Comentarios en torno a la iniciativa de reforma constitucional, para facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar

Juan Alberto Ruvalcaba González* Recibido: 25 septiembre 2016

Resumen

La iniciativa de reforma constitucional presentada por el Presidente de la República el 28 de abril de 2016, para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de expedir un código procesal nacional en materia civil y familiar, no justifica la razón por la que pretende que esta facultad de las legislaturas estatales sea confiada a la federación. Tampoco expone las características de la legislación procesal que habrá de expedirse si se aprueba esa reforma, y no hace referencia alguna a los principios de oralidad, contradicción, inmediación, publicidad y concentración, que todo proceso civil y desde luego familiar, exige para además de ser eficaz y moderno, significar un debido proceso.

Palabras clave: Federalismo, Debido Proceso, Oralidad, Contradicción, Inmediación, Publicidad, Concentración.

Comments on the initiative of constitutional reform, to empower the Congress of the Union to issue the only legislation in civil litigation matters and family

Abstract

The initiative for constitutional reform presented by the President of the Republic from April 28, 2016, to provide to the Congress of the Union of the faculty to issue a national procedural code in civil and family matters, does not justify the reason why aims to make this power of State legislatures assured the federation. Neither exposes features of the procedural legislation that will be issued if approves this reform, and does not refer to the principles of orality, contradiction, immediacy, advertising and concentration, that all civil process and since then family, required to be effective and modern, meaning a due process.

*Universidad de Guadalajara. alberto@ruvalcabaabogados.com Páginas: 113-123

Key words: Federalism, Due Process, Orality, Contradiction, Immediacy, Advertising, concentration.

Sumario:

I. La iniciativa de reforma constitucional. II. ¿Quién debe expedir los códigos procesales en las materias civil y familiar? III. ¿Qué justificaría una reforma constitucional para la unificación del derecho procesal privado? IV. Principios que se deben incluir en la reforma, en pro del debido proceso. Bibliografía.

I. La iniciativa de reforma constitucional

El pasado 28 de abril de 2016, el Presidente de la República presentó a la Cámara de Senadores, una iniciativa para reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de adicionar la fracción XXIX-X, para facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. Esa iniciativa, de ser aprobada por el Constituyente Permanente, podría ser de gran importancia y trascendencia, por lo que nos permitimos compartir algunas reflexiones al respecto.

Hasta la fecha se han publicado 228 decretos de reforma a la Constitución mexicana de 1917. Esta proclividad para reformar nuestra ley fundamental, contrasta con las solo 27 enmiendas a la Constitución americana de 1787, y con las 6 reformas a la Constitución argentina de 1853. Con tantas reformas a

¹ Esta información se tomó de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono. htm, recuperado el 6 de agosto de 2016.

²Esta información se tomó de http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html, recuperado el 6 de agosto de 2016.

³ Ferreyra, Raúl, *Reforma constitucional de 1994 y Tratados internacionales con jerarquía constitucional, Manifiesto sobre las garantías de los derechos*, Infojus, Sistema argentino de información jurídica, 1ª edición, 2015, p. 249, recuperado el 6 de agosto de 2016 de http://www.saij.gob.ar/raul-gustavo-ferreyra-reforma-constitucional-1994-tratados-internacionales-jerarquia-constitucional-manifiesto-sobre-garantias-derechos-dacf160116-2015-11/123456789-0abc-defg6110-61fcanirtcod?q=tema%3Areforma%3Fde%3Fla%3Fconstituci%F3n&o=4&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina%7CFecha%7CTema/Derecho%20constitucional%5B3%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D&t=75

la Constitución mexicana, bien podemos preguntarnos ¿por qué reformamos tanto nuestra Constitución? ¿tomamos en serio nuestra Constitución? ¿qué es la Constitución? y ¿qué debe ser la Constitución? Este artículo no pretende responder esas preguntas, sin embargo, considerando que la iniciativa plantea la reforma de la Constitución mexicana, tampoco podemos estar ajenos a la importancia y el sentido de lo que representa una reforma constitucional.

La reforma propuesta interesa desde luego al derecho procesal. Atendiendo a la exposición de motivos, el Presidente de la República encuentra su justificación en la necesidad de homologar el sistema procesal civil, que actualmente lo componen 33 códigos procesales, 4 y supone más conveniente para la República que un solo código la rija en materia procesal civil y familiar. No existe "justificación técnica", se dice en la iniciativa, para que los códigos procesales en materia civil y familiar, sean distintos en cada entidad federativa. Observamos entonces que el principio del federalismo es reducido en la iniciativa, a una "justificación técnica", o a la falta de ella. Es lamentable que el federalismo, considerado como una decisión fundamental, no amerite ninguna línea en la iniciativa presidencial en comento. El artículo 40 constitucional sostiene nuestra decisión fundamental por el federalismo. El federalismo supone que subsisten junto con la federación, estados libres y soberanos en su régimen interior, lo que da lugar a un sistema de competencias federal y estatal organizado por el artículo 124 constitucional; en la teoría constitucional, esto supone que los estados al constituir la federación, le entregaron determinadas facultades para ser ejercidas por ella, y se reservaron las que expresamente no le concedieron.⁵ Luego entonces, la legislación procesal civil y familiar, es de orden local porque la facultad de expedirla no se encuentra en el listado del artículo 73 constitucional, relativo a las atribuciones del Congreso de la Unión. Por eso, decimos que la iniciativa de reforma pretende afectar el principio federal, porque privaría a los estados de una facultad que, hasta el momento, estos no han entregado a la federación.

⁴De las 31 entidades federativas, así como de Ciudad de México, y el Federal de Procedimientos Civiles

⁵ Tena, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 20^a edición, México, 1984, pp. 113-114.

No podemos sostener que el federalismo sea un paradigma intocable, mucho menos intocado en México; por el contrario, es evidente el fenómeno creciente de concentración en la federación, no solo de recursos económicos, sino también de facultades arrebatadas a los Estados, v. g. la designación de magistrados de los tribunales electorales locales. Pero tampoco podemos aceptar que el principio del federalismo no amerite ponderarse cada vez que el Constituyente Permanente pretenda quitarle facultades a los estados, para concentrarlas en la federación. La iniciativa presidencial de reforma, es por tanto muy pobre porque omite cualquier referencia al federalismo, así como cualquier análisis de la justicia civil y familiar en los estados, que, desde luego, no es igual en cada entidad del país. Sin embargo, la idea de homologar por homologar, no justifica per se la iniciativa de un sólo código procesal en materia civil y familiar. Si un estado de la federación, por ejemplo el estado de Nuevo León, tiene un sistema moderno de justicia en materia civil y familiar, mucho mejor que el de la mayoría de las entidades de la federación,6 ¿que justificación se puede dar para que este sistema sea anulado por un nuevo Código de Procedimientos Civiles, si este no llega a estar a la altura o mejor aún del actual Código neoleonés? Si en materia procesal familiar, la legislación de la Ciudad de México regula adecuadamente los juicios orales y ordena la inmediación judicial, ¿qué justificación tendría abrogar su código, si de la homologación resulta un código que ignore estos principios? Este es el punto, ¿qué garantiza que el Congreso de la Unión expedirá una mejor ley procesal? ¿la facultad de legislar en materia procesal civil y familiar, debe ser federal o continuar en los estados? Estas preguntas debería formularlas y tratar de responderlas la iniciativa presidencial.

_

⁶ Destaca, por ejemplo, en el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, la plataforma tecnológica identificada como Tribunal Virtual, que permite la consulta en línea del expediente judicial, incluyendo acuerdos, promociones y documentos.

⁷ El artículo 1020 del Código de Procedimientos Civiles de la Ciudad de México, ordena que en el juicio oral familiar, se observen los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, dirección procesal, impulso procesal, preclusión, continuidad y concentración.

II. ¿Quién debe expedir los códigos procesales en las materias civil y familiar?

Ahora bien, ¿la facultad de legislar en materia procesal civil y familiar debe ser de los estados o de la federación? Primero, debemos partir de que esa facultad actualmente es de las legislaturas de los estados, por tanto, la pregunta debe formularse de manera distinta. La pregunta debería ser ¿por qué los estados deben renunciar a esa facultad para entregársela a la federación? La respuesta, contrario a lo que señala la iniciativa, no puede estar en la homologación. Una república federalista supone entidades federativas libres y soberanas en su régimen interior, por tanto, que estas entidades tienen identidad propia y diferencias entre sí derivadas de las distintas decisiones fundamentales que tomen cada una, por ejemplo, en sus leyes procesales. Una república federal no puede entenderse bajo la idea, y mucho menos la condición, de que todos los estados federados tengan para su régimen interior, leyes idénticas. Entonces, la homologación no es justificación bastante en un sistema federal.

¿Qué garantiza que el Congreso de la Unión puede expedir una mejor ley procesal en materia civil y familiar, que las distintas legislaturas de los estados? Nada. No existe ninguna explicación racional que demuestre que el Congreso de la Unión hace mejores leyes que los estados y viceversa. Podemos tomar, por ejemplo, la legislación procesal mercantil. Las constantes reformas al Código de Comercio, lejos de calificar al legislador federal como óptimo por su ejercicio de actualización de las leyes, lo reprueban por no expedir desde hace tiempo una reforma procesal en materia mercantil de gran envergadura y, además, de larga vida, que haga innecesarias las múltiples y sucesivas reformas que cambian constantemente las reglas del proceso, y que, además, acaban remitiendo a la supletoriedad de las leyes locales.

Entonces, ¿las legislaturas de los estados han hecho mejores leyes procesales que el Congreso de la Unión? La respuesta no puede ser uniforme. Tendría que calificarse de manera individual la legislación procesal de cada estado, justamente porque cada estado ha legislado individualmente. En un orden

federal, se entiende que hay diferencias en las leyes de los estados, y la iniciativa presidencial pretende acabar con esas diferencias por la idea de homologación; bajo esa óptica, federalismo y homologación son conceptos que se observan con suspicacia. Y, ¿hay garantía de que las legislaturas de los estados pueden legislar mejor en materia procesal que el Congreso de la Unión? No. Garantía, no. Si así fuera, las 31 leyes procesales de las entidades federativas, serían eficaces y contendrían los principios fundamentales de un debido proceso, y no es así; pero sí es cierto que hay mejores leyes en unos estados que en otros.

III. ¿Qué justificaría una reforma constitucional para la unificación del derecho procesal privado?

La iniciativa presidencial no debe limitarse a pretender la homologación de las leves procesales de los estados, mediante la expedición de una sola ley general expedida por el Congreso de la Unión, porque no aporta elementos que aseguren que esa ley será mejor que la de cada estado; es un sofisma pensar que lo federal es siempre mejor que lo estatal. Si el Presidente de la República lo considera así, entonces debería en su iniciativa dar luces cuando menos de las bases por las que se expedirá esa gran ley procesal única para toda la república, y no limitarse a señalar que se atenderán los más altos estándares internacionales en materia de un recurso sencillo, rápido y efectivo, pues no identifica esos estándares y por tanto no compromete el resultado. Así entonces, si los estados han de renunciar a su facultad legislativa en materia procesal civil y familiar, deberían saber a cambio de qué lo han de hacer, pues la homologación por sí misma no es un argumento, porque las diferencias en la legislación de cada entidad federativa son resultado de que estas son libres e independientes en su régimen interior. Tampoco es argumento la homologación porque, se dice en la iniciativa, no hay argumento técnico para que los procedimientos civiles y familiares sean distintos en cada entidad federativa; lo que habría que preguntar es ¿por qué no? ¿no es el federalismo argumento suficiente? ¿habrá que excluir del federalismo la facultad de legislar de las entidades federativas en materia procesal? Parece que el autor de la iniciativa entiende como iguales al derecho mercantil, y al derecho civil y familiar, y que por ello debe seguirse el modelo de una sola ley para toda la república. Entendemos que el objeto del derecho mercantil es el acto de comercio, y que el comercio no debe conocer diferencias legislativa en el interior del país, es por eso que las leyes mercantiles son federales, como lo dispone el artículo 73, fracción X, de la Constitución mexicana; por el contrario, el objeto del derecho civil y del derecho de familia, son las personas, la familia, las obligaciones, los contratos civiles, los derechos reales y las sucesiones, por tanto la justificación para la federalización de la legislación mercantil, no aplica para la legislación procesal civil y mucho menos para la procesal familiar.

Entonces, ¿qué podría justificar un Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares? La reforma podría justificarse en cuatro puntos: primero, que la mayoría de los códigos locales incumplen con el debido proceso; segundo, que el nuevo código único cumplirá con los principios fundamentales del debido proceso; tercero, que su promulgación irá acompañada de una gran reforma al sistema judicial de los estados, acompañada de recursos económicos suficientes para su implementación y mantenimiento; y, cuarto, que incluso unifique el derecho procesal civil, familiar y mercantil, en un mismo cuerpo normativo.

La primera justificación, la necesidad de modernizar los códigos procesales, la puede resolver cada legislatura sin necesidad de una reforma constitucional; entonces, por sí mismo este punto no la justifica. La segunda justificación, es decir un código nacional de vanguardia y celoso del debido proceso, debe vislumbrarse desde la iniciativa de la reforma para justificarla. La tercera justificación, es decir la reforma al sistema judicial en el ámbito procesal civil y familiar, es lo que realmente justificaría que los estados decidan renunciar a su facultad legisladora en esas materias; no la homologación per se, sino la aspiración de que el nuevo código sea la base para una transformación profunda de los sistemas judiciales en los estados, que daría lugar a la implementación de procesos orales donde la federación sea corresponsable con recursos presupuestarios para su óptima operación. Y la cuarta justificación, va en torno a la unificación del derecho procesal privado que resuelva de una

buena vez los conflictos en los presupuestos procesales de competencia por razón de materia y de improcedencia de la vía, conflictos que son recurrentes particularmente cuando se ventilan conflictos sobre actos jurídicos donde se cuestiona si estos son de naturaleza civil o mercantil, y por tanto si los ha de resolver un juez de lo civil o un juez de lo mercantil, y si se han de ventilar en la vía civil ordinaria o en la vía mercantil ordinaria, lo que no siempre resulta claro y coloca a los justiciables en una verdadera incertidumbre cuando deciden la clase de juicio que han de iniciar, y quedan expectantes de la firmeza del procedimiento por el que optaron.

IV. Principios que se deben incluir en la reforma, en pro del debido proceso

¿Por qué decimos que la mayoría de los códigos procesales incumplen con el debido proceso? Lo incumplen los que siguen el procedimiento "tradicional" escrito y desdeñan o no entienden la oralidad como condición esencial del proceso. Y es que la oralidad es principio fundamental del debido proceso, es el cauce necesario que permite la realización plena de los otros principios: contradicción, inmediación, publicidad y concentración, principios que, para Berzosa Francos,⁸ son consecuencia de la oralidad; oralidad que como afirma Antonio Francoz, "asegura el principio del contradictorio de partes, testigos y peritos mediante confrontaciones que sólo operan eficazmente en el proceso oral, pues en el escrito pierden valor".⁹ En el mismo tenor, los códigos que no exigen la inmediación, ignoran que esta es condición del debido proceso, porque posibilita que el juez de manera directa escuche los alegatos, reciba las pruebas, las valore y las cuestione. Como lo afirma Devis Echandía, "La manifestación principal del requisito de inmediación subjetiva es la que impone que el acto de prueba se practique

⁸ Berzosa, Ma. Victoria, *Los principios configuradores del procedimiento en la nueva Ley de enjuiciamiento civil*, (sf) artículo recuperado el 17 de febrero de 2016, p. 594. http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro204/lib204-19.pdf

⁹ Francoz, Antonio. *La oralidad en el proceso civl*, Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 23, Toluca, 1997, pp. 160-161. Recuperado el 15 de diciembre de 2015 de http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derhum&n=23

en presencia de su destinatario, es decir, que la prueba se verifique ante el juez". ¹⁰ Chiovenda, sobre la oralidad, afirmó que: Un proceso, que pretenda realizar seriamente el principio de libre convicción del juez, no puede ser sino oral porque solo el proceso oral permite formarse un convencimiento mediante la observación personal y directa del material de la causa. ¹¹

Por eso, en 1970, como lo expone Fix-Zamudio, ¹² los juristas latinoamericanos reunidos en Bogotá, mostraban su convicción en torno a la oralidad y los principios de publicidad, inmediación y concentración, y su compromiso de promoverlos en sus países de origen. Principios que, según Duce, Marín y Riego, ¹³ han sido reconocidos reiteradamente en los acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos. En América, en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ¹⁴ conocido como "Pacto de San José". En Europa por el artículo 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. ¹⁵ Y en el marco de la

¹⁰Devis, Hernando, *Teoría General de la Prueba Judicial*, editor Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, (sf) p. 61.

¹¹ Chiovenda, José, *Instituciones de derecho procesal civil*, Vol. I, 1ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989, p. 148.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974, p. 81. Recuperado el 15 de diciembre de 2015 de Sitio web: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/672.

¹³ Duce, Maurice; Marín, Felipe; y Riego, Cristián; Reforma a los procesos civiles orales: consideraciones desde el debido proceso y calidad de la información, contribución a la obra colectiva Justicia Civil: Perspectivas para una reforma en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2008, p. 36. Recuperado el 15 de diciembre de 2015 de http://www.reformasprocesales.udp.cl/CONTRIBUCIONES/Justiciacivil2008_ceja 4.pdf

¹⁴ Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

¹⁵ Artículo 6 Derecho a un proceso equitativo 1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática,

Organización de las Naciones Unidas, en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. ¹⁶ Duce, Marín y Riego, afirman que para la doctrina procesal, la oralidad constituye el único mecanismo idóneo para asegurar la inmediación y la publicidad en el proceso y acusan el riesgo, consumado para quien esto escribe, que si las pruebas no se presentan en forma oral y directa frente a los jueces que van a decidir el asunto, el proceso se transformará en intercambio de papeles entre los abogados y el tribunal. ¹⁷

Así las cosas, si se pretende reformar la Constitución, debe hacerse para consolidar el derecho humano al debido proceso. La discusión en el constituyente permanente, debe ser sobre qué sistema y principios han de seguir los procesos civiles y familiares; si han de ser orales, si han de ordenar la inmediación, si han de exigir la publicidad, y si desde luego velarán por la debida contradicción, y en esa discusión deben concluir que el debido proceso no puede entenderse en el siglo XXI como un sistema tradicional y escrito, que ignore dichos principios. Y después de afirmar la clase de proceso que debe legislarse, entonces identificar quién será el legislador. Si han de ser los estados, entonces consagrar la oralidad en el artículo 17 constitucional y ordenar a las legislaturas de los estados que en un tiempo razonable los incluyan en los códigos procesales, y a los poderes judiciales locales que los implementen. Si ha de ser el legislador federal, entonces imponerle en

cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

¹⁶ Artículo 14 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

¹⁷ Duce, Maurice; Marín, Felipe; y Riego, Cristián, opus cit., p. 36.

la Constitución los principios de la oralidad para que los dispongan en la legislación procesal. Pero además, en ambos supuestos, hacer corresponsable a la federación con la aportación permanente de recursos económicos que permitan la implementación y el eficaz funcionamiento de una justicia con tecnología moderna, oral, humana, frontal, de cara al juez que ha de resolver, pública, sensible y cercana al justiciable, concentrada y con pleno derecho al contradictorio; es decir, debido proceso.

-Berzosa, Ma. Victoria, Los principios configuradores del procedimiento en la nueva Ley de enjuiciamiento civil, (sf).

-Chiovenda, José, *Instituciones de derecho procesal civil*, Vol. I, 1ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1989.

- -Devis, Hernando, *Teoría General de la Prueba Judicial*, editor Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, (sf)
- -Duce, Maurice; Marín, Felipe; y Riego, Cristián; Reforma a los procesos civiles orales: consideraciones desde el debido proceso y calidad de la información, contribución a la obra colectiva Justicia Civil: Perspectivas para una reforma en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2008,
- -Ferreyra, Raúl, *Reforma constitucional de 1994 y Tratados internacionales con jerarquía constitucional, Manifiesto sobre las garantías de los derechos*, Infojus, Sistema argentino de información jurídica, 1ª edición, 2015.
- -Francoz, Antonio. *La oralidad en el proceso civl*, Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 23, Toluca, 1997.
- -Fix-Zamudio, Héctor, Constitución y proceso civil en Latinoamérica, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974
- -Tena, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 20^a edición, México, 1984.

Bibliografía

