ajustes razonables y de diseño en las instituciones relacionadas con la justicia cotidiana (modificaciones físicas, para la información y comunicaciones) en forma progresiva.

- Fortalecer la difusión de la normatividad y de los derechos humanos.

  Es necesario consolidar la difusión de la normatividad vinculada con el derecho al acceso a la justicia y los derechos humanos a fin de fortalecer el Estado de Derecho.

  Ello implica informar a la sociedad en general de los derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución y por los tratados internacionales de los que México es parte, de las instituciones con las que cuentan para resolver sus conflictos, así como de sus obligaciones legales.

  Se deberá incluir información de contacto para obtener orientación, asesoría y apoyo legal así como utilizar lenguaje y formatos accesibles, con la finalidad prioritaria de llegar a los grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación.

Para ello, se recomienda fortalecer la difusión del Catálogo de derechos, aprovechar las tareas que en ese sentido realizan las casas de la cultura jurídica e identificar y fortalecer centros de difusión especializados en los que se explique el contenido de la normatividad y derechos humanos.

Estos centros procurarán cercanía con los grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación y deberán garantizar la accesibilidad de todas las personas. Además podrían contar con personal no sólo con especialización jurídica, sino también con traductores e intérpretes que comprendan la cosmovisión y sistemas normativos de pueblos indígenas y afromexicanos, personal con capacitación y sensibilización en la atención de personas con discapacidad, y personal capacitado para difundir estos contenidos a niñas, niños y adolescentes.

De forma complementaria, la difusión a la población podría llevarse a cabo por medios electrónicos, impresos, de telecomunicaciones y radiodifusión, a través de campañas visuales, auditivas y personales en escuelas, hospitales, edificios y transporte público, además de fortalecer la educación cívica en las escuelas. Esto es viable, las campañas para difundir la normatividad vigente serían con cargo al presupuesto autorizado que las propias instituciones públicas tengan.

- Incrementar la confianza en las instituciones relacionadas con justicia.

  Para mejorar la operación de dichas instituciones, la mesa recomienda promover la revisión, evaluación y mejora de sus prácticas y desempeño.

  Para ello, establecer mecanismos de evaluación de las funciones de justicia y facilitar el acceso a sus resultados al público; fomentar en el cumplimiento de esas funciones el uso de lenguaje cotidiano e incluyente; establecer criterios de prevención y desistimiento de litigios innecesarios por parte de las instituciones públicas, y asignar los asuntos tramitados de forma aleatoria, de forma que se fortalezca la imparcialidad en su atención y resolución.

  La mesa lo considera viable, pues se logra con capacitación y sensibilización de las personas servidoras públicas, así como con la elaboración de protocolos de atención y asistencia.

Política del Derecho

La mesa recomienda establecer un ciclo de creación y revisión de los ordenamientos jurídicos **(Ver anexo)** que garantice su congruencia dentro del sistema jurídico e incremente su calidad y eficacia.

- Establecer un proceso de creación y revisión de ordenamientos jurídicos.

  - Realizar un análisis *ex ante*.

    Como parte del análisis *ex ante* que se realice a los ordenamientos para generar un marco jurídico armónico y coherente, la mesa propone revisar:

    - La coherencia entre la disposición a emitir y la norma jerárquicamente superior que le da origen.

    - La coherencia entre la disposición a emitir y los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado mexicano.

    - La trascendencia e importancia de las iniciativas legislativas que se presenten.

    - Las resoluciones judiciales sobre el tema.

    - La opinión previa de las instituciones correspondientes.

    Asimismo:

    - Realizar un análisis de Derecho comparado.

    - Agotar las consultas que correspondan conforme a Derecho.

    - Promover procesos de opinión ciudadana.

    - Fomentar la mejora regulatoria.

    - Elaborar un análisis de impacto presupuestario.

    - Realizar un análisis de impacto en derechos humanos.

    - Ejecutar un análisis del impacto social e individual de las normas.

Para llevar esto a cabo, la mesa recomienda promover la ampliación de la mejora regulatoria a todos los órdenes de gobierno, en particular, el uso de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), así como, exhortar a las autoridades públicas del país para realizar una depuración integral de sus marcos jurídicos.

La mesa lo considera viable. Actualmente está contemplada en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para la Administración Pública Federal, incluso en materia de derechos humanos. Requeriría dotarse de un fundamento jurídico y de implementación en otros ámbitos y órdenes de gobierno.

- Establecer estándares legislativos.

  La mesa propone generar lineamientos de técnica legislativa y de regulación y capacitar y actualizar periódicamente a los servidores públicos en estas técnicas, en el uso adecuado del lenguaje ciudadano e incluyente y en materia de instrumentos internacionales y derechos humanos.

  Para llevarlo a cabo, se sugiere promover el diseño de un servicio profesional de carrera de asesores parlamentarios, que se especialicen en temas que se ventilan en las comisiones existentes en los congresos, los cuales deberán de cubrir, sostener y fortalecer el perfil necesario para la creación de ordenamientos jurídicos con la calidad que se propone.

- Establecer criterios para la aprobación de ordenamientos.

  La mesa propone:

  - Revisar y dar seguimiento a la congruencia de las normas con una política general del Derecho.

  - Incluir revisiones de diferencias de opinión en las etapas de presentación de iniciativas, votación y aprobación legislativa.

  - Transparentar los intereses afectados en la etapa de aprobación.

  - Promover que en la publicación de los ordenamientos jurídicos se establezca un plazo para una revisión o una vigencia determinada.

    Estos tópicos se regularían en la legislación aplicable a los poderes legislativos y se revisarían mediante la MIR.

- Establecer mecanismos para notificar la creación o modificación de ordenamientos y criterios para su publicación.

  La mesa propone:

  - Establecer líneas estratégicas para que las entidades federativas publiquen sus gacetas oficiales, incluyendo medios electrónicos.

  - Que los municipios notifiquen a la entidad federativa correspondiente la creación y modificación de sus ordenamientos.

  - Que las entidades federativas publiquen esos ordenamientos.

  - Que las entidades federativas notifiquen a la autoridad de la Administración Pública Federal encargada de la compilación de los ordenamientos a nivel nacional, la creación y modificación de su normativa y la de sus municipios.

    Para llevarlo a cabo, se recomienda designar un área responsable de compilar y sistematizar las diversas publicaciones y que se constituya como sitio oficial de consulta.

    Se requiere una disposición legal que haga obligatorio para todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales publicarlas de acuerdo a lineamientos y enviar la información para nutrir esa base de datos.

    Los municipios deberán publicar toda su normatividad, podrán auxiliarse de la fuente formal de la entidad federativa a que pertenezca para publicarla, y deberán notificarlo al área formalmente constituida que se propone.

    Es viable mediante disposición legal incidir en la forma en que cada entidad federativa y municipio realiza la notificación al público de la creación o modificación de sus ordenamientos.

- Facilitar la compilación, organización y consulta de los ordenamientos jurídicos.

  La mesa sugiere establecer criterios para facilitar la compilación, organización y consulta de los ordenamientos jurídicos a nivel nacional.

  En primer término, se recomienda concentrar en una sola página de Internet la legislación nacional, además de otra información que sea útil para los usuarios, clasificada por materia, proceso legislativo, trámites y servicios, entre otros. Asimismo,

incorporar herramientas accesibles, amigables y asequibles que sirvan a la población en general, no sólo a abogados como suele suceder.

Se considera viable ya que solamente se requiere la consolidación de un mecanismo formal como base de datos oficial, que facilite la concentración y consulta de los textos normativos en los diversos órdenes de gobierno. Es también viable impulsar mediante diversos mecanismos la creación de catálogos estatales y municipales de trámites y servicios.

- Diseñar mecanismos de difusión de derechos.

  La mesa propone establecer mecanismos de difusión y orientación sobre derechos y acceso a la justicia con especial énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad.

  Ello podría llevarse a cabo a través de una campaña permanente por diversos medios (electrónicos, presenciales en escuelas, organizaciones, o por cualquier medio disponible), además de la elaboración y promoción de catálogos de derechos y sus garantías o los medios para hacerlos valer.

  Esta solución es viable porque se pueden aprovechar los medios de difusión ya utilizados para dar a conocer a la población de los derechos existentes en su favor. Cada institución relacionada con la justicia cotidiana puede realizar la difusión de los trámites que administra dirigidos especialmente a sectores de población en situación de vulnerabilidad.

  Por último, las instituciones relacionadas con los derechos humanos realizan periódicamente campañas sobre temas de mayor coyuntura en la materia, de forma que solamente se requiere la delimitación de los derechos e información que se quiere difundir.

- Realizar un análisis *ex post*.

  Como parte del análisis *ex post* para evaluar periódicamente las normas que conforman el sistema jurídico nacional, para conocer su relevancia y eficacia, la mesa propone:

  - Revisar el cumplimiento de objetivos de la normativa emitida.

  - Promover y difundir esfuerzos normativos exitosos a partir de una política general del Derecho.

- Establecer indicadores que permitan conocer cuándo es necesaria una reforma.

- Impulsar mecanismos de mejores prácticas para promover reformas que hayan sido exitosas.

- Crear un mecanismo que revise la coherencia entre la disposición emitida y los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado mexicano.

  Para ello, se propone que todas las autoridades públicas del país que emiten normas generales realicen sistemáticamente una evaluación de los resultados e impacto regulatorio que tuvieron, con base en los objetivos que se plantearon al momento de su emisión. Esta evaluación deberá hacerse con base en el plazo que se determine al momento de su publicación y deberán utilizarse mecanismos diversos: consulta pública, impacto regulatorio, impacto social, entre otros.

  La mesa considera que esta propuesta es viable mediante la herramienta de la MIR *ex post* y mediante revisiones periódicas de las normas. Requeriría de fundamento jurídico e implementación en todos los ámbitos.

• Articular el sistema nacional de mejora regulatoria.

  El sistema nacional de mejora regulatoria integraría a todas autoridades públicas del país que emiten normas generales para que compartan una metodología común en la elaboración de sus ordenamientos.

  La mesa propone promover una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar la mejora regulatoria como una política de Estado y facultar al Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Mejora Regulatoria.

  Este ordenamiento deberá incluir mecanismos:

  - Para que las autoridades públicas del país que emiten normas generales se obliguen a realizar análisis de impacto regulatorio previo a su emisión.

  - Para que dichas autoridades publiquen y difundan sus normas.

  - Para identificar y eliminar duplicidades normativas y de funciones.

- De consulta pública que orienten a las autoridades previo a la emisión de normas.

- Para concentrar la normativa nacional y la información sobre trámites y servicios en un solo sitio.

  La mesa lo considera viable ya que el sistema se puede articular principalmente a partir de los mecanismos y herramientas ya existentes en las diferentes autoridades públicas del país y es una política que puede generar crecimiento económico a mediano plazo. Las erogaciones que se pudiera generar estarían sujetas al presupuesto autorizado a las dependencias y entidades involucradas, y en su caso al aprobado por las legislaturas locales.

ANEXO

POLÍTICA DEL DERECHO
FORMAL
Aprobación
Compilación
Organización
Difusión
Publicación/
notificación
Por materia, por
tipo de conflicto,
por estado
o municipio...
Estándares
legislativos
Análisis
ex ante
Análisis
ex post

Mesas de trabajo

Mesa 1
Justicia Civil y Familiar

Mesa 2
Justicia Laboral

Mesa 3
Medidas para Reducir
la Marginación Jurídica

Mesa 4
Mejora de la Enseñanza
y del Ejercicio del Derecho

Mesa 5
Violencia en las Escuelas

Mesa 6
Asistencia Jurídica Temprana
y Justicia Alternativa

Mesa 7
Organización y Funcionamiento
de los Poderes Judiciales

Mesa 8
Resolución del Fondo
del Conflicto y Amparo

Mesa 9
Política en Materia de Justicia

Diálogos por la
Justicia Cotidiana

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Abad Suárez Ávila Alberto
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Abdo Kuri Teófilo
Juez Sexto de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Abrego Hernández Rebeca
Subdirector de Contratos y Consulta del Sistema Nacional DIF

Aldana González Omar Valentino
Director General Adjunto Penal y Civil de la Secretaría de Gobernación

Altamirano Álvaro J.
Expresidente de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE)

Álvarez Cárdenas Alfredo
Director General del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Tribunales (CONATRIB)

Angrigiani Carlos
Coordinador del Colectivo Materia Familiar

Arellano Cuan David
Titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación

Argüelles Rodríguez Glenda Yhadelle
Directora General Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Secretaría de Gobernación

Arias Alaffita Laura
Subprocuradora General de Conciliación y Defensoría de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)

Arroyo Boy Vanessa
Consultor Jurídico Especializado de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Avante Juárez Rafael Adrián
Subsecretario del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Barrera Pineda Arturo Iván
Secretario Técnico de Coordinación y Gestión Interinstitucional de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Bautista Guerrero Luis Emmanuel
Asesor de la Diputada María Gloria Hernández Madrid

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Baz Verónica
Directora General del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C (CIDAC)

Beltrán Santes Enrique
Juez de Distrito especializado en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio

Bello Solís Nelson
Asesor del Diputado Waldo Fernández González

Benítez Tiburcio Mariana
Diputada federal (PRI)

Bermúdez Sánchez Alejandro
Secretario de Tribunal en el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Bucio Mújica Ricardo Antonio
Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

Bustamante Miranda Jaime
Coordinador de Derecho Laboral de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE)

Caballero Juárez José Antonio
Investigador especializado en sistemas de impartición de justicia y sus procesos de reforma del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Cal y Mayor García Eugenia
Directora General de Proyectos en la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República

Campos Hernández Óscar
Asesor de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados

Campos Von Hartz Javier
Asesor del Diputado Edgar Romo García

Caro Varela María
Investigadora del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Casillas Macedo Héctor Samuel
Consejero del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal

Castañeda Fernández Miguel Augusto
Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Castañeda Fernández Rafael
Director General Adjunto de Procedimientos Constitucionales
de la Secretaría de Gobernación

Castillejos Cervantes Humberto
Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal

Castillejos Rangel César
Director General de Relaciones Interinstitucionales
Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República

Castillo Sánchez María del Socorro
Juez de Distrito especializado en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio

Castillo Zúñiga Álvaro
Director de Colegios de Profesionistas de la Dirección General
de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública

Castillón Meza Tanya
Secretaria del Trabajo del estado de Coahuila

Castelán González Claudia Amaranta
Subdirectora de Programas y Materiales Educativos del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

Castellanos García Francisco
Director General de Coordinación Interinstitucional del Sistema Nacional
de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

Catemaxca Juárez Miriam
Subdirectora de Representación Jurídica en el Distrito Federal de la Procuraduría
Federal de la Defensa de los Trabajadores (PROFEDET)

Celis Aguilar Álvarez Ricardo
Consejero Adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería
Jurídica del Ejecutivo Federal

Cervantes Andrade Raúl
Senador de la República (PRI)

Cervantes Martínez Aurora
Procuradora de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)

Cervantes Vargas Ricardo
Presidente de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE)

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Chávez Ochoa Laura
Directora de Enlace de la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República

Concha Cantú Hugo Alejandro
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Corona Real Ricardo
Abogado General del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Coronilla Juárez Mónica
Directora de Asuntos laborales de la Secretaría de Economía

Cortés Reveles Iván Rodolfo
Subdirector de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Cova Castillo Judith
Magistrada integrante de la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Creuheras González Gabriela Paulina
Consultor Jurídico de la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Cruz Barney Óscar
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Cruz Sánchez Lorena
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

Cué Talamantes Fernanda
Jefa de Departamento de la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República

Dávila Morlotte Mauricio Melchor
Jefe de la Oficina del Secretario de Educación Pública

De la Peña Gutiérrez Luis Gerardo
Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Díaz González Jorge
Director de Participación y Comunidades de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República

Díaz Peñate Agustín
Analista en materia de Derecho del Trabajo del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Diener Sala Max Alberto
Procurador Fiscal de la Federación

Elías Azar Edgar
Presidente de la Comisión Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB)

Elizondo Télles Martha Lucía
Magistrada de la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Escobar Latapí Agustín
Director General del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

Espeleta Aladro Rodrigo
Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Espino del Castillo Barrón Bernardo
Director General de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública

Espinoza Maldonado Jessica
Consultor Jurídico de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Espinosa Villiers José de Jesús
Director General Adjunto de la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal de la Secretaría de Educación Pública

Fernández González Waldo
Diputado federal (PRD)

Fernández Sauri Gustavo
Coordinador de Asesores del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal

Fernández Ugalde Julieta Yelena
Director General Jurídico de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Fix Fierro Héctor
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Flores Pacheco Moisés Israel
Jefe de Departamento de Acciones de Inconstitucionalidad en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Flores Pérez Carlos
Académico del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

Flores Plata Lorena Alejandra
Subdirectora de Área del Programa Nacional de Convivencia Escolar de la Secretaría de Educación Pública

Franco López Paloma
Directora General de Comunicación Digital de la Presidencia de la República

García Sandra A.
Asesora de la Diputada Lía Limón García

García Gil Lara Iván Noel
Director de Asuntos Legales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

García Morris Sofía E.
Becaria en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Gómez López Eliseo
Consultor Jurídico de la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Gómez Valverde Mirna
Jueza del Juzgado Decimosegundo de Distrito de Amparo en Material Penal en la Ciudad de México

González Isis
Asesora de la Diputada Martha Sofía Tamayo Morales

González Pérez Luis Raúl
Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

González Tirado Rosa Elena
Consejera integrante del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal

González Yáñez Jesús
Auxiliar de Junta Especial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Granados Fernández Misha Leonel
Consejero Adjunto de Consulta y Estudios Constitucionales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Guati Rojo Sánchez Alfonso
Primer Vicepresidente de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE)

Gutiérrez Caballero Mario Emilio
Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Guzmán Camacho José Juan
Director de Proyectos Jurídicos Especiales de la Secretaría de Educación Pública

Haas Paciuc Alexandra
Presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

Hernández Madrid María Gloria
Diputada federal (PRI)

Hernández Mergoldd Pascual
Director General del Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Hernández Miranda Marco Antonio
Secretario Técnico de la Consejería del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

Hernández Ortiz Sandra Elisa
Directora General de Normatividad y Asuntos Contenciosos de la Secretaría de Desarrollo Social

Hernández Santiago Pedro
Director de Órganos Colegiados de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

Hidalgo Rame Patricia
Dirección de Concertación de la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

Ibargüengoytia Riva Palacio Carlos
Director General Adjunto de Programas de Inversión de la Industria Eléctrica de la Secretaría de Economía

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Ibarra Hinojosa Álvaro
Diputado Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados

Iriarte Mercado Carlos
Diputado federal (PRI)

Jacobo Suárez Mónica
Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Jaimes Bello Óscar
Director de Desarrollo de Información Gubernamental, Índices e Indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Jiménez Muro Alan
Abogado de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública

Jiménez Segura Blanca Jazmín
Jefa de Departamento de Vinculación con Instancias Privadas del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

Juárez Ortiz Guadalupe Irene
Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

Laguna Ley Jaime
Subdirector de Área de la Subdirección Contenciosa Administrativa de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal de la Secretaría de Educación Pública

Lagunes Soto Ruiz Alejandra
Coordinadora de Estrategia Digital Nacional

Landgrave Fuentes José Raúl
Director General de lo Consultivo y Contratos y Convenios de la Secretaría de Gobernación

Lecuanda Ontiveros Manuel
Director General Adjunto Coordinación de Comunicación de Social y Vocería del Gobierno de la República

Lerdo de Tejada Guillermo Servitje
Coordinador de Asesores del Secretario de Gobernación

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Leyva Baños Héctor Jaime
Director General de Procedimientos Constitucionales de la Secretaría de Gobernación

Limón García Lía
Diputada federal (PRI)

López Arzate Ximena
Investigadora del área de Desarrollo Económico, Energía y Cambio Climático del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC)

López Ayllón Sergio
Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

López Rodríguez Luis Ignacio
Primer Vicecoordinador de Derecho Laboral de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE)

Luna Ortiz Rosaura
Jefa de Departamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Maciel Amaya José Francisco
Secretario General de Conciliación y Asuntos Individuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Magaloni Kerpel Ana Laura
Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Manzo Gjumlich Carlos
Director General de Coordinación Institucional del Sistema Nacional DIF

Martínez Díaz Jorge Luis
Director de lo Contencioso y Consultivo en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Martínez Escobar Víctor Hugo
Coordinador de Asesores del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Martínez Gonzalo Everardo
Director General Adjunto de lo Administrativo y Laboral de la Secretaría de Gobernación

Martínez Velázquez Alfredo
Secretario Proyectista del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Márquez Hernández José Luis
Director General Adjunto de Innovación Educativa de la Secretaría de Educación Pública

Medrano Avilés Nadia
Jefa de Departamento de atención a usuarios de la Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal

Méndez Azuela Paula Ximena
Directora Ejecutiva del Centro Estratégico de Impacto Social (CEIS)

Meneses Aguilar Marco Antonio
Juez de Distrito especializado en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio

Meneses Reyes Rodrigo
Director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Meza Cortés Sandra
Asesora de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Migoni Goslinga Francisco Gorka
Director General de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal

Montealegre Díaz Nelly
Procuradora de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del Sistema Nacional DIF

Montes Balderas Martha Patricia
Directora de Educación, Divulgación y Comunicación Social de la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

Montiel Trujano Ángel Humberto
Magistrado de la Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Moya Alessio Robles Gabriel Mauricio
Director General Adjunto de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación

Muñoz Bustamante Alma Denisse
Jefa de Departamento de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Murrieta Gutiérrez Abel
Diputado federal (PRI)

Mutzenbecher Padilla Diego Julián
Director de Amparos de la Secretaría de Gobernación

Nava Gomar Luis Felipe
Secretario Técnico de la Comisión de Justicia del Senado de la República

Navarrete Villarreal Víctor Manuel
Director de Mediación Familiar del Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Nazar Arteaga Jorge Armando
Asesor de la Diputada María Gloria Hernández Madrid

Nieva Montes de Oca Rebeca
Jefa de Departamento de Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República

Novoa María
Responsable del área de Justicia del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Núñez Velasco Manuel
Asesor del Senador Raúl Cervantes Andrade

Ochoa Romero Roberto
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Orozco Perea Óscar Ernie
Director General Adjunto B de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Ovalle Favela José
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Pardinas Juan E.
Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Perea Cano Joanna Karina
Jueza del Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Primera Región con sede en la Ciudad de México

Pérez Agüero María Cristina
Profesora Investigadora de la Facultad de Psicología de la UNAM

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Pérez Bandala Edgar
Subdirector del Sistema Nacional DIF

Pérez Frías Andrés Alejandro
Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía

Pérez Grijalva Gary Jorge
Secretario General de Acuerdos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Pérez Gutiérrez Liliana
Jefa de Departamento de Análisis de Proyectos Legislativos del Consejo para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

Pérez Johnston Raúl
Coordinador de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados

Pérez-Cuéllar Martínez Alfonso
Presidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México

Pérez Sánchez Rubén Francisco
Director General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Petricioli Alfaro José Guillermo
Director General de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Pineda Martínez Paola
Asesora de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Piñeiro Monreal Arturo
Consultor del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Plata Jiménez Selene
Jefa de Departamento del Sistema Nacional DIF

Plaschinski Ávila Alejandra
Directora General Adjunta de lo Consultivo de la Secretaría de Gobernación

Pliego Ramos José Manuel
Coordinador General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Quintero Herrera Lasso Carlos
Jefe de la Oficina del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal

Quintana Roldán Carlos Francisco
Magistrado Presidente de la Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Ramírez Burillo Yaira
Directora General de Análisis y Seguimiento Legislativo de la Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Ramírez Carmona Dora María
Jefa de Departamento de Análisis Normativo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

Ramírez Fernández del Castillo Ignacio
Abogado y miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México

Ramírez Vargas Adolfo Hernán
Director de lo Civil de la Secretaría de Gobernación

Rangel Méndez Heriberto
Jefe de Departamento de Adopciones Internacionales del Sistema Nacional DIF

Real Rodríguez Cecilia
Asesora del Diputado Carlos Iriarte Mercado

Ríos Ferrer Ricardo
Presidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados

Ríos Granados Gabriela
Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Rocha Aguilar Yulma
Diputada federal (PRI)

Rodríguez Woog Vicente
Director General de Estrategia en la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República

Rojas Álvarez Vicente Adrián
Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Rojas Rivera Areli
Directora de la Fundación Y quién habla por mí?

Rojas Sánchez Luis Daniel
Director de Normas Presupuestarias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Rojo García de Alba Jorge
Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal

Roldán Xopa José
Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Romo García Edgar
Diputado federal (PRI)

Rosas Rezza Aidde Chantal
Jefa de Departamento de Estudios Comparados de la Secretaría de Gobernación

Ruiz Albarrán Mariana
Asesora de la Diputada Mariana Benítez Tiburcio

Salazar Ugarte Pedro
Director General del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Sánchez A. Yohali Jazmín
Jefa de Departamento de Juicios de Nulidad de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal

Sánchez Bolaños Ingrid
Asesora de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores

Sánchez Castañeda Alfredo
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Sánchez Osorio Andrés Allán
Coordinador de Juventud por Infancia de la Fundación Y quién habla por mí?

Sánchez Román Paulina
Investigadora del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Santillán Olivares Ivonne
Responsable del Programa Escuela Segura de la Dirección General Adjunta de Innovación de la Secretaría de Educación Pública

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Serrano Nolasco Raymundo
Juez de Distrito especializado en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio

Suárez Cabrera Julia Marcela
Subdirectora de Análisis Legislativo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

Suárez Licona Emilio
Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social

Tamayo Morales Martha Sofía
Diputada federal (PRI)

Tello García Fernando
Director de Sistemas de Consulta y Formación Jurídica de la Secretaría de Gobernación

Terán Mercado David
Director de Normatividad y Acuerdos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

Torres Acosta Joaquín
Jefe de Departamento de Educación Presencial del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

Torres R. Oswaldo
Asesor de la Diputada Yulma Rocha Aguilar

Urquieta Salomón José Edmundo
Director de Área de la Dirección de Indicadores y Análisis de Información Gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Valdez Gastélum Alma Irazú
Asesora de la Diputada Martha Sofía Tamayo Morales

Valencia Cruz Alejandra
Profesora investigadora de la Facultad de Psicología de la UNAM

Valls Esponda Jaime
Secretario General Ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

Lista de personas que han asistido a los Diálogos por la Justicia Cotidiana

Vargas Ibáñez Berenice
Jefa Departamental de Enlace de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

Velasco Arredondo Marco Antonio
Consejero del Consejo de la Judicatura Federal del Distrito Federal

Velázquez Sánchez Gilberto
Director General de lo Contencioso de la Secretaría de Gobernación

Victoria Olivar Magdalena
Juez de Distrito especializado en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio

Villanueva Esquivel César
Jefe de Departamento de Amparos Civiles de la Secretaría de Gobernación

Yunes Márquez Fernando
Senador Presidente de la Comisión de Justicia del Senado de la República

Zapata Hojel Alexandra
Investigadora del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

Zárate Rosas Roberto
Director General Adjunto de Registro Poblacional de la Secretaría de Gobernación

Zorrilla Rodríguez Jorge Alberto
Magistrado Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Diálogos por la
Justicia Cotidiana