

**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/972/16
Ciudad de México, a 28 de abril de 2016

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA
DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se envían las siguientes Iniciativas de Decreto firmadas por el C. Presidente de la República, a fin de someterlas a la consideración de ese Órgano Legislativo. Asimismo y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se anexan los correspondientes Dictámenes de Impacto Presupuestario:

• INICIATIVA 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 DEL CONFLICTO.

a) Copia simple del oficio 315-A-001048 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0174 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA LABORAL.

a) Copia simple del oficio 312.A.-001636 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0178 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO

Oficio No. SELAP/300/972/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA PROCESAL CIVIL Y FAMILIAR.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001050 del 25 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A-0175 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES.**

a) Copia simple del oficio 315-A-001046 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0172 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001635 del 27 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0171 del 21 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Oficio No. SELAP/300/972/16

• **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA ARMONIZAR Y HOMOLOGAR LOS REGISTROS PÚBLICOS INMOBILIARIOS Y DE PERSONAS MORALES Y LOS CATASTROS.**

a) Copia simple del oficio 312.A.-001623 del 26 de abril de 2016, que contiene el dictamen de impacto presupuestario elaborado por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

b) Copia simple del oficio 353.A.-0167 del 27 de abril de 2016, suscrito por la Titular de la Dirección General Jurídica de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

En ausencia del Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos el Titular de la Unidad de Enlace Legislativo en términos de lo dispuesto en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

LIC. FELIPE SOLÍS ACERO

Mtro. Valentín Martínez Garza

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.

Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. Oficio número 4.0530/2016.

Mtro. Valentín Martínez Garza, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.

Minutario

UEL/311

VMG/RCC



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar ante esa Honorable Asamblea que Usted dignamente preside, la Iniciativa 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 del conflicto, al tenor de la siguiente:

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 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 infringida¹ y da resultados o respuestas.²

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.³

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 64 y 66; Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990, párr. 36.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, sentencia de 31 de agosto 2001, párr. 111.

³ Encuesta Nacional de Justicia, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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 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.⁴

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 legislador⁵. 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

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Villagrán Morales vs. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 237.

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, pág. 181.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

presupuestos procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.⁶

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 inaplicar 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.⁷ 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 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.⁸

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, inmediación, 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.”*

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, pág. 5.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gutiérrez y Familia vs. Argentina, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párr. 99.

⁸ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, pág. 536.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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.

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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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.⁹

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 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.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esa Soberanía la siguiente Iniciativa 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 DEL CONFLICTO

ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMA el párrafo primero del artículo 16 y se ADICIONA un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes al artículo 17, ambos 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.**

...

...

...

⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, octubre de 2014, pág. 99.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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.

...

...

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

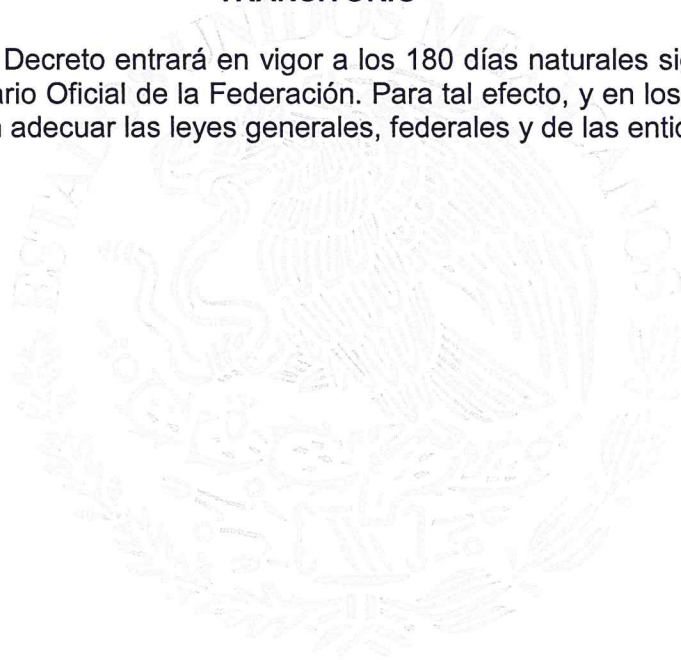
...

...

...

TRANSITORIO

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 deberán adecuar las leyes generales, federales y de las entidades federativas a este Decreto.”





Hoja de firma de la Iniciativa 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 del conflicto.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

[Handwritten signature]
*H06