



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa

**PRD
SENADO
LXIV**

Ciudad de México, lunes, 28 de septiembre de 2020

**SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
PRESENTE.**

El suscrito Senador **Miguel Ángel Mancera Espinosa**, integrante y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, párrafo 1, fracción I y 164 párrafo 3, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON AVAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, en materia de sentencias comprensibles, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



➤ Generalidades

La lectura fácil es una técnica que permite darle sencillez a un texto para que pueda ser comprendido principalmente por menores de edad, así como por personas con discapacidad intelectual.

La finalidad de transformar los textos es que todas las personas tengan accesibilidad a ellos mediante una comprensión amigable.

En Inglaterra, Winston Churchill fue uno de los precursores del lenguaje claro. En agosto de 1940, a través de un memorando de gabinete de guerra, apela a la brevedad, señalando: *“Para hacer nuestro trabajo, todos tenemos que leer muchísimos papeles. Casi todos son demasiado extensos. Esto es una pérdida de tiempo, ya que se desperdicia mucha energía en buscar los puntos clave”*.¹

En 1978, cuando el presidente Jimmy Carter aprueba la Orden Ejecutiva 120.444, apeló a la claridad señalando: «los reglamentos deben ser tan sencillos y claros como sea posible».²

Ahora bien, en el terreno administrativo o judicial no podemos omitir estas actuaciones al momento de la emisión de determinadas resoluciones.

¹ UK War Cabinet. Disponible en: <http://www.leadingvisually.com/2012/11/churchill-on-brevity.html>

² Carter, Jimmy. Orden Ejecutiva 120.444. Mejora de las regulaciones del gobierno, 1978. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30539>



Y es que con base en las afirmaciones de Kenneth Garcés Trelles, “El servicio de justicia solo puede ser accesible y confiable para la población si entiende el contenido de las determinaciones y resoluciones jurisdiccionales”.³

Así, estamos en la ruta de que la comprensión, por parte de la ciudadanía, respecto de las resoluciones administrativas y judiciales se constituyen como un derecho, que a nuestra consideración, permite garantizar el acceso a una tutela judicial efectiva.

En esa tesitura, “Una resolución clara es aquella que comunica de forma eficaz el contenido de su determinación, que permite acercar la argumentación empleada a sus receptores finales sobre las razones que justifican el sentido de la decisión, las cuales deben ser comprensibles, tanto para las personas que intervienen en el juicio, como para quienes pretendan consultarla”.⁴

Teniendo como base lo anterior, en todo “Estado democrático de derecho, la comprensión de los derechos y las obligaciones, otorga certeza a los destinatarios de la norma sobre qué les es prohibido y

³ Garcés Trelles, Kenneth, Manual judicial del lenguaje claro y accesible a los ciudadanos, Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú, Perú, 2014, p. 6.

⁴ Se emplea el término resolución por ser el género de las determinaciones judiciales que resuelven juzgados o tribunales y que pueden dividirse en: decretos, autos (provisionales, definitivos y preparatorios) y sentencias (interlocutorias y definitivas), según la definición contenida en el Diccionario Jurídico Mexicano, 4a. ed., tomo P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 2001, p. 3346.



permitido hacer y exigir; además, fortalece la difusión y la mejor comprensión de los derechos humanos”.⁵

➤ **El lenguaje claro en el ámbito de la Administración Pública Federal y jurisdiccional en México⁶**

La primera iniciativa y más importante a nivel de país, por los avances que obtuvo y por posicionar el término «lenguaje ciudadano», es la de México, que surge en el ámbito del lenguaje administrativo.

El 5 de Octubre de 2004, México se convirtió en el primer país de América Latina en lanzar una iniciativa para simplificar el lenguaje, denominada Lenguaje Ciudadano. Desde la Secretaría de la Función Pública, se inició un trabajo sostenido en términos de escribir toda la documentación de la Administración pública en lenguaje claro, para ello, se elaboró el *Manual de lenguaje ciudadano*⁷ y se realizaron capacitaciones a funcionarios públicos para motivar la reescritura de documentos de manera que fueran comprendidos por las personas usuarios.

⁵ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Lenguaje ciudadano y derechos de las víctimas: hacia una justicia comprensible para todos, Serie Justicia y Derecho, México, 2012, p. 9.

⁶ Véase, Poblete, Claudia Andrea y Fuenzalida González, Pablo. “Una mirada al uso del lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano”, en Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law, 2018, pp. 119-138. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/RLD/article/download/338349/429310/0>

⁷ Manual de lenguaje ciudadano, disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/148/1/images/Manual_lenguaje_ciudadano.pdf



En el contexto judicial, en el año 2007 se publicó el Manual de redacción jurisdiccional para la Primera Sala.⁸ Este texto, si bien no se presenta como una guía de lenguaje claro, sí incorpora sus premisas al referirse a la claridad y transparencia, tal como se refleja en la siguiente cita:

“En la medida en la que el texto logre ser entendido por más personas, el mismo adquirirá claridad y accesibilidad. Los escritores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben producir escritos que puedan ser leídos por cualquier persona. Para hacerlos, es recomendable usar palabras cotidianas, usadas por todos. Por supuesto que esta recomendación no significa que el lenguaje del derecho deba incluir vulgarismos o malas palabras. El lenguaje claro es simplemente uno que pueda ser considerado cercano a todos”.⁹

En el 2015, y en el ámbito judicial electoral, los magistrados de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, impulsaron un nuevo modelo de sentencia con el objetivo de transformar las sentencias tradicionales en textos breves, claros y bien argumentados. La propuesta surge en el contexto de la iniciativa Justicia electoral cercana a la ciudadanía y se plasma en el *Manual para la elaboración de sentencias*¹⁰, que en el prólogo realizado por uno de los coordinadores de obra señala:

⁸ Manual de redacción para la Primera Sala, disponible en: http://sistemabibliotecario.scjn.qob.mx/sisbib/po2009/68046/68046_1.pdf

⁹ Idem, p. 19

¹⁰ García, Yairsinio, Rodríguez, Reyes, Zavala, Marco Antonio (coords.), Manual para la elaboración de sentencias. Justicia electoral cercana a la ciudadanía, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



“El derecho al acceso a la justicia implica que la ciudadanía comprenda el contenido de las decisiones de los tribunales, es decir, el cómo y el por qué los jueces resolvieron los problemas planteados de la forma en que lo hicieron. Para lograrlo, los operadores del derecho tienen la obligación de emitir sentencias precisas, claras y con una estructura sencilla y coherente. Esto cobra un papel relevante porque, al ser comprendidas por la ciudadanía en general, incrementa la transparencia institucional y esta, a su vez, fomenta la confianza y la legitimidad de los tribunales.

➤ **La sentencias de lectura fácil emitidas por el Poder Judicial de la Federación**

No podemos omitir que el Poder Judicial de la Federación a través de diversas resoluciones ha garantizado la tutela judicial efectiva, mediante la emisión de sentencias de lectura fácil sin embargo, vale la pena señalar que dichas actuaciones no se encuentran establecidas como obligación para los órganos judiciales o administrativos.

Al respecto, vale la pena señalar dos determinaciones relevantes al respecto:

El 16 de octubre de 2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la primera sentencia en formato de lectura



fácil, ello al resolver el amparo en revisión 159/2013, que recayó al **amparo presentado en 2011 por Ricardo Adair “N”, un joven de 25 años con síndrome de Asperger**, que pretendió invalidar su estado de interdicción, que lo declaraba judicialmente incapaz y establecía que debe mantenerse bajo la guarda de un tutor por carecer de aptitudes para gobernarse, cuidarse y administrar sus bienes, al respecto la Primera Sala lo hizo de la forma siguiente:

1. Al analizar tu caso la Corte decidió que tú, Ricardo Adair, tienes razón.
2. En poco tiempo un juez te llamará para pedirte tu opinión sobre tu discapacidad.
3. El juez platicará varias veces contigo sobre qué actividades te gusta hacer, qué es lo que no te gusta hacer, cuáles son tus pasatiempos y cosas así.
4. Cuando platiques con el juez, te va a explicar por qué te llamó y hablará contigo de forma amigable.
5. Si tú así lo quieres, un familiar tuyo o algún amigo te puede acompañar cuando vayas con el juez.
6. Además, el juez platicará de tu caso con tus papás, con médicos y con otras personas como maestros y abogados.



7. Después de que el juez platique con todos ustedes, decidirá qué cosas puedes hacer solo y en qué cosas vas a necesitar que alguien te ayude.
8. En todas las decisiones que se tomen sobre tí, tendrán que preguntarte qué es lo que opinas. Tu opinión será lo más importante cuando decidan cosas sobre tí mismo.
9. El juez decidirá qué personas, como alguno de tus familiares, te ayudarán cuando vayas a tomar una decisión sobre tí mismo o tus pertenencias.
10. Cuando tú consideres que algunas de las cosas que dijo el juez que tenías que hacer con ayuda, ahora las puedes hacer tú sólo, puedes ir con el juez y decírselo.

Con motivo de dicha resolución se emitió la siguiente tesis aislada:

Época: Décima Época, Registro: 2005141, Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCXXXIX/2013 (10a.), Página: 536.

SENTENCIA CON FORMATO DE LECTURA FÁCIL. EL JUEZ QUE CONOZCA DE UN ASUNTO SOBRE UNA PERSONA CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL, DEBERÁ DICTAR UNA RESOLUCIÓN COMPLEMENTARIA BAJO DICHO FORMATO. De acuerdo con las Normas de Naciones Unidas sobre la Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, los Estados tienen la



obligación de hacer accesible la información y documentación para las personas con discapacidad. A partir de las mismas, ha surgido el denominado "formato de lectura fácil", el cual se encuentra dirigido mayormente a personas con una discapacidad para leer o comprender un texto. Tal formato se realiza bajo un lenguaje simple y directo, en el que se evitan los tecnicismos así como los conceptos abstractos, ello mediante el uso de ejemplos, y empleando un lenguaje cotidiano, personificando el texto lo más posible. Para la elaboración de un texto de lectura fácil, es recomendable emplear una tipografía clara, con un tamaño accesible y que los párrafos sean cortos y sin justificar, a efecto de que el seguimiento de la lectura sea más sencillo. Así, el acceso pleno de las personas con diversidades funcionales intelectuales a las sentencias emitidas por los juzgadores, no se agota con permitir que tengan conocimiento de las mismas, sino que es un deber de los órganos jurisdiccionales implementar formatos de lectura fácil, a través de los cuales dichas personas puedan comprender lo resuelto en un caso que afecte su esfera jurídica. En consecuencia, a juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando un juzgador conozca de un asunto en el cual la resolución verse sobre una persona con alguna diversidad funcional intelectual, deberá redactar la misma bajo un formato de lectura fácil, el cual no será idéntico en todos los casos, sino que estará determinado por la discapacidad concreta, misma que no sustituye la estructura "tradicional" de las sentencias, ya que se trata de un complemento de la misma, lo cual es acorde al modelo social contenido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Amparo en revisión 159/2013. 16 de octubre de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular; Olga Sánchez Cordero de García Villegas



reservó su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Sobre el formato de lectura fácil, en dicha sentencia, la Primera Sala señaló que: Al respecto, es importante hacer notar, que el denominado formato de lectura fácil, si bien resulta novedoso en nuestro país, lo cierto es que goza de un importante desarrollo en otros países, especialmente en el continente europeo.¹¹

Así, la Asociación europea *Formely International League of Societies for Persons with Mental Handicap* (ILSMH) ha emitido las directrices europeas para facilitar la lectura. En las mismas se indica que acorde a las **Normas de Naciones Unidas sobre la Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad**,¹² los Estados tienen la obligación de hacer accesible la información y documentación para las personas con discapacidad.

¹¹ Entre los esfuerzos más relevantes de la materia podemos destacar: la emisión de la Declaración de Cáceres sobre lectura en el siglo XXI, emitida en abril de 2006; las directrices de servicios para personas con discapacidad en bibliotecas, emitidas por la *International Federation of Library Associations and Institutions*; las directrices de la Confederación Española de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual; las publicaciones de fácil lectura de la *Easy to Read Foundation* de Suecia; y las publicaciones de la Organización *Inclusion Europe*, en conjunto con la Asociación Europea de Asociaciones de Personas con Discapacidad Intelectual y de sus Familias.

¹² Aprobadas el 4 de marzo de 1994 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.



Al respecto, **la lectura fácil es un formato dirigido mayormente a personas con una discapacidad que influye en su capacidad de leer o de comprender un texto.** Debido a ello, tal formato se realiza bajo un lenguaje simple y directo, en el que se evitan los tecnicismos así como los conceptos abstractos, ello mediante el uso de ejemplos. Por tanto, en el mismo se deberá emplear un lenguaje cotidiano, personificando el texto lo más posible.¹³

El formato de lectura fácil empleado en la presente sentencia, se encuentra basado en su mayoría precisamente en las directrices de la Asociación europea *Formely International League of Societies for Persons with Mental Handicap* (ILSMH).

Por tanto, el acceso pleno de las personas con diversidades funcionales intelectuales a las sentencias emitidas por los juzgadores, no se agota con permitir que tengan conocimiento de la mismas, sino que es un deber de los órganos jurisdiccionales implementar formatos de lectura fácil, a través de los cuales, dichas personas puedan comprender lo resuelto en un caso que afecte su esfera jurídica.

En consecuencia, **cuando un juzgador conozca de un asunto en el cual la resolución verse sobre una persona con alguna diversidad**

¹³ En torno al formato, para la elaboración de un texto de lectura fácil es recomendable emplear una tipografía clara, con un tamaño accesible de la misma, y también se suele sugerir que los párrafos sean cortos y sin justificar, a efecto de que el seguimiento de la lectura sea más sencillo. Sobre tal tema véase J.L. Ramos Sánchez, "Enseñar a leer a los alumnos con discapacidad intelectual: una reflexión sobre la práctica", en *Revista Iberoamericana de Educación*, no. 34, Madrid, 2004, pp. 201-216.



funcional, deberá redactar la misma bajo un formato de lectura fácil, misma que no sustituye la estructura "tradicional" de las sentencias, ya que se trata de un complemento de la misma, lo cual es acorde al modelo social contenido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, debe señalarse que la redacción del formato de lectura fácil no será idéntico en todos los casos, sino que estará determinado por la discapacidad concreta. En el presente caso, el quejoso tiene **síndrome de asperger** y se le ha diagnosticado un nivel de "madurez" de 6.6 a 6.11 años.

Posteriormente, el 14 de agosto de 2019, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en Revisión 57/2019, resolvió así la sentencia en formato de lectura fácil.

En junio de 2017 las personas que hacen y modifican leyes en el país decidieron hacer cambios a la Ley General de Salud.

Hicieron estos cambios con la intención de permitir que unas medicinas estén disponibles para personas que padecen ciertas enfermedades.

Estas medicinas están hechas con una planta.

Esta planta es llamada marihuana o cannabis.



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa

**PRD
SENADO
LXIV**

Los cambios a la ley obligaron a la Secretaría de Salud a crear reglas.

Las reglas son para que los doctores puedan recetar medicinas hechas con cannabis.

Las reglas también son para que los pacientes puedan comprar y tomar estas medicinas fácilmente.

Hasta el día de hoy han pasado más de 2 años y la Secretaría de Salud no ha creado estas reglas.

Por esta razón, las medicinas no están disponibles para las personas que las necesitan.

*****, tú tienes 15 años y eres una persona con una epilepsia de difícil control.

Difícil control significa que tu epilepsia no puede tratarse con medicinas comunes.

Para mejorar tu estado de salud, tu doctor te recetó una medicina hecha con cannabis.

Tu doctor considera que necesitas esta medicina.

Como la Secretaría de Salud no ha hecho las reglas, la medicina no está disponible en México.



Sin embargo, tu mamá ha hecho todo lo necesario para que puedas tomarla. No ha sido sencillo.

Por ello, tu mamá y tú nos pidieron que le digamos a la Secretaría de Salud que cumpla con la obligación de crear las reglas para las medicinas con cannabis.

Pidieron que se proteja tu derecho a la salud, pues sin estas reglas no puedes tener acceso a la medicina que necesitas.

Sin acceso a la medicina que necesitas tu salud no puede mejorar.

La ministra y los ministros de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisamos y estudiamos tu caso. Concluimos que tú y tu mamá tienen razón.

Por lo anterior, le ordenamos a la Secretaría de Salud dos cosas:

1. Que cumpla con su deber de crear las reglas para el uso de medicinas con cannabis sin que pasen 180 días hábiles.
2. Que te brinde atención médica integral.

Para ello, tus médicos y la Secretaría de Salud deberán informarte sobre qué tratamiento es mejor para ti.

También deben escucharte a ti, a tus papás o a tu representante legal en la toma de decisiones.



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa

**PRD
SENADO
LXIV**

La Secretaría de Salud debe otorgarte el tratamiento que elijas de manera informada.

En caso de que una de las medicinas que necesitas no se encuentre en el país, la Secretaría de Salud se encargará de traerla y dártela sin costo alguno para ti o tu familia.

Como podemos apreciar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya realiza este tipo de ejercicios de emitir sentencias de lectura fácil tanto para menores de edad como para personas con discapacidad, sin embargo, dichas emisiones son potestativas y se encuentran reguladas en normas internas del Poder Judicial de la Federación, tal y como lo refleja el Acuerdo General 1/2019, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 10 de abril de 2019, en cuyo Acuerdo Primero señala:

PRIMERO. En los juicios y/o procesos en que se involucren derechos de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas migrantes y sujetas a protección internacional, personas, comunidades y pueblos indígenas y en todos aquellos casos en que los Ministros integrantes de esta Segunda Sala así lo estimen necesario por considerar que por las características y condiciones sociales de alguna o algunas de las partes en el juicio así lo ameriten e incluso por tratarse de casos que revisten las características de importancia y trascendencia social para lograr un adecuado y efectivo acceso a la justicia, se elaborará además del formato tradicional de sentencia, uno de lectura accesible y sencilla que también



deberá someterse a votación de los integrantes de la Sala en términos de las disposiciones legales aplicables.

➤ **Objeto de la iniciativa**

El objeto de la presente iniciativa es incorporar en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación para los tribunales de emitir sentencias comprensibles para todas las personas, utilizando para ello lenguaje sencillo y accesible.

Con la intención de una mejor ilustración de la propuesta de modificación se presenta el siguiente cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.	Artículo 17. ...
Toda persona tiene derecho 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. Su servicio será gratuito, quedando, en	Toda persona tiene derecho 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, imparcial y comprensibles . Su servicio será



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa

**PRD
SENADO
LXIV**

consecuencia, prohibidas las costas judiciales.	gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

En virtud de lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el párrafo segundo, del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

Toda persona tiene derecho 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,



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa

**PRD
SENADO
LXIV**


imparcial y comprensibles. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.



SEN. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA