



06 D I C 2016 *mes de primera lectura*

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

36

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, se les turnaron para su estudio, análisis y elaboración del dictamen precedente, diversas iniciativas con proyecto de Decreto por el cual se proponen modificaciones a varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana, y que se detallan en el apartado de Antecedentes de este dictamen.

Quienes integramos estas Comisiones Unidas procedimos al estudio de las iniciativas citadas y analizamos en detalle las consideraciones y los fundamentos que sirven de base a las reformas planteadas, con el propósito de emitir el presente dictamen.

Conforme a lo previsto para el trabajo de las Comisiones ordinarias por los artículos 85 párrafo 2, inciso a); 86 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado la República, formulamos nuestro dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA:

I. En el apartado de “**ANTECEDENTES**”, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, de la recepción y turno de las iniciativas que se conjuntan para la elaboración del presente dictamen, así como de los trabajos previos realizados por estas Comisiones Unidas.

II. En el apartado relativo al “**OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS**”, se sintetizan las propuestas de reforma materia de estudio.

III. En el apartado de “**ACTIVIDADES PARA EL ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS**”, se da cuenta de los resultados del diagnóstico conjunto elaborado con la participación de instituciones públicas, universidades y centros de educación superior, especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil en torno a los problemas que enfrentan las personas para acceder a la impartición de justicia en ámbitos que se estiman de naturaleza cotidiana, y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

que sirvieron de base a la formulación de las iniciativas del Presidente de la República en esta materia.

IV. En el apartado de **“CONSIDERACIONES”**, se expresan las razones que sustentan la valoración hecha por estas Comisiones Unidas en torno a las propuestas de reforma constitucional que nos ocupan, en materia de seguridad pública y justicia.

V. En el apartado relativo al **“PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO”**, se plantean las propuestas específicas de modificaciones a la Ley Fundamental de la República que estas Comisiones Unidas someten a la consideración del H. Pleno Senatorial.

I. ANTECEDENTES.

1. En la sesión ordinaria celebrada el 28 de abril del año en curso, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 16 y se adiciona un tercer párrafo al artículo 17, recorriéndose los subsecuentes, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de resolución del fondo del conflicto planteado a la autoridad judicial competente.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva determinó turnar dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, a fin de que realizaran el estudio, análisis y dictamen correspondiente.

2. En la propia sesión ordinaria celebrada el 28 de abril del año en curso, el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación única nacional en materia procesal civil y familiar.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

En esa misma fecha, la Mesa Directiva determinó turnar dicha iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia, y de Estudios Legislativos, Segunda, a fin de que realizaran el estudio, análisis y dictamen correspondiente.

3. Con objeto de formular el presente dictamen, los integrantes de estas Comisiones Unidas intercambiamos impresiones sobre el objetivo y alcance de las propuestas de reforma constitucional planteadas, arribándose a la consideración de que en virtud del objetivo primordial de las dos iniciativas referidas por impulsar transformaciones de nuestro orden constitucional para facilitar el acceso a la justicia y que ésta pueda fortalecerse en su asequibilidad para los justiciables, resultaba pertinente su análisis conjunto y su acumulación en un solo dictamen legislativo.

En el contexto del referido intercambio de impresiones, las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas instruimos a nuestras respectivas Secretarías Técnicas para la preparación del correspondiente proyecto de dictamen.

Con base en los antecedentes referidos, estas Comisiones Unidas procedemos a señalar el objeto de las iniciativas que nos ocupan:

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS

A. Iniciativa en materia de resolución del fondo del conflicto planteado a la autoridad judicial competente.

Plantea el titular del Ejecutivo Federal introducir dos modificaciones al texto constitucional, una adición en el primer párrafo del artículo 16 y la introducción de un nuevo párrafo tercero, recorriéndose los subsiguientes al artículo 17. En ambos casos para establecer en la jerarquía máxima de nuestro orden jurídico la preeminencia que compete otorgar a la solución del conflicto, más allá de las previsiones procedimentales de carácter formal. Podría decirse que, en su esencia, se busca profundizar la vertiente del acceso a la justicia no solo en términos formales, sino en términos reales.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

En la Exposición de Motivos de esta propuesta se recapitulan las previsiones del segundo párrafo del artículo 17 constitucional, del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en torno al acceso efectivo a la jurisdicción del Estado para dirimir conflictos que atañen al valor de la justicia en el ámbito judicial.

Así, se da cuenta de que en el texto constitucional está plasmado el derecho de toda persona “a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”; al tiempo que en el primero de los instrumentos internacionales citados se establece el derecho de toda persona a “interponer un recurso efectivo” cuando se hubieren vulnerado sus derechos o libertades, mientras que en el segundo de los instrumentos internacionales aludidos se precisa el derecho de toda persona “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.

Así, se entiende por el iniciador de esta propuesta que “para hacer efectivo este derecho no basta con garantizar el acceso formal a un recurso, ni que en el proceso se produzca una decisión judicial definitiva. Un recurso sólo se considera efectivo si es idóneo para proteger una situación jurídica infringida y da resultados o respuestas.”

En este orden de ideas expresa el proponente que en nuestro país “predomina la percepción de que la justicia funciona mal, y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad.” Abunda en el sentido de que existe una confusión entre la aplicación de las normas y la impartición de justicia, lo que tiende a generar la percepción de que acudir a los tribunales no permite alcanzar la justicia que se demanda.

Refiere el Ejecutivo Federal que en noviembre del año próximo pasado, junto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal convocó a la participación de todos los sectores de la sociedad,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

mediante la participación de sus representantes, a los Diálogos por la Justicia Cotidiana.

En dichos Diálogos, se afirma, “se diagnosticaron los principales problemas de acceso a la justicia y se construyeron soluciones..., (siendo) una de las conclusiones... que en la impartición de justicia en todas las materias y en el ejercicio de la abogacía y defensa legal en nuestro país prevalece una cultura procesalista... (que) genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada.”

También sostiene que en ese contexto se identificaron dos tipos de obstáculos de acceso a la justicia: las formalidades excesivas que se contemplan en las leyes, y la interpretación y aplicación inadecuada de las normas por parte de los encargados de esas funciones.

Al respecto, en la propia Exposición de Motivos se cita el criterio establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución del amparo directo en revisión 1080/2014, en términos de que compete al Estado desarrollar la posibilidad de un recursos judicial que no debe imponer límites más allá de las formalidades esenciales para su trámite y resolución y, por otro lado, el señalamiento de que los órganos de impartición de justicia han de asumir una actitud que facilite ese objetivo.

Así, recapitulando el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el iniciador de esta propuesta sostiene que “el Estado tiene la responsabilidad de establecer normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de ese recurso por parte de las autoridades judiciales.”

Se expone así que cuando las normas establecen requisitos que impiden u obstaculizan el acceso a la justicia, se vulnera el derecho a la tutela judicial, específicamente si resultan innecesarios, excesivos o carecen de racionalidad y proporcionalidad respecto de los fines que persigue el legislador. Se cita que nuestra Suprema Corte “ha establecido que la potestad del legislador derivada del artículo 17 de la Constitución Federal para fijar los plazos y términos conforme



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

a los cuales se administrará justicia, no es ilimitada...” toda vez que “los presupuestos procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.”

Con estos antecedentes, se señala que en los Diálogos por la Justicia Cotidiana se expresó la necesidad de revisar el orden jurídico “para identificar y ajustar aquellas disposiciones contenidas en las leyes generales, federales y de las entidades federativas que *per se* impiden el acceso a la justicia o que fomenta que se atiendan fomentos formales o de proceso en detrimento de la resolución de la controversia.”

Por otro lado, se expresa que también se llegó a la conclusión de que “en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación que permita favorecer la aplicación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo para resolver la controversia...”

En torno a este señalamiento, se cita que la Corte Interamericana de Derechos Humanos “ha establecido que los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo”. Un criterio que es compartido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal suerte que se estima que los órganos de impartición de justicia “deben resolver los conflictos que se les plantean evitando formalismo o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo.”

Como un elemento específico de sustentación de la propuesta que se analiza, el Presidente de la República trae a colación las disposiciones de la Constitución de la República de Ecuador (artículo 169), de la Constitución Política de la República de Panamá (artículo 212) y de la Constitución Política de Colombia (artículo 218), que contemplan principios y previsiones relativas a la necesidad de dar una entidad adecuada a las formas y los formalismos, de tal suerte que no se afecte el propósito del acceso efectivo a la justicia mediante el estudio y la resolución de las cuestiones de fondo planteadas.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

Con base en esas previsiones de tres Leyes Fundamentales de países de América Latina, se afirma que es pertinente hacer memoria de que el proceso, , “es un medio para facilitar y preservar, mediante la adecuada actualización de las normas, el reconocimiento de los derechos sustantivos de las personas.” Es decir, que sobre el principio de la justicia pronta y expedita no deben colocarse cuestiones formales o procesales sin trascendencia para el conocimiento y la solución de fondo del asunto planteado.

Al criticar el valor excesivo que en muchas ocasiones puede darse a las cuestiones formales del proceso, se expresa por el iniciador de esta propuesta que se afecta la eficacia del sistema de impartición de justicia porque asuntos que pueden decidirse por la autoridad judicial competente dilatan y duplican actuaciones en aras de la atención de los asuntos meramente formales. Así, se afirma que se falta al principio de la impartición de justicia completa, pues al atender los asuntos procedimentales no se arriba a la resolución de fondo.

En este contexto, el Ejecutivo Federal señala que “en los Diálogos por la Justicia Cotidiana se recomendó llevar a cabo una reforma que eleve a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto.”

Cabe afirmar que no desconoce el iniciador de esta propuesta que para hacer realidad el objetivo de la modificación planteada es pertinente motivar una modificación en el pensamiento de las autoridades de impartición de justicia, para que lejos de optar por un rápido o sencillo pronunciamiento de naturaleza procedimental, se concentre su disposición y su energía en la solución efectiva de la controversia, a la luz del conflicto de fondo planteado por los justiciables.

De esta forma, se plantea la necesidad de introducir en el artículo 17 constitucional el principio de que las autoridades de impartición de justicia privilegiarán la solución del conflicto por encima de los formalismos procedimentales, siempre que no se afecten la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos de los justiciables. Desde luego que no se trata de suprimir las formalidades de un juicio o de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino de que con apego a los principios que norman la función judicial, se afirme la atención y solución de la cuestión de fondo planteada.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCION DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

Por otro lado, con relación a los procedimientos que para su desahogo tengan establecida la oralidad como regla, se plantea elevar a la norma constitucional el señalamiento de que la actuación de la autoridad podrá emitirse verbalmente siempre que quede constancia en cualquier medio que dé certeza de su contenido y de su fundamentación y motivación.

De conformidad con lo expuesto en esta iniciativa, se propone incorporar al primer párrafo del artículo 16 constitucional el señalamiento de que:

“En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad bastará con que quede constancia de ello en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo”.

Por otro lado, se propone la introducción de un párrafo tercero al artículo 17, recorriéndose los subsiguientes, en los siguientes términos:

“Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.”

En el régimen transitorio de esta iniciativa se propone que la reforma entre en vigor a los 180 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, adecuándose la legislación secundaria en los casos en que así se requiera.

Para mejor ilustración de las modificaciones propuestas, en seguida se presenta un cuadro comparativo entre las disposiciones vigentes y los textos planteados en esta iniciativa:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento	Artículo 16 Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

<p>escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>...</p>	<p>escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de los previsto en esté párrafo.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 17. ...</p> <p>...</p> <p>NO EXISTE CORRELATIVO</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 17. ...</p> <p>...</p> <p>Siempre que no afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
	<p>TRANSITORIO</p> <p>ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor a los 180 días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera se deberá adecuar las leyes generales,</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

	federales y de las entidades federativas a este Decreto.
--	--

B. Iniciativa con objeto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

En la Exposición de Motivos de esta propuesta, el Presidente de la República refiere la función constitucional del Estado Mexicano para atender y resolver los conflictos que se presenten entre los particulares, particularmente mediante el establecimiento y el funcionamiento de órganos de impartición de justicia que hagan realidad el principio del acceso a la justicia pronta, completa e imparcial, con el propósito de contribuir a una convivencia social armónica sustentada en el respeto a los derechos fundamentales de las personas y el imperio de la ley.

También se expone que habida cuenta la naturaleza federal del Estado Mexicano, a la fecha sus partes integrantes han tenido y ejercido las atribuciones constitucionales “para expedir sus propias reglas para dirimir las controversias del orden civil y familiar ante sus tribunales, es decir, su propia legislación procesal civil y familiar.”

Sin demérito de las determinaciones sobre el contenido sustantivo de la legislación en materia civil y en materia familiar, el promotor de esta iniciativa expone que la multiplicidad de los contenidos de las normas procesales en las materias citadas “ha generado diversos obstáculos para que las personas puedan acceder a una justicia expedita... debido a la existencia de reglas, plazos, términos, criterios y sentencias distintas y a veces contradictorias entre sí, en relación a un mismo procedimiento... (,) lo (que) provoca en el ciudadano un estado de incertidumbre respecto a la aplicación y sentido de la justicia.” En la citada Exposición de Motivos se sustenta que las relaciones de carácter civil y las relaciones de carácter familiar constituyen el basamento de una convivencia armónica y pacífica en nuestra sociedad, dado su carácter de relaciones más extendidas y cotidianas. Al efecto, con el propósito de facilitar el acceso a los procedimientos de carácter civil y de carácter familiar, se propone homologar los criterios normativos y regulatorios de naturaleza procedimental, de tal suerte que se abone al fortalecimiento y la agilización de la impartición de la justicia en los ámbitos civil y familiar. Es decir, que la homologación de los procedimientos en



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

todo el país para el conocimiento, desahogo y resolución de los asuntos de carácter civil y de carácter familiar, permitan una mejor y mayor comprensión de esos elementos formales a toda la población del país, sin demérito de que la jurisdicción específica en la materia corresponda a la federación o a cualquier entidad federativa.

Para ello, la iniciativa en cuestión plantea que a fin de homologar en todo el país los procedimientos para resolver las controversias entre particulares, es menester dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar para toda la República en los ámbitos federal y local.

Se estima por el promovente que ello “permitirá prever procedimiento expeditos y uniformes en toda la República; minimizar las formalidades en las actuaciones judiciales y eliminar la diversidad de criterios judiciales sobre una misma institución procesal.”

También estima el promotor de esta iniciativa que dotar al Congreso General de la atribución señalada, permitiría realizar un esfuerzo de revisión y propuesta legislativa en materia adjetiva civil y familiar con el ánimo de ubicar nuestras normas nacionales en esas materias a nivel de los “más altos estándares Internacionales en materia de acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo que permitan eficientar y agilizar el desarrollo de los procedimientos y juicios en materia civil y familiar.”

Estima necesario precisar el Ejecutivo Federal que la reforma que propone no atañe, en ninguna forma al objetivo de “unificar las reglas sustantivas de cada entidad federativa, pues ése es un aspecto que corresponde únicamente a aquéllas.” Por otro lado, sostiene que manteniéndose la libertad de configuración normativa para las entidades federativas en las cuestiones sustantivas, a la luz de nuestro tiempo “no existe justificación técnica alguna para que los procedimientos en materia civil y familiar sean distintos” entre las propias entidades federativas, pues un movimiento hacia la legislación nacional única procesal civil y familiar tendría un efecto positivo en el acceso expedito, completo e imparcial a la justicia en dichas materias.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

También sostiene el promotor de esta iniciativa que dotar al Congreso de la Unión de la atribución referida y su consecuente ejercicio, facilitaría el establecimiento de políticas públicas con criterios nacionales "para mejorar de manera transversal la administración e impartición de justicia civil y familiar, detectar las áreas de oportunidad e identificar e implementar las buenas prácticas en esta materia"...

Por otro lado, refiere el Ejecutivo Federal que la génesis de esta iniciativa se encuentra en las conclusiones y propuestas de las mesas de trabajo de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, a los que se hizo referencia en la literal precedente. Es decir, se trata de un planteamiento emanado de ese ejercicio de análisis y de intercambio de impresiones para propiciar modificaciones al orden jurídico a favor de un efectivo acceso a la justicia para la resolución de asuntos civiles y familiares, en sí los que mayormente inciden en la cotidianidad de las relaciones entre particulares y los vínculos entre los integrantes de una familia.

En atención a lo expuesto, el Ejecutivo Federal plantea se adicione una nueva fracción al artículo 73 constitucional, que al momento de formular la propuesta ocuparía el ordinal XXIX-X de dicho precepto, a fin de otorgar al Congreso la facultad:

"XXIX-X. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar".

En el régimen transitorio de esta propuesta se plantea la entrada en vigor de la reforma al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; que el Congreso General expida la legislación procedimental de que se trata en un plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de la reforma en cuestión, y la continuación de la vigencia de la legislación civil y familiar de la federación y de las entidades federativas en tanto entra en vigor la legislación que expida el Congreso de la Unión de acuerdo con esta reforma y a la luz del régimen transitorio que se prevea en dicha regulación, haciéndose salvedad de que todos los procedimientos iniciados y las sentencias dictadas con fundamento en la legislación civil federal y de las entidades federativas habrán de concluirse y ejecutarse conforme a dicha legislación.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

Simplemente para ilustración de esa H. Asamblea, se transcribe el cuadro comparativo correspondiente con la reforma planteada con el texto constitucional en vigor.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-W. ...</p> <p>XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.</p> <p>XXX. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-W. ...</p> <p><i>[Reforma posterior a la presentación de la iniciativa en cuestión].</i></p> <p>XXIX-X. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, y</p> <p>XXX. ...</p>
	<p style="text-align: center;">TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXIX-X del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar en un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.</p> <p>TERCERO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos indicados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación civil federal y de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

III. DIÁLOGOS PARA LA JUSTICIA COTIDIANA.

En el mensaje pronunciado el 27 de noviembre de 2014, relativo al impulso de un México en paz con justicia y desarrollo, el Titular del Ejecutivo Federal refirió que en adición a los planteamientos de justicia en el ámbito penal existe “una justicia olvidada, la justicia cotidiana, aquella que demanda la mujer, a quien le niegan el divorcio, el trabajador al que no le pagan su salario, o a quien no puede cobrar una deuda... Esta justicia suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad. A pesar de esta realidad, que es evidente, no se han presentado soluciones de fondo a estos problemas.”

A la luz de estas reflexiones, el Presidente de la República solicitó al CIDE, que llevara a cabo una serie de foros de consulta con la participación de juristas, académicos y representantes de la sociedad civil para intercambiar impresiones sobre esos asuntos y plantear las propuestas y recomendaciones que estimaran procedentes.

En atención a esa solicitud, el CIDE se abocó a la realización de la consulta, partiéndose de que el concepto de justicia cotidiana incluye la justicia civil (problemas del estado civil y familiar de las personas, así como cumplimiento de obligaciones contractuales), la justicia laboral, un sector de la justicia administrativa, y la justicia de proximidad o relacionada con los problemas de la convivencia en las comunidades.

En abril de 2015, el propio CIDE presentó el *Informe de Resultados de los Foros de Justicia Ciudadana*, documento en el cual se destacaron 20 propuestas para la articulación y ulterior ejecución de un plan de acción. En particular se destacaron las recomendaciones siguientes:

1. La adopción de una estrategia para crear una cultura de derechos entre las y los mexicanos.
2. El desarrollo de una profunda política nacional de mejora regulatoria.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

3. La adopción de medidas para facilitar la solución de conflictos de los ciudadanos con las instancias de la administración pública de los tres órdenes de gobierno.
4. El otorgamiento de carácter prioritario al sistema de protección al consumidor.
5. La aceleración de la implementación de la oralidad en materia mercantil.
6. La creación de una Defensoría del Emprendedor para los micro, pequeños y medianos empresarios.
7. La adopción de medidas para la protección y ejercicio y derechos de quienes prestan trabajo doméstico, por su característica de grupo vulnerable.
8. El fortalecimiento de las acciones públicas para la atención y protección de los migrantes, también en atención a su condición de grupo vulnerable.
9. La creación de un mecanismo de coordinación nacional para los impartidores de justicia y el mejoramiento de las condiciones de operación para la impartición de justicia local.
10. La adopción de medidas para reducir la marginación jurídica en que se encuentran muchas personas, particularmente a través de la modernización de los registros civiles y de los registros públicos de la propiedad y del comercio.
11. La ampliación del uso de mecanismos alternativos de solución de controversias, no vinculados a la materia penal.
12. La creación de protocolos de actuación para las autoridades escolares.
13. La creación de procedimientos de justicia de barandilla y de justicia itinerante para facilitar el acceso a la justicia.
14. El desarrollo del modelo de policía de proximidad.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

15. La convocatoria a una instancia de diálogo y concertación que diseñe, proponga y evalúe la política pública de acceso a la justicia, específicamente con relación a los resultados de los Foros de Justicia Cotidiana.
16. La creación de centros de asistencia jurídica temprana para orientar a las personas que enfrentan un conflicto específico.
17. El análisis de las formas más adecuadas para hacer efectiva la responsabilidad profesional de quienes prestan servicios jurídicos.
18. La revisión del funcionamiento y la operación de las juntas de conciliación y arbitraje.
19. La revisión del modelo de impartición de justicia en la materia familiar, y
20. El establecimiento de una instancia encargada de coordinar las tareas de justicia al interior de la administración pública federal y de la administración pública de las entidades federativas.

Adicionalmente, se elaboró una propuesta de agenda para atender los retos más importantes en torno al llamado gobierno judicial. Al respecto, se sugirió atender los temas del establecimiento de mecanismos para revisar la calidad del servicio de impartición de justicia; la disposición para que las unidades jurisdiccionales cuenten con los elementos que les permita mejorar su gestión; la revisión y mejoramiento de los mecanismos de rendición de cuentas; el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y disciplina judicial; la atención de problemas y situaciones que obstaculizan el cumplimiento de las resoluciones de los órganos de impartición de justicia; el aseguramiento del acceso estable a los recursos presupuestales que requiere la actuación de los órganos de impartición de justicia, y la capacitación y profesionalización de los titulares e integrantes de los órganos de impartición de justicia.

Con motivo de la presentación de dicho Informe y sus recomendaciones en materia de Justicia Cotidiana, con la participación de amplios sectores de la sociedad que incluyen a estudiosos, investigadores y académicos, a



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

representantes de organizaciones no gubernamentales y a servidores públicos vinculados con el derecho de acceso a la justicia en los tres órdenes de gobierno; en el mes de noviembre del año próximo pasado se iniciaron los Diálogos por la Justicia Cotidiana, que a través de nueve mesas de trabajo se dieron el propósito de deliberar colectivamente en pos de la construcción de soluciones a los problemas más significativos que afectan a las personas en los distintos ámbitos de la llamada justicia cotidiana. Esos Diálogos permitieron construir un diagnóstico conjuntó de los problemas para articular propuestas de soluciones.

Las nueve mesas abordaron los temas siguientes: (i) Justicia civil y familiar; (ii) Justicia laboral; (iii) Medidas para reducir la marginación jurídica; (iv) Escuelas de Derecho y sanciones por malas prácticas de abogados; (v) violencia en las escuelas; (vi) asistencia jurídica temprana y justicia alternativa; (vii) Organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales; (viii) Resolución del fondo del conflicto y amparo, y (ix) Política en materia de justicia.

Quienes integramos estas Comisiones Unidas estimamos prudente recapitular, en atención a las iniciativas que se dictaminan y a la determinación de su acumulación por formar parte de un esfuerzo conjunto para atender la temática del acceso de las personas a la justicia en situaciones más frecuentes o cotidianas, los principales elementos de los citados Diálogos por la Justicia Cotidiana en las mesas relativas a la resolución del fondo del conflicto y amparo, y a la justicia civil y familiar.

En la mesa relativa a la resolución del fondo del conflicto y amparo, sin abundar ahora en el diagnóstico y los problemas específicos identificados y sus causas con respecto al juicio de amparo, cabe señalar que con respecto a la identificación del problema general de la falta de acceso de la mayor parte de la población a la justicia constitucional, se identificó como una cuestión que requiere atención específica, la de las restricciones procedimentales que le impiden pronunciamientos de fondo. Al respecto, se estableció que de hecho "...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 los 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



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

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.”

Ante la identificación del problema aludido y sin demérito de las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos y de amparo, ante la circunstancia de que sus resultados son todavía insuficientes, es pertinente fortalecer las previsiones del orden jurídico para promover y garantizar el acceso de toda persona a un procedimiento sencillo, eficaz y protector de sus derechos humanos.

En particular, la iniciativa presidencial en torno al deber de privilegiar la solución del conflicto de fondo sobre los formalismos procesales; responde al propósito de facilitar el conocimiento y la resolución del asunto planteado por encima de las formalidades procesales, sobre la base de los principios de igualdad de las partes, el debido proceso y el ejercicio del derecho de cada persona en un procedimiento seguido en forma de juicio.

En la mesa relativa a la justicia civil y familiar, se consideró necesario analizar los problemas que generan la percepción social de que la impartición de justicia en estas materias es lenta, incierta, discriminatoria, complicada y costosa.

El principal problema general que se identificó en la materia de la justicia civil es el de la multiplicidad de los Códigos de Procedimientos Civiles, uno Federal y uno por cada Entidad Federativa. Esta dispersión legislativa se agrava con la necesidad de definir, en muchos casos, si en determinada cuestión deberá atenderse por la legislación procesal civil o el Código de Comercio, que es único para todo el país, pero cuya aplicación requiere frecuentemente de la supletoriedad normativa del Código Federal de Procedimientos Civiles y de los Códigos de Procedimientos Civiles de las entidades federativas.

Esta pluralidad de ordenamientos legales procesales genera importantes desigualdades para las personas ante la ley y ello se traduce en inseguridad



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

jurídica. Así, se consideró que “la multiplicidad de códigos se traduce en barreras de acceso a la justicia, desigualdad ante la ley, incertidumbre e inseguridad jurídicas”, al no haber normas homólogas sobre los requisitos de la demanda, la contestación de la misma, la práctica de las pruebas, la característica y alcance de las sentencias y la naturaleza y características del sistema recursal.

Por otro lado, también se identificó que la multiplicidad de códigos procedimentales vigentes impide que la jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación pueda adoptar interpretaciones judiciales uniformes de la ley, apartándose de su función esencial. Por otro lado, también se llegó a la conclusión de que el modelo de justicia civil y familiar es lento porque está sujeto a una serie de formalismos procesales pues “los procedimientos, autoridades, plazos y requisitos procesales no están homologados; la negociación asistida de las partes y el apoyo a jueces por parte de experto 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.”

En otra consideración, se estableció, que en la mayoría de los Estados de la Unión no se contemplan normas para 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..., (participación de ayuda a proporcionar) “...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.” Donde no existen esos grupos multidisciplinarios se requiere la contratación de profesionales y de peritos por los interesados en la causa o de personal que depende del apoyo de instituciones como los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia y los órganos de procuración de justicia, aunque “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.”

Así, de manera específica se identificaron distintos problemas específicos y sus causas: la existencia de diversas legislaciones sobre las mismas instituciones,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

produciéndose tratamiento distinto para situaciones similares; la dificultad para llevar a cabo las notificaciones personales en los procesos civiles y familiares, generándose el retraso en los procesos; los subterfugios derivados de las normas procedimentales para evadir o postergar la ejecución de las sentencias; la existencia de lagunas normativas en la legislación, la multiplicidad de las interpretaciones y el surgimiento de contradicciones en las mismas; la derivación hacia la multiplicidad de criterios jurisprudenciales por la pluralidad de ordenamientos legales para normar las mismas instituciones procesales; la inadecuada difusión de las disposiciones jurídicas y la falta de una cultura para acercarse a recibir la orientación y apoyo necesarios para el tratamiento y resolución de conflictos familiares; el alargamiento en el tiempo de los juicios instaurados, percibiéndose el acceso a la justicia civil y familiar como un ejercicio costoso, incierto y propenso a las arbitrariedades; la presencia en el orden jurídico de distintas normas que discriminan en razón de la edad y el género; la insuficiencia de métodos alternativos al juicio para asuntos relacionados en la justicia civil y con la justicia familiar; la falta de normas para otorgar un enfoque multidisciplinario a la atención de los asuntos familiares; la deficiente preparación de los operadores jurídicos y de los abogados, generándose desaliento en el justiciable; la disparidad de remuneraciones salariales entre servidores públicos judiciales que realizan las mismas funciones en diferentes entidades federativas; la resistencia al respeto de las personas civiles y familiares, con un enfoque centrado en la dignidad de la persona y los derechos humanos, y el uso de un lenguaje jurídico con exceso de tecnicismos y solemnidades que no es claro para las personas.

Con relación a los resultados de esta mesa de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, es que el Ejecutivo Federal plantea establecer la homologación de la legislación procesal en materia civil y familiar, mediante el otorgamiento al Congreso de la Unión de la facultad para expedir la legislación nacional única en la materia.

IV. CONSIDERACIONES.

Primera. En términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 71 y la fracción H del artículo 72, en relación con lo previsto por el artículo 135, todos de la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

Constitución General de la República, quien formula las tres iniciativas de Decreto que nos ocupan se encuentra plenamente legitimado para su presentación, y este Senado de la República es competente para actuar como Cámara de origen.

Por otro lado, como se expresó en el apartado de los Antecedentes del presente dictamen, con base en lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 183 del Reglamento Interior del Senado la República, quienes integramos estas Comisiones Unidas estimamos pertinente considerar en un sólo documento las dos iniciativas sobre las que se ha dado cuenta de su contenido y objeto, en virtud de tratarse de propuestas que abordan, con elementos complementarios, la cuestión de la Justicia Cotidiana, dentro del gran ámbito de la materia del derecho de acceso a la justicia.

Segunda. Este Senado de la República ha tenido información y conocimiento puntual de las reflexiones formuladas públicamente por el Presidente de la República el 27 de noviembre de 2015, particularmente con relación a diversos aspectos de seguridad y justicia para el desarrollo del país. De hecho, una parte relevante de esas expresiones condujeron a la presentación de la iniciativa del Ejecutivo Federal y de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en ambas Cámaras del Partido de la Revolución Democrática en ambas Cámaras y del Partido del Trabajo en este Senado para introducir modificaciones a la Ley Fundamental de la República en materia de seguridad pública.

Un elemento relevante de esas reflexiones se relacionó específicamente con el acceso a la justicia en los ámbitos familiar, comunitario o vecinal, de relaciones individuales de trabajo y en los planteles educativos; lo que se comprendió en la expresión de la Justicia Cotidiana o aquellas vertientes del acceso a la justicia que de manera más frecuente se presentan en la vida diaria de las personas, sin que en muchas ocasiones puedan encontrar canales y espacios adecuados para que se conozca y se resuelva la cuestión no el conflicto que les afecta.

A partir de la consulta que el Presidente la República encomendó al CIDE, la presentación del Informe Correspondiente y sus recomendaciones, así como de la celebración de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, el propio Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión ocho iniciativas de reformas



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

constitucionales que abarcan distintos aspectos de la denominada Justicia Cotidiana. En este Senado se actúa como Cámara de origen en las iniciativas que abarcan este dictamen, la relativa a la justicia cotidiana laboral -que fue aprobada con modificaciones el 13 de octubre último-, y la relativa al Sistema Nacional de Impartición de Justicia y el fortalecimiento de los Poderes Judiciales de las entidades federativas; en tanto que en la Cámara de Diputados se actúa en esa misma condición con relación a las iniciativas en materia de mejora regulatoria, de justicia cívica e itinerante, de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales y de registros civiles.

En ese sentido, sin dejar de considerar de manera particular y específica las dos iniciativas que se han acumulado para efectos de su análisis y dictamen, existe una perspectiva más amplia de un conjunto de aspectos que en este contexto se están planteando para hacer más eficiente el derecho de acceso a la justicia. Por ello, quienes integramos estas Comisiones Unidas, apreciamos y valoramos el conjunto de las propuestas para facilitar a toda persona que requiere de una solución a los problemas y conflictos legales que enfrenta, un eficaz y eficiente acceso a los órganos de impartición de justicia, los cuales deben contar con los elementos necesarios para el cumplimiento de su función.

Tercera. Estas Comisiones Unidas desean enfatizar la coincidencia que encuentran con la propuesta de establecer en el texto de nuestra Ley Fundamental una norma nítida para que los órganos de impartición de justicia otorguen la atención prioritaria y primordial a la cuestión de fondo que ha sido planteada por quienes tengan la calidad de demandante o de demandado, o en calidad de quejoso o de tercero perjudicado, o en calidad de actor o de tercero interesado, más allá de las situaciones o cuestiones de las formalidades procesales.

No se ignora que en un procedimiento judicial o en un procedimiento seguido en forma de juicio, deben garantizarse los derechos de las partes, particularmente el de igualdad o estricto equilibrio para conocer, actuar y probar, sobre la base del principio constitucional del debido proceso. Sin embargo, las previsiones legales de carácter técnico sobre las cuestiones de forma y las formalidades del procedimiento no deben constituirse en obstáculos a que el juzgador desentraña



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

de y se pronuncie sobre la resolución de la cuestión efectivamente planteada por quienes accionan ante el Tribunal u órgano de impartición de justicia.

En otras palabras, se plantea el establecimiento en la Norma Suprema de un principio aplicable a todo juicio o procedimiento seguido en forma de juicio para que el órgano de impartición de justicia se aboque a la atención de la solución del conflicto, más allá de eventuales inconsistencias o insuficiencias de forma que no contravengan el debido proceso, la igualdad entre las partes o los derechos de las mismas. Cabe señalar que la propuesta de ubicación de lo anterior como un nuevo párrafo tercero del artículo 17 constitucional resulta consistente con el contenido de ese precepto, pues ahí se establece -en su primer párrafo- y la prohibición de la pretensión de hacer justicia por propia mano; el derecho de toda persona de acceder a la justicia en forma expedita, completa, imparcial y gratuita -párrafo segundo-.

Por otro lado, el planteamiento de incorporar al primer párrafo del artículo 16 constitucional el postulado de que en tratándose de juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio que deban desarrollarse en forma oral, será suficiente que quede constancia de lo actuado en cualquier medio cierto de su contenido y de que a través de esa actuación no se han generado actos de molestia ni acciones de autoridad sin competencia o sin fundamento ni motivación.

Este planteamiento, estimamos, busca fortalecer la oralidad en los procedimientos judiciales, como una norma que fortalezca la transparencia y la diligencia que la oralidad brinda al desahogo de la función de dictar resoluciones en los conflictos de que conocen las autoridades judiciales o las autoridades administrativas que resuelven mediante procedimientos seguidos en forma de juicio.

Por un lado se fomenta la oralidad en el desahogo de los juicios y por otro lado se privilegia la atención y solución de la cuestión planteada ante el órgano de impartición de justicia, más allá de los tecnicismos procesales y los formalismos.

Cuarta. A la luz de la determinación histórica de la Nación Mexicana por constituirse y afirmarse como una Estado federal, un componente esencial de esa determinación es la distribución de competencias entre el ente conformado



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

por los Estados de la Unión -la Federación- y lo que corresponde a las partes de dicho ente -las entidades federativas-. Se trata de la esencia misma de la forma federal de gobierno.

En ese sentido, algunas materias han sido y son, por tradición, del orden federal por tratarse de funciones que atañen a la Nación o que requieren consideraciones y criterios homólogos para todo el país; esto es muy claro en materia de relaciones internacionales, de defensa y seguridad nacional y de disposición y de administración, aprovechamiento y disposición de bienes nacionales. A su vez, otras materias se han establecido, también con antecedente histórico, como propias de las partes integrantes de la Federación, como los asuntos civiles, familiares y de reconocimiento de estudios profesionales.

Nuestra Constitución, recogiendo una secuencia de sus antecedentes federalistas de 1824 y de 1857, estableció la competencia de los Estados -en términos de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional y la teoría de las facultades residuales para los Estados de la Federación- para legislar en materia familiar y civil, al no conferirse esas facultades al Congreso de la Unión.

No se desconoce que en su momento y con base en la previsión del artículo 104 constitucional en materia de competencia de los tribunales de la Federación para conocer y resolver de controversias del orden civil, en términos de las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, se expidió la legislación sustantiva y la legislación adjetiva en materia civil. También, debemos registrar que hasta la reforma política del Distrito Federal 1996, el Congreso de la Unión ejercía la facultad legislativa para el Distrito Federal y en tal virtud expidió en su momento los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

De conformidad con esa trayectoria de nuestras normas constitucionales, se asignó a las entidades federativas la facultad de legislar en torno a los procedimientos de los asuntos civiles, que en atención al desarrollo de las instituciones relacionadas con las personas y la familia en el Derecho Civil, también comprendió los procedimientos de los asuntos familiares.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

En razón del crecimiento poblacional de nuestro país y su impacto en los asuntos relacionados con la impartición de justicia, la dualidad de competencias legislativas trajo como consecuencia la emisión de una multiplicidad de ordenamientos legales sobre la misma materia en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. En particular la dispersión de la legislación procedimental se identifica -correctamente- como uno de los elementos que afectan el acceso de las personas a la justicia.

Ante esta circunstancia, en México se han adoptado dos determinaciones relevantes en nuestra historia para que sin demérito de la actuación de los órganos locales en la resolución del fondo de los asuntos, se homologuen en todo el país las normas procedimentales para los fueros federal y local. Cabe recordar el caso, aunque aquí con base en una legislación sustantiva federal, de las normas procedimentales para el conocimiento y resolución de los conflictos laborales. Una sola legislación que para las relaciones de trabajo regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional aplican las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje. Se trata de una solución adoptada desde la década de los años cuarenta.

En forma reciente, en el contexto de las reformas constitucionales para el establecimiento del sistema acusatorio para la impartición de la justicia penal, se llevaron a cabo importantes modificaciones en la competencia legislativa sobre los procedimientos penales. En ese sentido, el texto vigente del inciso c) de la fracción XXI el artículo 73 constitucional reservó para el Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal. Como es sabido, el criterio de una legislación nacional única, también está presente para el funcionamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias de carácter penal, para la ejecución de las penas y en materia de impartición de justicia penal para los adolescentes.

Cabe destacar que la competencia del Poder Legislativo en materia procedimental penal no incide de ninguna manera en la competencia para que las entidades federativas establezcan y determinen las conductas que tienen carácter de delito y sus sanciones, salvo en materia electoral y tratándose de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En ese sentido y de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo Federal, la reforma busca la unificación en el país de las normas procedimentales en materia civil y familiar para facilitar su desarrollo y el establecimiento de políticas públicas para mejorar transversalmente la impartición de justicia en esas materias, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las Legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares. Las disposiciones legales en materia de las personas y la familia, de su patrimonio y la disposición del mismo en caso de fallecimiento, de obligaciones reales y personales y de celebración de contratos, por referir aquí el contenido más genérico de lo que comprende el derecho familiar y el derecho civil, permanecen como materia cuya competencia corresponde a las entidades federativas; el contenido sustantivo de las materias civil y familiar permanece inalterable en la esfera de facultades de las legislaturas de las entidades federativas.

Estas Comisiones Unidas, con base en los antecedentes de la evolución de nuestro sistema de distribución de competencias legislativas en materia procesal, coinciden con la propuesta del Ejecutivo Federal para que a través del Congreso de la Unión se homologuen en todo el país las normas de los procedimientos civiles y familiares. Para ello se requiere que al Congreso de la Unión corresponda la facultad de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

Sexta. Como se observará en el proyecto de Decreto que culmina este dictamen, en virtud de la propuesta para adicionar una nueva fracción al artículo 73 constitucional, y debiéndose recapitular que también en el tema de la justicia cotidiana existe una Minuta con proyecto de Decreto aprobada por la H. Cámara de Diputados y sujeta a la consideración de este Senado de la República, en la cual se adicionan sendas fracciones XXIX-Y y XXIX-Z, que de aprobarse las adiciones planteadas en las dos iniciativas del titular del Poder Ejecutivo Federal que nos ocupan, se habría agotado la posibilidad del uso de literales en la fracción XXIX de ese precepto, en una vertiente que inició en 1967.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

Se recordará que con la reciente adición a la fracción XXIX-X al artículo 73 en materia de la facultad legislativa del Congreso de la Unión para expedir la legislación general sobre derechos de las víctimas, la secuencia de las literales en esa fracción solo dejaba como restantes la letra "Y" y la letra "Z". En virtud de la Minuta con proyecto de Decreto referida y sobre la cual estas mismas Comisiones Unidas plantean la aprobación de un dictamen favorable, estaríamos en el supuesto del agotamiento del uso integral de las letras del abecedario para la ordenación de las fracciones en el artículo que nos ocupa.

En tal virtud, estas Comisiones Unidas se ven ante la disyuntiva de ordenación de las fracciones del artículo 73 constitucional, sobre la base de utilizar literales dobles, verbigracia, fracciones XXIX-AA y XXIX-BB, o establecer un nuevo contenido para la fracción XXX y proponer una nueva fracción XXXI con el contenido del actual fracción XXXI. Tenemos clara la tradición de los estudiosos y comentaristas de nuestro derecho constitucional de que, a partir del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 1942 se han ubicado en la fracción XXX del artículo 73 constitucional las llamadas facultades implícitas del Congreso, que en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aparecían como fracción XXXI del precepto.

Ante la disyuntiva referida, estimamos que a reserva de hacer un replanteamiento integral del ordenamiento de los contenidos de las fracciones del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, resultaría inapropiado y continuaría la tendencia del uso de literales en la fracción XXIX, incidir en el uso de las dobles literales, como se refirió anteriormente. Es por ello que consideramos que la opción adecuada es la segunda de las planteadas; es decir, que lo relativo a las facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación nacional única en materia procesal civil y familiar, es ubicarla en la fracción XXX y recorrer a la fracción XXXI el texto de las denominadas facultades implícitas.

En ese sentido, deseamos plantear la reflexión para que en caso de llegarse al extremo de la aprobación de distintos Decretos de adiciones al artículo 73 constitucional, las Mesas Directivas de las Cámaras o de la Comisión Permanente tengan a su cargo la realización de las adecuaciones que sean



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCION DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

necesarias al momento de la formulación de las eventuales declaratorias de que ha sido modificada la Constitución General de la República.

Además, es menester realizar, como ya se mencionó, un ejercicio integral de revisión -como lo planteó el Sen. Manuel Bartlett Díaz a los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, y en razón de lo cual se formó un grupo de trabajo para atender la cuestión- del contenido de las vigentes 54 fracciones del artículo 73 constitucional para plantear las reubicaciones y el reordenamiento general que demanda por razones esenciales de técnica legislativa.

Séptima. En el conjunto de disposiciones transitorias del proyecto de Decreto que se propone, se atiende lo relativo a la entrada en vigor de las disposiciones modificadas al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo en lo relativo a la reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17, en que se proponen que entren en vigor a los 180 días naturales posteriores a dicha publicación. Se establece ese periodo para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas adecuen las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas en los casos que así se requiera.

Por otro lado, se establece un plazo general de 180 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones constitucionales para que las legislaturas de las entidades federativas lleven a cabo las reformas a sus Constituciones para adecuarlas al contenido de las modificaciones que nos ocupan.

A su vez, se dispone que el Congreso de la Unión expedirá la ley procedimental única en materia civil y familiar, dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de las reformas planteadas.

Adicionalmente, se prevé que continúe vigente la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas hasta en tanto entren en vigor la legislación a que se refiere la propuesta de adición de la facultad del Congreso de la Unión para emitir la legislación única en la materia, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. También se propone que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCION DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

legislación adjetiva federal y local civil y familiar deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

Octava. Estas Comisiones Unidas están convencidas de que la reforma planteada requiere de que a la luz de su aprobación y entrada en vigor, el ejercicio de la facultad legislativa que se conferiría al Congreso de la Unión tendría que ejercerse con la consideración de dos elementos inherentes a nuestro federalismo: a) abrir espacios de diálogo y consulta con las legislaturas locales, que tendrían la facultad sustantiva en materia civil y familia, a fin de que la legislación procedimental correspondiente incorpore la información sustantiva; b) prever en las disposiciones transitorias de la legislación nacional que se expida la pertinencia de revisar periódicamente, con la participación de las legislaturas locales, su funcionamiento.

V. PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO.

En atención a las consideraciones anteriormente vertidas, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, en atención a lo dispuesto por los artículos 72 y 135 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos; 86, 94 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 188, 212, 224 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado, se permiten someter a la deliberación, votación y, en su caso, aprobación de la Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 16, Y SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 17 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

ÚNICO.- Se **REFORMA** el primer párrafo del artículo 16; y se **ADICIONAN** un nuevo párrafo tercero, recorriéndose en su orden los actuales párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, al artículo 17; y la fracción XXX, recorriéndose en su orden la actual XXX para quedar como XXXI al artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

...

Artículo 17. ...

...

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

I. a XXIX-X. ...

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

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en el Transitorio siguiente.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

SEGUNDO. La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas.

TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

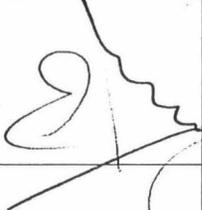
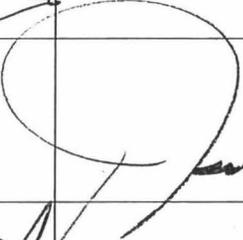
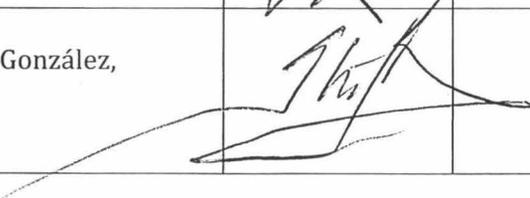
CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

Dado en el Salón de Protocolo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, a los seis días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES			
LISTA DE VOTACIÓN			
NOMBRE	AFIRMATIVO	NEGATIVO	ABSTENCIÓN
 <p>Sen. Enrique Burgos García, Presidente</p>			
 <p>Sen. José María Martínez, Martínez Secretario</p>			<p>Se dio la firma usual el día en contra del dictamen en materia de Justicia cotidiana</p>
 <p>Sen. Miguel Barbosa Huerta, Secretario</p>			
 <p>Sen. Daniel Amador Gaxiola, Integrante</p>			
<p>Raúl Gracia Guzmán Integrante</p>			
 <p>Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo, Integrante</p>			
 <p>Sen. Ivonne Liliana Álvarez García, Integrante</p>			
 <p>Sen. Graciela Ortiz González, Integrante</p>			

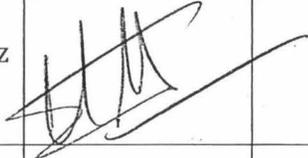
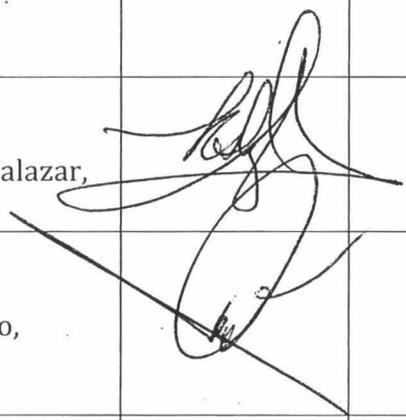
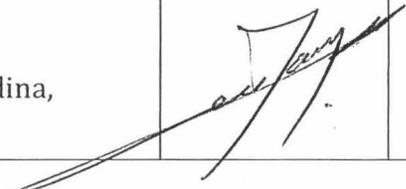


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

 <p>Sen. Sonia Mendoza Díaz, Integrante</p>			
 <p>Sen. Fernando Torres Graciano, Integrante</p>			
 <p>Sen. Zoé Robledo Aburto, Integrante</p>			
 <p>Sen. Armando Ríos Piter, Integrante</p>			
 <p>Sen. Jorge Aréchiga Álvarez, Integrante</p>			
 <p>Sen. Manuel Bartlett Díaz, Integrante</p>			
<p>NUMERO DE VOTOS</p>	<p>A FAVOR</p>	<p>EN CONTRA</p>	<p>ABSTENCIÓN</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

COMISIÓN DE JUSTICIA			
LISTA DE VOTACIÓN			
NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 Sen. Fernando Yunes Márquez, Presidente			
 Sen. Ivonne Álvarez García, Secretaria			
 Sen. Luis Humberto Fernández Fuentes, Secretario			
 Sen. Dolores Padierna Luna, Integrante			
 Sen. Yolanda de la Torre Valdez, Integrante			
 Sen. María Cristina Díaz Salazar, Integrante			
 Sen. Jesús Casillas Romero, Integrante			
 Sen. Miguel Romo Medina, Integrante			



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

	<p>Sen. Enrique Burgos García, Integrante</p>			
	<p>Sen. Raúl Gracia Guzmán, Integrante</p>			
	<p>Sen. Héctor David Flores Ávalos Integrante</p>			
	<p>Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez, Integrante</p>			
	<p>Sen. Angélica de la Peña, Integrante</p>			
	<p>Sen. Carlos Alberto Puente Salas, Integrante</p>			
	<p>Sen. David Monreal Ávila, Integrante</p>			
	<p>Sen. Martha Angélica Tagle Martínez, Integrante</p>			
<p>NUMERO DE VOTOS</p>		<p>A FAVOR</p>		<p>ABSTENCIÓN</p>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS CON PROYECTOS DE DECRETO QUE PROPONEN MODIFICACIONES A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA COTIDIANA (SOLUCIÓN DE FONDO DEL CONFLICTO Y COMPETENCIA LEGISLATIVA SOBRE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES).

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA			
LISTA DE VOTACIÓN			
NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 <p>Sen. Miguel Barbosa Huerta, Presidente</p>			
 <p>Sen. Juan Carlos Romero Hicks, Secretario</p>			
 <p>Sen. Ma. del Rocío Pineda Gochi, Secretaria</p>			
 <p>Sen. Lisbeth Hernández Lecona, Integrante</p>			
NÚMERO DE VOTOS	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN