ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0646-2PO1-10

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que expide la Ley Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, y de los Códigos Federal de Procedimientos Civiles, y de Comercio.
2. Tema de la Iniciativa.	Fortalecimiento al Poder Judicial.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PAN.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	06 de abril de 2010.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	06 de abril de 2010.
7. Turno a Comisión.	Justicia, con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública.

II.- SINOPSIS

Crear un ordenamiento que tenga por objeto establecer las bases generales para la mediación y la conciliación como mecanismos alternativos de solución de controversias entre particulares, sobre derechos en materia civil y mercantil del ámbito federal. Crear el Instituto Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, el cual estará a cargo de los procedimientos de mediación y conciliación; asimismo, deberá certificar y capacitar a particulares para que presten servicios en la materia objeto de esta ley, al efecto el Consejo de la Judicatura Federal emitirá las disposiciones correspondientes. Establecer en los procedimientos de mediación y conciliación ante el Instituto los principios de voluntariedad, rapidez, flexibilidad, neutralidad, buena fe, imparcialidad, honestidad, seguridad jurídica, confidencialidad y equidad.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en las siguientes fracciones del artículo 73: X, en concordancia con el análisis que se hace para la materia civil, respecto a la Ley Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias; XXX, en relación con el artículo 94 párrafo segundopor lo que hace a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y X, con respecto al Código de Comercio, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal y, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas, más o menos frecuentes, de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de los legisladores y de las legislaturas de los Estados.

Por ello, es necesario revisar los antecedentes históricos de la Legislación Civil Mexicana y las normas vigentes que distribuyen la facultad legislativa en esta materia:

Antecedentes históricos

La primera Constitución, de 4 de octubre de 1824 otorgaba al Congreso Federal las facultades exclusivas para elegir el lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Más adelante, en una ley del 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, encontramos que el Congreso de la Unión tenía facultades “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales”.

En 1903 se otorga al Congreso la facultad Legislativa y al Ejecutivo el orden administrativo, político y municipal.

En la Constitución de 1917 se reconoció también para el Distrito Federal el concepto de “municipio libre “, implantado en el artículo 115 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización del Distrito Federal como dependencia directa de la Presidencia de la República.

La fracción VI del artículo 73 Constitucional, que duró vigente hasta el 21 de agosto de 1996 preveía, en lo conducente: "… el Congreso tiene facultad: … VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva…Tanto en Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República…".

El 21 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 y se reforma el artículo 122, para establecer órganos locales del Gobierno Federal: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Entre otras, se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia civil y penal.

Como resultado de dicha reforma política, en el año 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerciendo sus nuevas facultades constitucionales aprobó el Código Civil para el Distrito Federal, que fue una copia general del anterior texto y el Congreso de la Unión el Código Civil Federal, el cual conservó las instituciones civiles relacionadas con los derechos de las personas, matrimonio, divorcio, patria, potestad, así como la parte relacionada con los derechos sobre los bienes, propiedad, compraventa, usufructo, donación.

La supervivencia de esas figuras en el ordenamiento federal ha creado confusión, respecto de saber en qué territorio se podrán aplicar dichas normas civiles federales, ya que al otorgar al Distrito Federal la capacidad de promulgar sus propias leyes comunes al ámbito de aplicación se reducen significativamente.

En la práctica, la aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en las embajadas, consulados, embarcaciones o buques de bandera nacional, aquellos desarrollados en las islas sobre las que no hayan ejercido jurisdicción los estados y en casos de suplencia expresa en algunas leyes.

Respecto de las representaciones de nuestro país en el extranjero, el Código Civil Federal vigente establece que los Cónsules solamente intervendrán en los siguientes actos: publicación de edictos (artículos 650, 674); declaración de ausencia (artículo 677), testamento marítimo (artículos 1587 y 1590); funciones de notarios o receptores de testamentos de los nacionales en el extranjero (artículos 1594 y 1598); y extensión de constancias de alumbramiento (artículo 70).

En el mismo tenor, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que corresponde a los Jefes de las Oficinas Consulares ejercer, cuando corresponda, desempeñar funciones de Juez del Registro Civil; ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano; y desahogar las diligencias que les encomiendan

las autoridades judiciales de la República; en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 85 se establecen las funciones notariales que se llevarán a cabo por las oficinas consulares (dar fe y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones para ejercitar la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces) siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México; además, el artículo 82 específica que la aplicación del Código Civil Federal en las representaciones diplomáticas de nuestro país en el extranjero se limita a lo referente a las funciones del registro civil, a la autorización de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y la expedición de copias certificada de dichas actas.

Con relación a las embarcaciones o buques, el artículo 70 del Código Civil Federal establece que los capitanes o patronos de buques mexicanos podrán extender constancia de alumbramiento, la cual deberá de llevarse ante el Juez del Registro Civil para darle su debido trámite.

En los casos de actos desarrollados en islas no jurisdiccionadas en algún Estado, el artículo 48 Constitucional, establece que las islas de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha de publicación de la misma Constitución hayan ejercido jurisdicción los Estados.

De lo anterior se deriva que existen islas de jurisdicción estatal e islas de jurisdicción federal, por ende, se interpreta que en las últimas se deberá aplicar en cuestiones de derecho civil, el Código Federal.

Por último, el caso de suplencia expresa del Código Civil Federal a alguna ley federal, se ejemplifica directamente con el primer párrafo del artículo 2° de la Ley Agraria, que señala: “En lo previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Legislación Civil Federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. …”. Con lo anterior, queda claro el papel supletorio del Código Federal.

Por lo tanto, como conclusión podemos establecer que, aunque no exista fundamentación constitucional expresa o derivada para que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia Civil Federal, éste tiene la facultad tácita, debido a la existencia de suplencia expresa del Código Civil Federal a algunas leyes federales y a la subsistencia, aunque limitada, de diversos ámbitos territoriales de aplicación para este Código.

Ahora bien, en el caso, se trata de una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que tiene un ámbito de vigencia resultante de la remisión que diversas leyes federales hacen a este Código Procesal Federal como norma de aplicación supletoria, lo que justifica la reforma.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- Verificar el título del proyecto de decreto, toda vez que se hace referencia a reformas y adiciones al Código de Comercio y en el texto del proyecto no se contempla ninguna modificación a este Código.

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que son los siguientes:

Ser formulada por escrito, tener un título, contener el nombre y firma de la persona que presenta la iniciativa, una parte expositiva de motivos, el texto legal que se propone, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, la fecha de elaboración y ser publicada en la Gaceta Parlamentaria.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
Decreto por el que se expide la Ley Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Civiles y del Código de Comercio	
PRIMERO. Se expide la Ley Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en los siguientes términos:	
Ley Federal De Mecanismos Alternativos De Solución De Controversias	
➢ **No se realiza cuadro comparativo por tratarse de un nuevo ordenamiento, sin correlativo vigente.**	

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION	**SEGUNDO.** Se reforman los artículos 88 y 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar en los siguientes términos:
Artículo 88.- Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles.	**Artículo 88.** Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública, el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles **y el Instituto Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.**
Con excepción del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública y de los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, cuyos requisitos para ser designados se mencionan en las leyes de la materia correspondientes, los demás titulares de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal deberán tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones que deban desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los órganos contarán con el personal que fije el presupuesto.	Con excepción **del director general del Instituto Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias**, **del** director general del Instituto Federal de Defensoría Pública y de los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, cuyos requisitos para ser designados se mencionan en las leyes de la materia correspondientes, los demás titulares de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal deberán tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones que deban desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los órganos contarán con el personal que fije el presupuesto.
Artículo 181. También tendrán el carácter de servidores públicos de confianza, los secretarios ejecutivos, los secretarios de comisiones, los secretarios técnicos, los titulares de los órganos, los coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y	**Artículo 181.** También tendrán el carácter de servidores públicos de confianza, los secretarios ejecutivos, los secretarios de comisiones, los secretarios técnicos, los titulares de los órganos, los coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y

personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.	personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial, **del Instituto Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias** y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.
CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES **ARTICULO 70.-** … **No tiene correlativo**	**TERCERO.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 70 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar como sigue: **Artículo 70.** Puede ser propuesta, al tribunal, una demanda, tanto para la resolución de todas, como para la resolución de algunas de las cuestiones que puedan surgir para la decisión de una controversia. **El tribunal deberá informar a las partes sobre las ventajas, naturaleza y características de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como de la posibilidad que tienen de resolver su conflicto a través del Instituto Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.**
	Transitorios. **Primero.** Las disposiciones del presente decreto entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

	Segundo. El Consejo de la Judicatura Federal expedirá el Reglamento de Procedimientos del Instituto Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley. En el mismo plazo, dispondrá mediante Acuerdos Generales las demás normas necesarias para la debida integración, organización y funcionamiento del citado Instituto. **Tercero.** El Instituto Federal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias deberá iniciar funciones de servicio y atención al público, a más tardar al año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto. **Cuarto.** El Poder Judicial de la Federación deberá hacer las transferencias y garantizar la suficiencia de recursos necesarios para el adecuado funcionamiento del Instituto, en el plazo previsto en este decreto.

LAL