

Reforma constitucional civil y familiar para mejorar la justicia en México *Constitutional reform in civil and family law to improve Mexico's justice*

Juan Carlos Oliveros Sánchez
Universidad de Guanajuato, México

Resumen

El presente trabajo parte de un análisis general sobre el sistema de justicia mexicano en materia civil y familiar para encuadrar la discusión sobre las diversas iniciativas, reformas, propuestas y recomendaciones concebidas a partir del trabajo colaborativo entre la ciudadanía y el gobierno, que se han venido generando en los últimos años, todas ellas relacionadas con las oportunidades de mejora en el sistema de procuración e impartición de justicia en México. Como elemento fundamental de estudio, se abordan los resultados de los diálogos de justicia cotidiana y el trabajo legislativo en el Congreso de la Unión, así como diversos postulados de expertos en diferentes áreas del conocimiento. En el desarrollo del artículo, se aborda el contexto institucional y normativo en el que se desarrollan las reformas en materia civil y familiar en el plano nacional; los apuntes sobre la reforma constitucional que hace posible la creación de una nueva legislación civil y familiar; las oportunidades de colaboración para el notariado mexicano en el marco de estas reformas; y finalmente, un apartado de conclusiones que plantea retos y desafíos para consolidar las reformas nacionales que pueden fortalecer el sistema de justicia y superar las barreras que impiden la realización de los derechos humanos.

Abstract

This work is based on a general analysis of the Mexican justice system regarding civil and family matters, in order to frame the discussion on the various initiatives, reforms proposals and recommendations that have been generated from the collaborative work between citizens and government in recent years; all of them related to the areas of improvement within the Mexican justice system. As a fundamental element of study, the results of the everyday justice dialogues, the legislative work in the Mexican Congress, as well as diverse postulates of experts in different areas of knowledge are addressed. The development of the present article addresses the national institutional and normative context in which the civil and family reforms are being developed; the topics on the constitutional reform that makes possible the creation of a new civil and family legislation; the collaboration opportunities for the Mexican notary in the framework of these reforms; and finally, a section of conclusions that present the challenges to overcome in order to consolidate the national reforms that can strengthen the justice system and surpass the barriers that keep the fulfillment of human rights from happening.

Palabras clave: justicia, civil, familiar, notarial

Key words: justice, civil, familiar, public notary

Reforma constitucional civil y familiar para mejorar la justicia en México

Oliveros, J.

1. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), desde su concepción en 1917, ha sido pionera en el reconocimiento de los derechos fundamentales que han favorecido el desarrollo democrático del país. No obstante, fue hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, cuando en México se logra consolidar un nuevo marco jurídico que no solo amplía el catálogo de derechos, sino transforma significativamente la función del Estado, pues de acuerdo a las nuevas disposiciones constitucionales y convencionales, todas las autoridades a partir de entonces tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos atendiendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Este nuevo paradigma que trasciende la vida institucional del país, ha presentado una serie de retos importantes para los diferentes cuerpos del Estado, específicamente en materia de procuración e impartición de justicia, coordinación interinstitucional e intersectorial, armonización normativa y profesionalización de los servidores públicos. En sintonía con dichos desafíos y dada la relevancia que reviste la reforma humanista en cita, se desplegaron importantes acciones para unificar procesos, criterios y normas que, por un lado, brindaran certeza jurídica a los ciudadanos y, por otro, fundamentaran adecuadamente las actuaciones de las autoridades, con el propósito de consolidar gradualmente una cultura de respeto irrestricto a los derechos humanos y elevar con ello la calidad de la justicia en México.

Entre los esfuerzos institucionales fomentados destaca el realizado en noviembre del 2014 por el entonces titular de la Presidencia de la República, quien instruyó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para la realización de foros de consulta de la mano de organizaciones sociales, dependencias y público en general para dialogar sobre la justicia cotidiana, es decir, aquella justicia más cercana a las personas, la que vivimos día a día en nuestras interacciones ordinarias, la que facilita la convivencia armónica y la paz social (CIDE, 2015).

Con base en los resultados presentados en el citado ejercicio de participación, el análisis de las reformas normativas y el contexto institucional referido, es que el presente artículo retoma el estudio de una serie de propuestas que pueden incidir de manera importante en el mejoramiento del sistema de justicia mexicano a partir del fortalecimiento de un modelo más flexible e inclusivo, el cual privilegie la resolución del conflicto sobre los formalismos procesales e incorpore nuevos actores que coadyuven en la realización del derecho de acceso a la justicia.

Por tanto, en el desarrollo del presente análisis se abordan, desde un planteamiento teórico conceptual, aspectos importantes tales como el contexto institucional de los órganos responsables de la procuración e impartición de justicia en materia civil y familiar en el plano nacional; los apuntes sobre las reformas constitucionales que sientan las bases para una nueva legislación civil y familiar; las oportunidades de colaboración para nuevos actores sociales, como el gremio notarial, en el marco de estas reformas; y finalmente, un apartado que presenta algunas consideraciones sobre los retos y desafíos para la integración de un cuerpo jurídico que armonice los procedimientos civiles y familiares en todo el país. Lo anterior con el objetivo de presentar

alternativas jurídicas e institucionales dirigidas a incidir en la mejora del sistema de justicia en México.

Para abonar al análisis del objeto de estudio, se realizó una revisión teórica de investigaciones científico sociales, propuestas legislativas y estudios de expertos en la materia, con la intención de comprender e interpretar los alcances jurídicos y sociales del trabajo realizado por la sociedad civil e instituciones públicas para generar una serie de ideas con miras al fortalecimiento del sistema de justicia, ello en el marco de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de septiembre de 2017.

2. Aproximación teórica conceptual

Los procesos de transformación del Derecho se pueden entender ya sea a partir de las variaciones socioculturales que acontecen en la vida de una nación, o bien, de manera independiente. Si bien es cierto, existen postulados que plantean distintos enfoques. Juristas como Jürgen Habermas en su obra *Paradigms of law*, sostiene que la evolución del Derecho se encuentra estrechamente vinculada a los procesos de reflexión y cambio en las sociedades modernas, y viceversa, pudiéndose establecer, a partir de esto, una covariación entre lo jurídico y lo social (Dodds, 2011).

Bajo esta tesitura, resulta relevante analizar el proceso de transformación jurídica del Estado mexicano en tiempos recientes. Al respecto, es importante destacar que desde hace más de cuatro décadas México ha participado activamente en la integración de las diferentes agendas concebidas desde la comunidad internacional, motivado sobre todo por los diversos movimientos socioculturales asociados a la globalización, así como por las distintas protestas sociales relacionadas con esta.

Desde entonces, diferentes reformas legislativas han acontecido en el país con el objeto de armonizar gradualmente el derecho interno mexicano con los nuevos cánones dictados por las posturas internacionales sobre derechos humanos. Como ejemplo de ello, destacan las reformas constitucionales en materia de salud en 1983, la de seguridad pública e impartición de justicia del mismo 1983, la de educación en 1993 y la de medio ambiente en 1987 (Robledo, Pasalagua y Juárez, 2016). Asimismo, resalta el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1988, y a la adhesión y ratificación de múltiples instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos (Salazar, Caballero y Vázquez, 2014).

En el mismo sentido, estas reformas y compromisos ocasionaron, a su vez, cambios relevantes a nivel social y cultural en el país. En tal sentido, Saltalamacchia y Covarrubias (2014) explican que los derechos humanos pueden llegar a ser un tema de primer orden en la agenda política mexicana, pero primero debe desarrollarse un proceso mediante el cual los mexicanos se habitúen con este paradigma y lo acojan como un importante referente para interpretar su propia situación política y social.

Fue entonces que con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, realizada en el año 2011, México consolidó una de las transformaciones jurídicas y sociales más trascendentales de los últimos tiempos, la cual ha puesto a prueba muchos de los paradigmas que

hasta entonces regían los principios y funciones del Estado mexicano y sus principales actores sociales, económicos y políticos.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, refiere Arato (1996, p. 784) un paradigma se entiende como “una forma de diagnóstico, basada en una reconstrucción racional de formas de conciencia, filtradas y sintetizadas en una teoría, que busca orientar la acción”. En el campo del derecho, la idea de paradigma se puede inferir de cuando diferentes teóricos, juristas o usuarios del sistema jurídico hacen referencia a una cierta visión o modelo social observable en este (Dodds, 2011). Lo anterior sugiere que los actores sociales y políticos responsables de la generación, administración y aplicación del derecho, comparten una serie de creencias que determinan el rumbo de sus actuaciones y reflejan en ellas la forma en que la comunidad entiende todo aquello acontecido en su entorno. En ese sentido, se puede señalar que el ejercicio cotidiano de esas creencias moldea una conciencia social de lo que es y debe ser el derecho.

Bajo este orden de ideas, la reforma constitucional de 2011 en comento, trajo consigo cambios relevantes principalmente relacionados con la integración al marco constitucional, de los principios rectores que reconducen la vida institucional del país y de todos los actores sociales, económicos y políticos, desde una nueva perspectiva que gira en torno al respeto, promoción y defensa de los derechos humanos. Entre los nuevos paradigmas destacan los principios pro persona, establecidos en el artículo 1; el interés superior del menor, contemplado en el artículo 4; la certeza jurídica, reconocida en los artículos 14 y 16; y la tutela judicial efectiva en el numeral 17 de la Carta Magna. Además, el derecho internacional de los derechos humanos instruye los principios de progresividad, la prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles, así como los de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, entre otros.

Ahora bien, es menester señalar que, en virtud de la reforma en cita, el catálogo de derechos, sus clasificaciones y alcances, se ampliaron considerablemente, lo que ha demandado una evolución acelerada del cuerpo legal mexicano para extender la protección de las personas y eliminar las restricciones que impiden la realización de los derechos humanos.

De la misma manera, para la materialización sustantiva del nuevo marco constitucional, se ha vuelto imprescindible el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y que, tanto los conceptos como los principios, sean interiorizados por todos los funcionarios públicos, los responsables de la operación de las instituciones del Estado y los más diversos actores de la sociedad mexicana (Salazar et al., 2014).

Es en el marco de estas nuevas obligaciones del Estado, consistentes en respetar, proteger y realizar los derechos humanos, que cobra especial relevancia el derecho de acceso a la justicia, pues a partir de este se delimitan los parámetros sobre los cuales habrán de regirse las diversas instituciones conformantes del aparato de justicia, y los criterios de actuación de todos sus integrantes como garantes de la realización de los derechos humanos en México.

De acuerdo con el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX), este derecho se estructura a partir de los principios de independencia, imparcialidad, expeditividad, la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, y debe constituir un recurso sencillo, rápido y efectivo para las víctimas, e incluir la reparación del daño en sus diferentes variantes. Asimismo, este precepto define la participación de diversas instituciones del sistema de justicia, entre las cuales destacan los tribunales que realizan actos jurisdiccionales, los operadores jurídicos, los mecanismos comunitarios o alternativos de resolución de conflictos y las instancias administrativas

como las comisiones o procuradurías de derechos humanos, entre otros (PDHCD, 2016), lo anterior fundamentado en los artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 1, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la apreciación de Figueroa, Magaña y Caamaño (2012), los diferentes actores que conforman el sistema de justicia en México coexisten principalmente bajo dos paradigmas: la justicia tradicional y la alternativa, al respecto establecen que a pesar de considerarse durante mucho tiempo al arbitraje y la conciliación como medidas auxiliares del sistema tradicional, recientemente tal modelo de justicia, llamado también alternativo, ha cobrado relevancia porque ofrece la posibilidad de acceder a una justicia pronta y expedita, con procedimientos proactivos y menos onerosos para la resolución de conflictos o controversias.

En virtud de lo anterior, los medios alternos de solución de controversias se constituyen como una parte esencial en el proceso transformador del sistema de justicia mexicano, pues al emplear instrumentos sencillos, cercanos e intrínsecos a las relaciones humanas, generan un nuevo ámbito de justicia no estatal capaz de abordar desde las controversias entre grandes empresas, hasta los conflictos habituales entre vecinos y las disputas en el ámbito familiar (Figueroa et al., 2012).

Luego entonces, resulta posible hablar de un cambio inminente en el modelo de justicia mexicano, impulsado sobre todo por la crisis en el sistema tradicional, justo como lo plantea el estadounidense Thomas Kuhn en su ensayo *La estructura de las revoluciones científicas*, cuando habla del nacimiento de nuevos paradigmas a partir de la incapacidad del modelo antiguo para la resolución de problemas y el fortalecimiento de un modelo complementario más flexible e inclusivo, donde diferentes actores sociales relevantes —como el gremio notarial y la comunidad académica y científica— pueden contribuir a elevar la calidad de la justicia en México (Figueroa et al., 2012).

3. Análisis situacional de la justicia civil y familiar en México

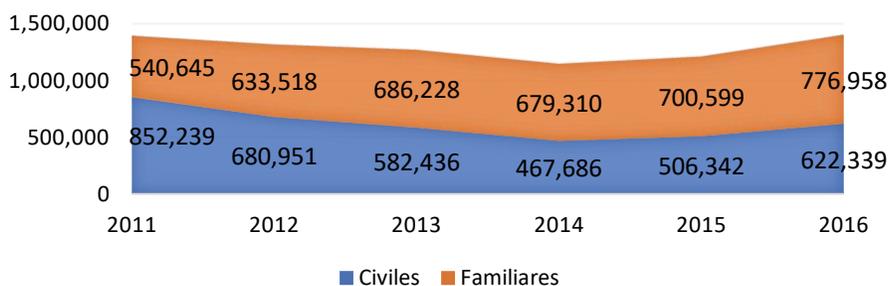
Sin lugar a dudas la justicia es una de las principales aspiraciones de toda sociedad democrática, pero al hablar de ella en México pareciera que se nos presenta distante, utópica, difusa. Al parecer la emotividad colectiva despierta mayor simpatía y apoyo que la argumentación jurídica, ello a pesar de que en la última década nuestro país ha incorporado los juicios orales en su ordenamiento jurídico, el sistema acusatorio y diversas reformas de gran calado, las personas siguen sin confiar en la impartición de justicia. Dichas premisas se confirman a partir de los resultados presentados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) en su edición 2018, donde se expone que solo el 55% de la población mexicana encuestada confía en los jueces y el 68% los percibe como corruptos. Asimismo, se visualiza una desconfianza del 47% y una percepción de corrupción del 66.5% en las instancias de procuración de justicia (ENVIPE, 2018). De manera complementaria, en la encuesta de derechos sociales y cohesión social de la Cámara de Diputados del mismo año, se aprecia que más del 72% de los encuestados confía poco o nada en el sistema judicial de nuestro país (CESOPCD, 2018).

Los resultados de tales estudios o encuestas relevan que, a pesar de los diversos esfuerzos gubernamentales por alcanzar los ideales y principios consagrados en la Carta Magna y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la realidad social, económica y

política del país, ha dificultado la transición institucional buscada para transformar la vida del pueblo mexicano.

En la actualidad, la justicia civil y familiar en México enfrenta diversas problemáticas que impactan de manera directa en la percepción social del sistema de justicia. En efecto, de acuerdo con los diálogos de justicia cotidiana,¹ el modelo de juicio civil utilizado en la mayoría de las entidades federativas del país es anacrónico, por ello, las contiendas civiles y familiares pueden prolongarse durante años, abonando así a la falta de confianza social en las instituciones (CIDE, 2015).

Gráfico 1. Evolución histórica de juicios iniciados en primera instancia, nivel estatal, 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas Nacionales de Impartición de Justicia (INEGI, 2012-2018).

Uno de los factores preponderantes que dificultan la impartición de justicia en materia civil y familiar es la excesiva carga de trabajo que presentan los juzgados del país, debido a los juicios acumulados de años anteriores más los de nuevo ingreso. En el Gráfico 1 puede observarse una tendencia histórica al alza de juicios iniciados desde el año 2011 hasta el 2016, lo que da cuenta del incremento en la demanda de impartición de justicia en estas materias.

Tal situación ha complicado a los tribunales juzgar en el tiempo establecido por la ley, haciendo la justicia lenta, incierta y de difícil acceso, lo cual acarrea incumplimientos con las obligaciones internacionales de México, tales como la tutela judicial efectiva, contemplada en la Convención Americana de Derechos Humanos y otros preceptos relacionados. En el mismo sentido, el Comité para la Erradicación de la Discriminación contra la Mujer de las Organización de las

¹ Los diálogos de justicia cotidiana se traducen como un ejercicio que integra los análisis y recomendaciones de los representantes de todos los sectores convocados por el Gobierno Federal y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, con el fin de construir soluciones tendientes a resolver las principales problemáticas que afectan a los ciudadanos en materia de acceso a la justicia. En su desarrollo participaron más de 200 personas de 26 instituciones de todos los sectores, quienes realizaron un arduo trabajo por cuatro meses. Cabe señalar que este documento es fundamental para el análisis teórico de nuestro objeto de estudio, toda vez que en su contenido podemos identificar propuestas de soluciones a problemáticas comunes.

Naciones Unidas, se ha pronunciado, sobre otras dificultades en el acceso a la justicia, en especial para las mujeres, que se suman al ya complicado panorama del acceso a la justicia en el país.

Las cifras públicas más recientes señalan que en México, durante el periodo mencionado (2011-2016), ingresaron a primera instancia estatal casi dos millones de juicios (1'932,535), siendo el 40.2% materia familiar y el 32.2% materia civil (INEGI, 2018). Estos siete de cada 10 juicios que se sustancian en los tribunales de cada estado, se regulan bajo una legislación procesal diferente, propia de cada entidad del país, lo cual ha producido problemas de acceso a la justicia, pues la multiplicidad de ordenamientos estatales favorece la confusión, ya que los plazos, los requisitos y hasta las vías pueden ser totalmente diferentes, en especial en zonas conurbadas o corredores económicos donde dos o más estados convergen.

Otra desventaja que plantea la actual pluralidad de códigos de procedimientos civiles, como resalta el informe sobre los diálogos de justicia cotidiana, se refiere a la gran desigualdad ante la ley, pues esta, al ser diferente en cada entidad, vulnera el principio de igualdad y contradice la seguridad jurídica que debe regir en todos los ordenamientos y procedimientos (CIDE, 2015). A este respecto, la CEDAW plantea en su recomendación general núm. 33, que aún prevalecen en México desigualdades importantes entre hombres y mujeres en materia de acceso a la justicia, las cuales impiden la realización de los derechos humanos asociados a esta esfera. Como ejemplo, establece que: “en algunas comunidades, las mujeres no pueden acceder a los sistemas de justicia sin la asistencia de un familiar del sexo hombre y las normas sociales perjudican su capacidad para ejercer la autonomía fuera del hogar” (CEDAW, 2015, p. 19).

Bajo este contexto, el comité recomienda eliminar todas las barreras relacionadas con estereotipos de género que obstaculicen el acceso a la justicia, por ejemplo, el requisito que obliga a las mujeres a obtener un permiso de las autoridades judiciales o administrativas o de miembros de la familia antes de iniciar acciones judiciales (CEDAW, 2015).

Ahora bien, con relación al derecho de familia, la recomendación general núm. 33 establece: “la desigualdad en la familia subyace en todos los demás aspectos de la discriminación contra la mujer y se justifica a menudo en nombre de la ideología, la tradición o la cultura” (CEDAW, 2015, p. 20).

Al respecto, el Comité ha destacado repetidas veces la necesidad de que el derecho de familia y los mecanismos para aplicarlo se ajusten al principio de equidad consagrado en los diferentes instrumentos de derechos internacionales de los derechos humanos. Asimismo, el comité recomienda que el Estado mexicano considere la creación de mecanismos judiciales o cuasi judiciales en materia familiar, donde se incorpore la perspectiva de género en todas las actuaciones, para eliminar las cargas culturales asociadas a las desigualdades en el acceso a la justicia entre hombres y mujeres (CEDAW, 2015).

Otra barrera importante es la falta de uniformidad en la interpretación de la ley, pues el gran número de regulaciones estatales vigentes ha dificultado que los criterios de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los tribunales colegiados de circuito y de los plenos de circuitos, cumplan con su función de estandarizar e integrar los criterios judiciales.

En las reflexiones vertidas en los diálogos de justicia cotidiana, se explica que en un solo estado donde tengan su sede varios tribunales colegiados, pueden sostenerse criterios de interpretación de la misma ley, no solo distintos sino hasta contradictorios. Con toda razón, Piero Calamandrei, jurista, político y periodista italiano, afirmaba: “la diversidad de la jurisprudencia

derivada de la pluralidad de los tribunales que la pueden crear, viola el principio de la igualdad ante la ley y destruye la certeza del derecho” (CIDE, 2015, p. 15).

En añadidura, otro análisis realizado en el marco de los diálogos por la justicia cotidiana refiere que el modelo de justicia civil y familiar en México se encuentra sujeto a excesivos formalismos procesales, y se apunta que:

Los procedimientos, autoridades, plazos y requisitos procesales no se encuentran homologados; la negociación asistida de las partes y el apoyo a jueces por parte de expertos como profesionistas de la psicología, psiquiatría y pedagogía no están contemplados, y el dictado de sentencias, su revisión y el procedimiento de ejecución son lentos. En materia familiar, a pesar de la naturaleza propia de los conflictos, como divorcios, patria potestad y tutela, los procedimientos son poco flexibles y ágiles (CIDE, 2015, p. 16).

Asimismo, el documento referido señala que solo en algunas entidades federativas se considera el apoyo de grupos multidisciplinarios para coadyuvar con el juez y otros funcionarios que intervienen en el proceso de impartición de justicia, sobre todo en la etapa de pruebas de los procesos familiares, donde la valoración interdisciplinaria es fundamental para motivar las decisiones judiciales. En los casos restantes, los tribunales se auxilian de instituciones como los sistemas para el desarrollo integral de la familia y las fiscalías. No obstante, por sus características, estas entidades gubernamentales enfrentan importantes cargas de trabajo y priorizan el cumplimiento de sus obligaciones sobre la atención de las solicitudes de colaboración con el Poder Judicial, pudiendo retrasar al juzgador en sus deliberaciones.

A partir de este análisis general sobre las diversas problemáticas del sistema de impartición de justicia, en los diálogos de justicia cotidiana se mencionan otros factores que pudiesen incidir directamente en su calidad y eficacia. En virtud de lo anterior y con el objeto de promover su análisis, se enlistan a continuación:

1. Legislaciones diversas para las mismas instituciones debido a la falta de uniformidad procesal y sustantiva en el plano nacional;
2. Emplazamiento y demás notificaciones personales cuya ejecución es compleja, lenta y costosa;
3. Lagunas en la legislación y multiplicidad de interpretaciones asociadas a contextos y criterios locales que no atienden de manera uniforme a un criterio rector en materia de procuración e impartición de justicia;
4. Inadecuada difusión de las disposiciones jurídicas;
5. Falta de una cultura para buscar apoyo en la resolución de conflictos familiares, así como mecanismos de orientación;
6. Los juicios consumen demasiado tiempo;
7. Preceptos discriminatorios;
8. Limitantes de los programas de justicia civil y familiar con métodos alternativos y accesibles;
9. Falta de enfoque multidisciplinario en asuntos familiares;
10. Mal ejercicio de la práctica del derecho;
11. Resistencia al enfoque de Derechos Humanos y de género; y

12. Carencia de lenguaje ciudadano e incluyente (CIDE, 2015).

3.1. Los nuevos paradigmas de la reforma constitucional en materia civil y familiar

En virtud de los trabajos de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos de actualización normativa desde la sociedad civil y las plataformas institucionales, y con el objeto de uniformar y homologar los ordenamientos estatales, se integró la iniciativa para crear un Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que pudiera armonizar los juicios en a nivel estatal, para ello se tomaron como referencia los trabajos en materia penal para la integración del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como la experiencia exitosa de sistemas federales donde las leyes procesales no son de competencia local, como Alemania, Austria y Brasil. En este último país se dio una sustitución de legislaciones estatales a una legislación única adjetiva civil, permitiendo avances en materia de doctrina y de impartición de justicia (CIDE, 2015).

Desde este contexto, una vez consideradas las diversas opiniones, posturas y debates, y habiendo resuelto el Congreso de la Unión lo conducente, el 15 de septiembre de 2017 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a los artículos 16, 17 y 73 de la CPEUM. En el cuerpo del decreto destaca la modificación del primer párrafo del numeral 16, 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.

Respecto al numeral 17, se adiciona un párrafo tercero que establece lo siguiente:

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.

Y finalmente, la adición en el artículo 73 constitucional de la fracción XXX que faculta al Congreso de la Unión para expedir la legislación única nacional en materia procesal civil y familiar. Sin embargo, el plazo para expedir el nuevo ordenamiento nacional feneció el 14 de marzo de 2018, a pesar de existir varias iniciativas presentadas que pudieron abonar a la construcción del nuevo ordenamiento jurídico,² aunque podemos destacar que este proceso ha permitido convocar a un

² La iniciativa presentada por la senadora Yolanda de la Torre Valdez el día 3 de octubre de 2017 es un proyecto que contempla únicamente una homologación del proceso de adopción (ya sea plena, internacional o la realizada por personas extranjeras), el cual toma como base a las disposiciones normativas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) y aporta las adecuaciones relativas a las obligaciones en materia de Derechos Humanos que nuestro país ha adquirido con el tema de adopción (De la Torre Valdez, 2017). Aun así, esta propuesta se hace llamar la iniciativa del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares ya que, de acuerdo con la iniciativa, sería imposible reformar el CFPC al estar en la antesala de su extinción (Senado de la República, 2017).

De la misma forma, destaca la iniciativa presentada en abril del 2010 por la diputada Laura Elena Estrada Rodríguez, en la que plantea una adición a la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que el Congreso de la Unión cuente con atribuciones para expedir una ley que homologue los procedimientos de adopción en nuestro país. Al respecto es importante señalar que estas iniciativas abordan solo una de

diálogo abierto y un intercambio de ideas con diferentes grupos de la sociedad interesados en esta apuesta legislativa.

Contrario a lo que se pudiera pensar, las más de 4,200 notarías del país han tenido un papel importante en la construcción de esta reforma. De palabras de Víctor Aguilar, representante del Colegio de Notarios en los Conversatorios del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, el flexibilizar las actuaciones en las que intervenga el notariado se puede agilizar la impartición de justicia.

Diversos expertos coinciden en que este nuevo código nacional deberá atender la compleja realidad de nuestro país. Para lograrlo, el documento de los Diálogos por la Justicia Cotidiana hace hincapié en áreas que permitirían mejorar la justicia, entre las cuales destaca mejorar el sistema de notificaciones y emplazamientos y el de la ejecución de sentencias, que en ocasiones puede durar más que el juicio mismo. Asimismo, plantea la necesidad de resolver los problemas de fondo, no solo de forma, apoyándose en la justicia alternativa, así como en generar mecanismos de apoyo a juzgadores que involucren a personas especialistas en la materia. En el mismo sentido, se busca incorporar la perspectiva de género y de los derechos humanos, además de la utilización de tecnologías y una mayor implementación de juicios orales.

4. La función notarial como alternativa para mejorar el sistema de justicia mexicano

El notariado mexicano, en el marco de los diferentes espacios institucionales de consulta y deliberación, ha pugnado por diversas innovaciones en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que, de ser consideradas, implicarían un nuevo y extenso campo de trabajo para el gremio notarial. Concretamente, las y los notarios que han intervenido en los conversatorios sobre el nuevo código han sugerido incorporar: (a) una mayor oportunidad de realizar notificaciones y emplazamientos por medio de notarías; (b) su posible colaboración con juzgadores en pruebas periciales especializadas así como su desahogo en las notarías; (c) una mayor intervención en procedimientos de jurisdicción voluntaria y un papel más activo en la justicia alternativa con la mediación certificada, tal y como sucede actualmente en Ciudad de México y otros estados; (d) la obligada modernización de los registros públicos y catastrales; (e) la utilización de lenguaje sencillo; y (f) la incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos en cualquier actuación de auxilio en la impartición de justicia.

En cuanto a las notificaciones y emplazamientos, la tendencia de los códigos se inclina a la simplificación de estas operaciones. Una de las alternativas es apostarle a incrementar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para agilizar algunos procedimientos, en la medida en que la situación de las diferentes localidades de nuestro país lo permita. La otra alternativa es reducir el número de notificaciones personales a aquellas estrictamente indispensables en el marco del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso, así como agilizar los emplazamientos a partir de la mejora en la calidad y cantidad de información.

las aristas de la gran reforma procesal que México requiere por lo que se suma, sin duda, al debate para integración del Código Nacional.

Para darnos una idea: de los más de 80 millones de trámites y servicios realizados por los juzgados estatales anualmente, el 48.8 % son notificaciones (INEGI, 2018). Es claro que los tribunales y actuarías tienen una carga considerable de trabajo al momento de comunicar sus resoluciones, afectando con ello la celeridad de los procesos; por eso, como se mencionaba con anterioridad, la descentralización de la notificación a cargo del sistema judicial podría reducir el número de notificaciones realizadas por la sede judicial, con el fin de beneficiar tanto a quien pague por este servicio como a quien no, pues habrá mayor oportunidad de ser atendido.

En lo relativo a las pruebas, en los Diálogos de Justicia Cotidiana se propone la elaboración de convenios con universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y colegios gremiales para apoyar en su valoración (CIDE, 2015). Asimismo, se ha insistido en flexibilizar el desahogo de ciertas pruebas, particularmente la testimonial y confesional —incluso la inspeccional— por parte de notarías. Para materializarlo, se requerirá un ejercicio de ponderación que sopesa, por un lado, la rapidez y celeridad que pueda presentar un juicio, contra el principio de inmediación procesal, un principio que en recientes años ha sido muy apoyado y es un pilar de los juicios orales que también se plantea extender. Para el notariado, esta práctica podría auxiliar a la impartición de justicia cuando se dé a petición de las partes, siempre y cuando muestren su consentimiento expreso, y funcionaría como un mecanismo complementario.

Muy ligado al punto anterior, así como a la justicia alternativa, está el tema de la jurisdicción voluntaria. Al no haber un conflicto contencioso, sino más bien la necesidad de formalizar una situación jurídica para brindar seguridad jurídica, la opción de acudir a una notaría permite no disponer del tiempo, recursos y espacio que puede emplearse en resolver situaciones que sí presentan un conflicto. Los beneficios hablan por sí solos: procesos ágiles para las partes, un campo de trabajo más amplio para las notarías y una nueva apuesta en la forma de entender la justicia que transite de lo distributivo a lo restaurativo.

De manera análoga, se ha dado la figura de notarios certificados en materia de mediación en Ciudad de México que, aunque no es un juicio de jurisdicción voluntaria, las personas acuden ante un profesional calificado para dar solución a un conflicto, con el resultado de un convenio que brinda seguridad jurídica. Si la apuesta por una mayor solución de conflictos por medio de los centros de mediación se cumple, será también necesario disminuir su carga de trabajo con personas que cuenten con esta certificación, tal como lo menciona el notario Guillermo Escamilla Narváez, en el ciclo de conversatorios sobre el nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares celebrado en el Senado de la República en el 2018.

Por último, la formalización y el lenguaje barroco del mundo jurídico deberá adecuarse al de uso cotidiano de las personas, así como incluir una visión transversal de los derechos humanos y la perspectiva de género. Asimismo, se deberán prever los mecanismos necesarios para garantizar el derecho salud de todas las personas en el nuevo contexto que nos impone la nueva normalidad derivada de la pandemia de COVID-19.

5. Conclusiones

El descontento popular hacia el sistema judicial ha generado un profundo proceso de análisis intersectorial. Las grandes reformas al marco jurídico mexicano en los últimos 10 años no necesariamente se han traducido en un incremento de la confianza social en las instituciones de procuración e impartición de justicia. Por tanto, resulta necesario armonizar ciertas disposiciones legales que agilicen los procedimientos y los doten de una mayor calidad con el objeto de garantizar el derecho de acceso a la justicia, así como para atender las diversas recomendaciones hechas al Estado mexicano por algunos órganos de tratado y otros organismos especializados en materia de derechos humanos. Una respuesta viable ante dichos planteamientos pudiera ser la creación de un Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que unifique criterios y apueste a una justicia alternativa que flexibilice la labor de la impartición de justicia.

La profesionalización y educación de los actores involucrados en el sistema de justicia sin duda es una tarea de primer orden, pues de ello depende la conformación de un aparato eficaz que garantice la realización de los derechos humanos. En este sentido, se vuelve necesario dotar al sistema de justicia de mayores capacidades de atención y privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, pues cuando la justicia es efectiva, es muy probable que la demanda en la búsqueda de soluciones aumente. Para lograr este cometido, resulta de vital importancia la participación del notariado, ya que al ser peritos en la materia de derecho y estar dotados de fe pública pueden proporcionar seguridad jurídica en aquellos actos en los que intervengan. Su posible participación podría implicar el auxilio en las labores de notificación, el desahogo de pruebas y el desahogo de un mayor número de procedimientos de jurisdicción voluntaria y mediación.

Claro está que estos procedimientos tendrán un costo para quien los solicite, pero no se trata de una privatización de la justicia, sino de abrir la posibilidad de impulsar procesalmente los juicios y disminuir, al mismo tiempo, la carga de trabajo de los juzgados y actuarios para favorecer una justicia más pronta y expedita.

Lo cierto es que esta reforma se sigue trabajando en el Congreso de la Unión, por ello habremos de esperar al resultado final. Es una de las iniciativas más importantes en materia judicial de los últimos años, y aunque haya concluido el plazo para su implementación, resulta conveniente retomar el proceso con un sólido análisis de las repercusiones sociales, económicas y políticas, así como delimitar sus alcances jurídicos e institucionales para garantizar una adecuada impartición de justicia en la República.

6. Referencias

- Aguilar, V. (2018). [Canal de transmisión: Senado de la República] *Ciclo de Conversatorios Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares* [Archivo de video, 2:04:29-2:13:40, 3:00:45-3:04:32].
- Arato, A. (1996). *Law, Civil Society, and Negative Rights*. En *Cardozo Law Review*, New York, (17).
- Dodds, A. D. (2011). *Paradigmas del Derecho, reflexión y derechos sociales*. *Derecho y Humanidades*, 2-3.
- Comité para la Erradicación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (2015). *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. Recuperado de <https://tsj-tabasco.gob.mx/uigdh/resources/docs/interes/RECOMENDACION%20GENERAL%2033%20CEDAW.pdf>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2018). *Encuesta Nacional de Derechos Sociales y Cohesión Social*. Recuperado de www5.diputados.gob.mx
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (2015). *Diálogos por la Justicia Cotidiana: Diagnósticos conjuntos y soluciones*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA_JUSTICIA_COTIDIANA..pdf
- De la Torre Valdez, Y. (2017). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y que reforma la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de Población, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la materia de adopción*.
- Escamilla, G. (2018). [Canal de transmisión: Senado de la República], *Preguntas y respuestas del Foro sobre el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares* [Archivo de video, 31:20-36:30].
- Figuroa, L., Magaña, D., y Caamaño, A. (2012). *El enfoque de la justicia y los medios alternativos de solución de conflictos: un cambio de paradigma en el sistema de justicia mexicano*. Recuperado de <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/2108?show=full>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepciones/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal, 2012-2018*. Recuperados de <https://inegi.org.mx/programas/cniije/>.
- Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX). (2016). *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*. Recuperado de <https://www.pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/tomo-4-nucleo-sistema-de-justicia.pdf>.

- Robledo, M., Pasalagua, P., y Juárez, H. (2016). *La transformación del sistema jurídico mexicano en las últimas tres décadas. El cotidiano*, pp. 223-247.
- Salazar, P., Caballero, J. L., y Vázquez, L. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. Ciudad de México: Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez.
- Saltamacchia, N. y Covarrubias Velasco, A. (2011). *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*. México: ITAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Senado de la República. (2017). *Gaceta del Senado*. Tercer año de Ejercicio, Primer Periodo Ordinario, No. 37, Tomo I, p. 88.