



# Gaceta Parlamentaria

Año XX

Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 28 de abril de 2017

Número 4769-XX

## CONTENIDO

### **Declaratoria de publicidad de los dictámenes**

De la Comisión de Puntos Constitucionales, por el que se reforma el artículo 16, y se adicionan el 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo de conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares)

## Anexo XX

**Viernes 28 de abril**

DIP. MARÍA GUADALUPE MURGUÍA GUTIÉRREZ  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
PRESENTE

Distinguida Presidenta:

De conformidad con lo establecido en los artículos 84, numeral 2, y 180, numeral I del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito enviar a usted, Dictamen en **Sentido Positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**, aprobado por los Integrantes de la Comisión, el 28 de abril de 2017, para los efectos de la declaratoria de publicidad, discusión y votación.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle la más alta y distinguida de mis consideraciones.

Atentamente



Dip. Guadalupe Acosta Naranjo  
Presidente





Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

## Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los art. 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 39, numerales 1 y 2, fracciones XLI y LXIV; 3º y 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

## Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

## Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de la minuta que motiva el presente dictamen.

II. En el apartado **Contenido de la Minuta**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de los contenidos de la referida minuta, en la que se resume sus teleologías, motivos y alcances, así como los razonamientos y argumentos relativos a las propuestas que motivaron a aquella y, con base en esto se sustenta el sentido del presente dictamen.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

III. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de justicia cotidiana, referida a la solución de fondo del conflicto y a la competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares.

## I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**PRIMERO.** En sesión ordinaria del 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal, a través de su representante, el **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto**, presentó ante la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, la Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en **materia de resolución de fondo de conflicto**.

**SEGUNDO.** En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, 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 correspondientes.

**TERCERO.** El 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal, a través de su representante, el **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto**, presentó la 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**.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

**CUARTO.** En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, 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 correspondientes.

**QUINTO.** En la sesión ordinaria del 8 de noviembre de 2016, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 16, y 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).

**SEXTO.** En la sesión del 13 de noviembre de 2016, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta del oficio **XXXXXX**, mediante el cual el Senado de la República remitió la Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 16, y adicionan los artículos 17 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, **en materia de justicia cotidiana**.

En la misma data, la Mesa Directiva turnó la Minuta a la Comisión de Puntos Constitucionales mediante oficio **XXXXXX**, y quedó registrada con el número CPC-M-007-16 del índice de esta Comisión.

## II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Para efectos de emitir el presente Dictamen, se transcriben las consideraciones del Dictamen aprobado por el Senado de la República, en los siguientes términos:

**Primera.** En términos de lo dispuesto por la fracción 1 del artículo 71 y la fracción H del artículo 72, en relación con lo previsto por el artículo 135, todos de la Constitución General de la República, quien formula las tres iniciativas de Decreto que nos ocupan se encuentra plenamente legitimado para su





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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 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





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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 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





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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 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





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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.

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





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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 e) 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 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





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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.

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 XXX. Tenemos clara la tradición de los estudiosos





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

y comentaristas de nuestro derecho constitucional 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, permitir 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 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





Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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 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 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, y 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.

Para efecto de emitir el presente dictamen, esta Comisión considera que, dada la relevancia del tema resulta necesario llevar a cabo una





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

comparación de los artículos constitucionales vigentes y la propuesta de modificación de los mismos.

## Cuadro Comparativo

| TEXTO VIGENTE   | TEXTO DE LA MINUTA  |
|---|---|
| <b>Artículo 16.</b> Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. | <b>Artículo 16.</b> Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. <b>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 lo previsto en este párrafo.</b> |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |
| ...   | ...   |

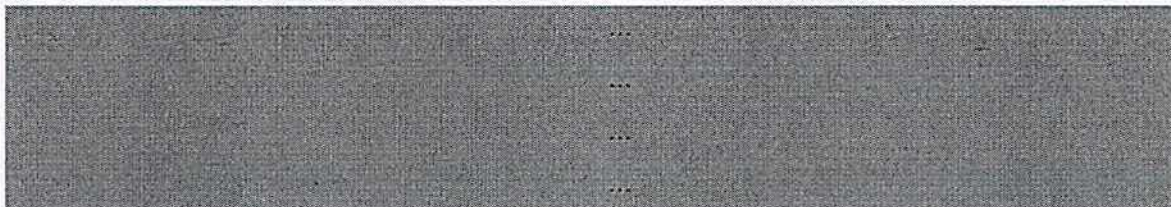


# Comisión de Puntos Constitucionales



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.



| TEXTO VIGENTE  | TEXTO DE LA MINUTA   |
|--|--|
| <p>Artículo 17. ...<br/>...<br/><b>NO EXISTE CORRELATIVO</b><br/>...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...</p> | <p>Artículo 17. ...<br/>...<br/>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.<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...</p> |

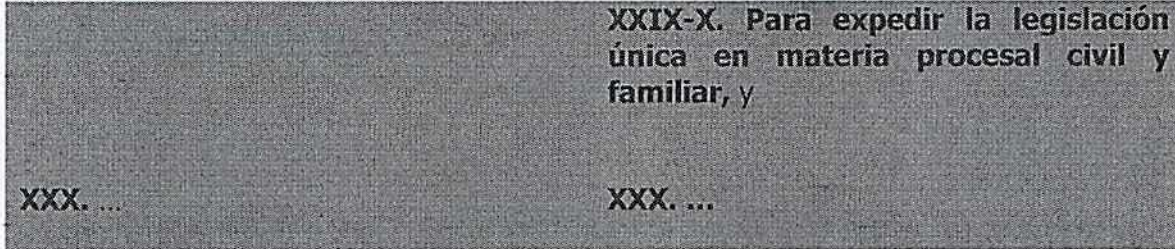
| TEXTO VIGENTE   | TEXTO DE LA MINUTA  |
|---|---|
| <p>Artículo 73. ...<br/>I. a XXIX-W. ...<br/><br/>XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.</p> | <p>Artículo 73. ...<br/>I. a XXIX-W. ...<br/><br/>[Reforma posterior a la presentación de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal]</p> |





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.



Según puede apreciarse del apartado de antecedentes legislativos, el Ejecutivo Federal presentó dos iniciativas que fueron turnadas a la colegisladora en un solo acto. Si bien es cierto que se trata de iniciativas diversas en materias distintas, el Senado de la República estimó oportuno dictaminarlas de manera conjunta pues tienen como objetivo común acercar la llamada Justicia Cotidiana a las personas.

Al respecto, esta comisión dictaminadora estima conveniente hacer referencia a la parte expositiva de las iniciativas, en las que se señala lo siguiente:

## A. Resolución del Fondo del Conflicto

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho que tiene 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.»

Por su parte, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que el Estado mexicano es Parte, reconoce el derecho de toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados a «interponer un recurso efectivo.»

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es Parte, reconoce en el artículo 25.1 el derecho de toda persona «a





Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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.»

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.

Sin embargo, en México predomina la percepción de que la justicia funciona mal, y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad.

Hoy se confunde la aplicación de normas con la impartición de justicia. Esto causa insatisfacción y frustración en las personas, y convierte al sistema de impartición de justicia en un sistema que genera injusticias.

En noviembre de 2015, el Gobierno de la República, en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocó a representantes de todos los sectores a los «Diálogos por la Justicia Cotidiana».

En este ejercicio de diálogo amplio y plural, se diagnosticaron los principales problemas de acceso a la justicia y se construyeron soluciones. Una de las conclusiones fue 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. Esto 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.

Asimismo, se identificaron dos categorías de obstáculos de acceso a la justicia: i) excesivas formalidades previstas en la legislación y ii) la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia.

Esta conclusión es consistente con lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 1080/2014, en el sentido de que la obligación del Estado de desarrollar la posibilidad del recurso judicial es dual, por un lado, la ley no debe imponer límites, salvo las formalidades esenciales para su trámite y resolución; por otro





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

lado, los órganos que imparten justicia deben asumir una actitud de facilitadores para ese fin.

Puesto en los términos empleados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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.

Las normas vulneran el derecho a la tutela judicial si imponen requisitos que impiden u obstaculizan el acceso a la justicia, cuando éstos resultan innecesarios, excesivos o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que legítimamente puede perseguir el legislador. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno ha establecido que la potestad del legislador derivada del artículo 17 de la Constitución Federal para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia, no es ilimitada, los presupuestos procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.

Por ello, en los «Diálogos por la Justicia Cotidiana» se indicó que el aspecto normativo de este problema requiere de una revisión profunda del orden jurídico en todos los niveles 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 fomentan que se atiendan aspectos formales o de proceso en detrimento de la resolución de la controversia.

En cuanto al aspecto interpretativo y de aplicación de la norma, se encontró 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, desde luego sin dejar de aplicar este último arbitrariamente.

Sobre este tema, 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. También la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los tribunales deben resolver los conflictos que se les plantean evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo. Los juzgadores al interpretar los





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

requisitos y formalidades procesales que prevén las leyes, deben tener presente *la ratio* de la norma y los principios *pro homine* e *in dubio pro actione* para evitar que aquéllos impidan un enjuiciamiento de fondo.

Diversas constituciones de Estados latinoamericanos consagran esa garantía de forma expresa. La Constitución de la República de Ecuador prevé en su artículo 169 que «El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.»

En el mismo sentido, el artículo 212 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que «Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán entre otros, en los siguientes principios: 1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos. 2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos designados en la Ley sustancial.»

Por su parte, la Constitución Política de Colombia prevé en su artículo 228 que «Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado.»

Una disposición de ese carácter permite recordar 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.

Las resoluciones favorables a los justiciables para el efecto de purgar vicios formales o procesales intrascendentes al sentido del fallo son inconsistentes con el principio de justicia pronta, pues sólo postergan la solución final del asunto.

Ello también impacta en la eficacia del sistema jurisdiccional porque las controversias que pueden decidirse de una sola vez son sucesivamente planteadas cuando las violaciones formales o de procedimiento son reparadas, circunstancia que refleja que los gobernados no han obtenido solución definitiva sobre las pretensiones originalmente planteadas. Esto incumple con el principio de justicia completa porque se evita un pronunciamiento de fondo respecto de las cuestiones debatidas.





Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

Para hacer frente a este aspecto de la problemática, 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.

Este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial.

La incorporación explícita de este principio en la Constitución Federal busca que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional.

La incorporación de esta prevención evitará que en un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio se impongan obstáculos entre la acción de las autoridades y las pretensiones de los justiciables, o bien, límites a las funciones de las autoridades en la decisión de fondo del conflicto.

Con esta reforma de ninguna manera se busca obviar el cumplimiento de la ley. La efectividad del derecho de acceso a la justicia no implica pasar por alto el mandato del párrafo segundo del artículo 17 constitucional de impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Permitir que los tribunales dejen de observar los principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, daría lugar a un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos.

En efecto, los juzgadores deben apegarse a los principios que rigen la función judicial, como el de debido proceso y el de equidad procesal, y que garantizan la seguridad jurídica y credibilidad en los órganos que administran justicia. Lo que pretende esta Iniciativa no es la eliminación de toda formalidad, ni soslayar disposiciones legales, en cambio, se busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia.

Finalmente, a efecto de otorgar eficacia a los procesos jurisdiccionales y a los procedimientos seguidos en forma de juicio en las materias en las que rige el





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

principio de oralidad, se prevé que los actos de autoridad podrán emitirse verbalmente siempre que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y de su fundamentación y motivación.

Como puede advertirse, derivado de las conclusiones de los foros en materia de Justicia Cotidiana llevados a cabo por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se propuso al Ejecutivo Federal que, a través de una instancia de diálogo, se identificaran los problemas de acceso a la justicia de las personas y se propusieran soluciones concretas.

Así, a través de los *Diálogos por la Justicia Cotidiana* convocados por el Gobierno de la República, el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, escucharon las voces de diversos actores de la sociedad civil, académicos, especialistas y autoridades de los tres Poderes de la Unión.

Una de las conclusiones más importantes a las que se llegó en los referidos Diálogos es que la impartición de justicia no resuelve los problemas de las personas. Existe una percepción generalizada de que los conflictos que son resueltos por las autoridades privilegian los formalismos procesales en lugar de dar una solución a la controversia planteada.

La gran cantidad de formalismos procesales ha permitido que las autoridades distraigan su atención sobre éstos y que la *litis* efectivamente planteada no se resuelva. Hoy los operadores del sistema jurídico en México se preocupan más por encontrar alguna deficiencia en los aspectos procesales que impartir efectivamente justicia a las personas. De ahí que se tenga poca confianza en las instituciones que se encargan de impartir justicia.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

Estos formalismos procesales han generado que la justicia sea lenta y que no deje satisfecho a nadie. Por ello, la reforma que esta dictaminadora propone a consideración de esta Soberanía cambiará de fondo el actual modelo de administrar justicia, pues obligará a todas las autoridades a estudiar los conflictos que le son planteados, no solo desde una óptica procesal, sino con la finalidad de resolver los problemas planteados por las personas.

En suma, esta reforma acerca la justicia a las personas, responde a la imperiosa necesidad de resolver de fondo los conflictos, privilegiar la impartición de justicia y hacer efectivo el derecho que tenemos todos de que se nos administre justicia de forma pronta y expedita.

La Justicia Cotidiana precisamente tiene como objetivo acercar la justicia a las personas, resolver los problemas del día a día, y poner en el centro de la discusión la resolución de las controversias por encima de otros aspectos que puedan entorpecer la efectiva administración de justicia.

Para lograr lo anterior, el Congreso de la Unión y los congresos locales deberán llevar a cabo las adecuaciones legislativas que permitan cumplir con lo que será un nuevo mandato constitucional. Identificar aquellas normas que impiden el acceso a la justicia, eliminar los procesos excesivos e innecesarios y, en consecuencia, permitir a las autoridades que centren su atención en estudiar los problemas planteados, darles una solución y resolverlos en beneficio de las personas.

## **B. Legislación Procesal Única Civil y Familiar**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Estado tiene la consigna constitucional de actuar como ente mediador y pacificador de conflictos suscitados entre particulares, entre otros, a través de tribunales que garanticen el acceso a la impartición de justicia pronta, completa





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

e imparcial, con el fin de lograr una sana convivencia social, en un marco de legalidad e igualdad y respetando los derechos fundamentales de las personas.

Derivado de que el Estado mexicano está compuesto por entidades federativas, las cuales son libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior, éstas cuentan con atribuciones constitucionales para expedir sus propias reglas para dirimir las controversias del orden civil y familiar ante sus tribunales, es decir, su propia legislación procesal y familiar.

Esta diversidad de contenidos en las normas procesales del país, ha generado diversos obstáculos para que las personas puedan acceder a una justicia expedita en la materia civil y familiar 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 anterior, provoca en el ciudadano un estado de incertidumbre respecto a la aplicación y sentido de la justicia.

Las relaciones civiles y familiares son los cimientos para una convivencia armónica y pacífica en nuestra sociedad, es decir, son las relaciones que las personas perciben en el día a día, en la cotidianidad. Por ello, resulta indispensable establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios para fortalecer, unificar y agilizar este tipo de justicia en todo el país, y darle a las personas una mayor seguridad y certidumbre jurídica en los procedimientos del orden civil y familiar.

En ese orden de ideas, se requiere de procedimientos homologados en todo el territorio nacional para dirimir las controversias entre particulares, por ello se propone con esta reforma constitucional habilitar al Congreso de la Unión para que expida la legislación única en materia procesal civil y familiar, la cual permitirá prever procedimientos 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.

En virtud de lo anterior, estas nuevas reglas deberán atender a 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.

Esta reforma no debe ser interpretada con el fin de unificar las reglas sustantivas de cada entidad federativa, pues ése es un aspecto que





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

corresponde únicamente a aquéllas. Sin embargo, no existe justificación técnica alguna para que los procedimientos en materia civil y familiar sean distintos entre las mismas, máxime que es indispensable para la vida jurídica de la Nación, que, independientemente de la entidad en la que se encuentren, los justiciables tengan acceso a la impartición de una justicia expedita, completa e imparcial.

Asimismo, con la adición al artículo 73 de la Constitución Política que se propone, se podrán establecer políticas públicas 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, a fin de que las personas obtengan soluciones efectivas a sus problemas cotidianos.

Es importante señalar que la presente Iniciativa forma parte de las soluciones propuestas para mejorar el acceso a la justicia en México por las mesas de trabajo de los «Diálogos por la Justicia Cotidiana», en las que participaron diversos representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, colegios de abogados, organismos constitucionales autónomos y representantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, del ámbito federal como locales. Dichas mesas de trabajo concluyeron, de manera general, que ante los ojos de la ciudadanía el sistema de justicia civil y familiar es lento, incierto, discriminatorio, complicado y costoso.

En suma, contar con procedimientos homologados en todo el país reducirá costos para los particulares, acelerará la solución de los conflictos y evitará disparidades en los criterios judiciales entre los distintos tribunales del país, lo que favorece a la seguridad jurídica.

La justicia cotidiana está justamente encaminada a resolver los conflictos del día a día, atender los problemas más frecuentes de las personas y, en general, hacer que la justicia sea más sencilla, pronta y cercana. Esto se logrará con instituciones fortalecidas, con procedimientos homologados y con criterios uniformes.

Como puede observarse, el Ejecutivo Federal tuvo como propósito establecer una misma base regulatoria que fije los elementos necesarios





Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

para fortalecer, unificar y agilizar la justicia civil y familiar en todo el país.

Hoy, podemos encontrar distintos sistemas procesales a lo largo del país que regulan los procedimientos civiles y familiares. Esto genera no solo una marcada disparidad en los tiempos y requisitos para acceder a la justicia, sino que, en algunos casos, la justicia pareciera estar marcadamente más lejana de las personas en una entidad federativa que en otra.

La forma de administrar justicia en México ha ido evolucionando. Ahora tenemos reglas más claras, procedimientos más expeditos en distintas materias y en muchos casos, como el penal o el mercantil, la justicia oral permite que los tiempos procesales se reduzcan considerablemente.

Es importante destacar que la justicia civil representa el 30% de los asuntos que se resuelven en los tribunales locales del país, mientras que la justicia familiar representa el 35% del total de los asuntos que conocen dichos tribunales.

Es por ello, que esta dictaminadora coincide con la colegisladora en el sentido de que «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 —federal y local— 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».

Asimismo, es de suma importancia resaltar que esta reforma no pretende eliminar las facultades que tienen las entidades federativas para establecer las normas sustantivas civiles y familiares, éstas





Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

permanecen como materia reservada a aquéllas. Se trata, por el contrario, de establecer estándares homogéneos que permitan articular políticas transversales en la administración de justicia.

En otras palabras, esta reforma facultaría al Congreso de la Unión para unificar en todo el país las normas adjetivas, pero respetando la facultad inherente a las entidades federativas —incluso la de la federación— de disponer la regulación de las normas sustantivas, de acuerdo a la realidad que opera en cada una de ellas y atendiendo a sus propios principios históricos y contexto social.

Este nuevo mandato constitucional otorgado al Congreso de la Unión para expedir la legislación procesal única deberá tener como finalidad que las personas puedan tener acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, que permitan hacer eficiente y ágil el desarrollo de los procedimientos y juicios en materia civil y familiar.

Por lo anterior, esta comisión dictaminadora coincide con los argumentos expresados por la Colegisladora y estima que estas normas servirán para contar con una legislación que homologue en todo el país el acceso a la justicia de las personas y resuelva de fondo los conflictos que son planteados a las autoridades.

### **III. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO**

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

**Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 16, y adicionan los artículos 17 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de justicia cotidiana.**





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

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

**Artículo 16.** — Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento 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 lo previsto en este párrafo.**

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 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.**

...

...

...

...

...

...





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

## **Artículo 73. — ...**

### **I. a XXIX-Z. ...**

**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.

**SEGUNDO.** La reforma del párrafo primero del artículo 16 y la adición de un nuevo párrafo tercero al artículo 17 de esta Constitución 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, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas que sean necesarias para hacer cumplir esta reforma.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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 procedimientos civiles y familiares)**.

**TERCERO.** Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus Constituciones para adecuarlas al contenido de la presente reforma 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 de esta Constitución, 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.

Notifíquese a la Mesa Directiva para efectos de su programación legislativa.

**Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro a 28 de abril de 2017.**















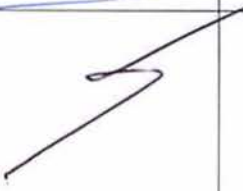
# Comisión de Puntos Constitucionales

## LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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)**.

| DIPUTADO  | DTTO | ENTIDAD    | GP      | A FAVOR  | EN CONTRA   | ABSTENCIÓN |  |
|---|------|------------|---------|--|---|------------|--|
| <br>PRESIDENTE   | 01   | NAYARIT    | (GPPRD) |    |   |            |  |
| DIP. GUADALUPE ACOSTA NARANJO   |      |            |         |  |   |            |  |
| <br>SECRETARIO   | 01   | MÉXICO     | (GPPRI) |  |   |            |  |
| DIP. EDGAR CASTILLO MARTINEZ  |      |            |         |  |   |            |  |
| <br>SECRETARIO  | 02   | QUERÉTARO  | (GPPRI) |  |  |            |  |
| DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA   |      |            |         |  |   |            |  |
| <br>SECRETARIA | 09   | GUANAJUATO | (GPPRI) |  |   |            |  |
| DIP. YULMA ROCHA AGUILAR  |      |            |         |  |   |            |  |
| <br>SECRETARIO | 16   | VERACRUZ   | (GPPRI) |  |   |            |  |
| DIP. MARCO ANTONIO AGUILAR YUNES  |      |            |         |  |   |            |  |
| <br>SECRETARIO | 01   | JALISCO    | (GPPAN) |   |   |            |  |
| DIP. JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN   |      |            |         |  |   |            |  |
| <br>SECRETARIO | 04   | QUERÉTARO  | (GPPAN) |  |   |            |  |
| DIP. J. APOLINAR CASILLAS GUTIÉRREZ   |      |            |         |  |   |            |  |






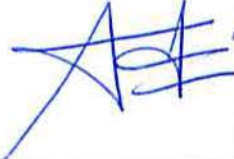


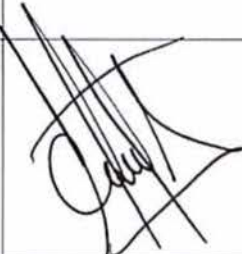

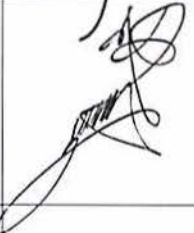

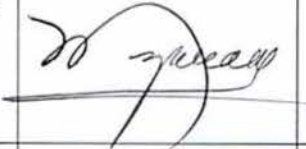


# Comisión de Puntos Constitucionales

## LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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)**.

| DIPUTADO  | DTTO | ENTIDAD    | GP      | A FAVOR  | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|------|------------|---------|--|-----------|------------|
| <br>SECRETARIO   | 03   | SONORA     | (GPPAN) |    |           |            |
| <br>SECRETARIO   | 05   | MÉXICO     | (GPPRD) |  |           |            |
| <br>SECRETARIO  | 09   | MICHOACÁN  | (GPPRD) |   |           |            |
| <br>SECRETARIO | 14   | JALISCO    | (MC)    |   |           |            |
| <br>SECRETARIA | 02   | NUEVO LEÓN | (NA)    |  |           |            |
| <br>SECRETARIA | 01   | DURANGO    | (PVEM)  |  |           |            |







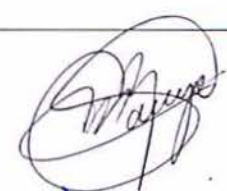

# Comisión de Puntos Constitucionales

## LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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)**.

| DIPUTADO  | DTTO | ENTIDAD    | GP      | A FAVOR  | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|------|------------|---------|--|-----------|------------|
| <br>INTEGRANTE   | 01   | ZACATECAS  | (GPPRI) |    |           |            |
| DIP. BENJAMÍN MEDRANO QUEZADA   |      |            |         |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE   | 12   | NUEVO LEÓN | (GPPRI) |  |           |            |
| DIP. EDGAR ROMO GARCÍA  |      |            |         |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE  | 06   | MEXICO     | (GPPRI) |  |           |            |
| DIP. DAVID SÁNCHEZ ISIDORO  |      |            |         |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 01   | SINALOA    | (GPPRI) |  |           |            |
| DIP. MARTHA SOFÍA TAMAYO MORALES  |      |            |         |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 02   | GUANAJUATO | (GPPRI) |  |           |            |
| DIP. MARÍA BÁRBARA BOTELLO SANTIBAÑEZ   |      |            |         |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 05   | SONORA     | (GPPRI) |  |           |            |
| DIP. HÉCTOR ULISES CRISTÓPULOS RÍOS   |      |            |         |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 04   | COAHUILA   | (GPPRI) |  |           |            |
| DIP. ARMANDO LUNA CANALES   |      |            |         |  |           |            |










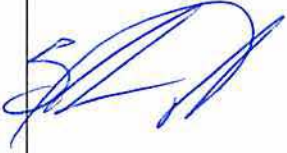




# Comisión de Puntos Constitucionales

## LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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).**

| DIPUTADO  | DTTO | ENTIDAD                       | GP       | A FAVOR  | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|------|-------------------------------|----------|--|-----------|------------|
| <br>INTEGRANTE   | 08   | GUANAJUATO                    | (GPPAN)  |    |           |            |
|   |      | DIP. KARINA PADILLA AVILA     |          |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE   | 05   | MÉXICO                        | (GPPAN)  |     |           |            |
|   |      | DIP. ULISES RAMÍREZ NUÑEZ     |          |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE  | 04   | D.F                           | (GPPAN)  |   |           |            |
|   |      | DIP. SANTIAGO TABOADA CORTINA |          |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 02   | NUEVO LEÓN                    | (GPPRD)  |  |           |            |
|   |      | DIP. AGUSTÍN BASAVE BENÍTEZ   |          |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 09   | D.F                           | (GPPRD)  |  |           |            |
|   |      | EVELYN PARRA ÁLVAREZ          |          |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 04   | PUEBLA                        | (MORENA) |  |           |            |
|   |      | DIP. RODRIGO ABDALA DARTIGUES |          |  |           |            |





# Comisión de Puntos Constitucionales

## LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** a la **Minuta** con 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)**.

| DIPUTADO  | DTTO | ENTIDAD          | GP       | A FAVOR  | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|------|------------------|----------|--|-----------|------------|
| <br>INTEGRANTE   | 03   | D.F              | (MORENA) |    |           |            |
| <br>INTEGRANTE  | 10   | MICHOACÁN        | (PVEM)   |    |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 04   | SAN LUIS POTOSÍ  | (PVEM)   |  |           |            |
| <br>INTEGRANTE | 04   | CIUDAD DE MÉXICO | (PES)    |   |           |            |



**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Francisco Martínez Neri, presidente, PRD; César Camacho Quiroz, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** María Guadalupe Murguía Gutiérrez, presidenta; vicepresidentes, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Gloria Himelda Félix Niebla, PRI; Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; Sharon María Teresa Cuenca Ayala, PVEM; secretarios, Raúl Domínguez Rex, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Andrés Fernández del Valle Laisequilla, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>