

## Aspectos a considerar en la expedición del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares

### Ideas clave:

- > El 15 de septiembre de 2017 se le otorgó la facultad al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.
- > La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, mediante resoluciones de acciones de inconstitucionalidad y amparo, la obligación del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar
- > La regulación de los procedimientos en materia civil y familiar es fundamental en la solución de los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática.

El 15 de septiembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (CPEUM) (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), el cual entre otros aspectos, estableció que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

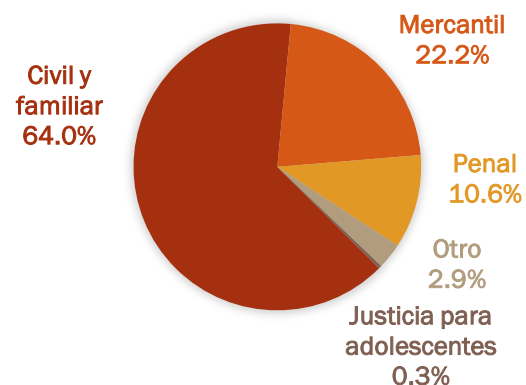
En esta reforma, se estableció un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del decreto, para expedir dicha legislación única:

“CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto” (DOF, 15/09/2017).

No obstante, el posible nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF) no se ha expedido. Ello, a pesar de la carga que estas materias, en términos de asuntos ingresados, suponen para los poderes judiciales estatales (Gráfica 1).

**Gráfica 1. Porcentaje de expedientes y causas penales ingresadas durante 2020 según materia**

Expedientes y causas penales: 1,577,327



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 (INEGI, 2021).

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido, mediante resoluciones de acciones de inconstitucional y amparo, la obligación del Congreso de la Unión de legislar para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar.

A su vez, es importante puntualizar que el 28 de abril de 2022 se aprobó en la Cámara de Diputados la creación del Grupo de Trabajo en Materia de Justicia Cotidiana, que tiene como objetivo generar las adecuaciones necesarias en materia civil y familiar (Cámara de Diputados, 28/04/2022).

En este sentido, el objetivo de esta Nota Estratégica es dar cuenta de la importancia de contar con un CNPCF, a su vez, poner énfasis en la importancia de los procedimientos relacionados con: la oralidad de los juicios, la justicia digital y la ejecución de las sentencias, y finalmente, presentar las iniciativas que se encuentran pendientes de ser dictaminadas en la materia.

## 1. ¿Por qué es importante expedir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares?

A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, diversas entidades federativas (a través de procesos legislativos, en los que intervinieron tanto los congresos como los poderes ejecutivos locales), han buscado reformar, por diversos motivos, sus códigos procesales.

Así, una vez que las entidades federativas, entre ellas Aguascalientes, Coahuila y Zacatecas, publicaron las reformas en sus periódicos oficiales, la Procuraduría General de la República, hoy Fiscalía General de la República (FGR), solicitó vía acción de inconstitucionalidad, ante la SCJN, declarar la invalidez de dichas reformas legales, alegando una invasión de esferas competenciales, toda vez que mediante la reforma constitucional se dotó al Congreso de la Unión de facultades exclusivas en la materia.

En ese sentido, la SCJN en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad 144/2017 (DOF, 17/03/2020), 32/2018 (DOF, 22/06/2021), 37/2018 (DOF, 12/03/2021) y 58/2018 (DOF, 15/04/2021) abordó dicho conflicto competencial.

En dichas sentencias, el Pleno de la SCJN resolvió que el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar sobre las materias procesal civil y familiar a nivel nacional. Por tanto, los congresos locales no pueden reformar sus propios códigos adjetivos en la materia, pero deben seguir aplicándolos hasta en tanto se expida el CNPCF:

“31. De esa manera, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden expedir normas al respecto como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional, que podían ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconocían.

32. Debe aclararse que, si bien **con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procesal civil y familiar**, en tanto entre en vigor la legislación única que, en su momento, expida el Congreso de la Unión, se debe seguir aplicando por parte de las autoridades competentes la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha” (DOF, 22/06/2021).

No obstante, los ministros Ana Margarita Ríos Farjat y Luis María Aguilar Morales en su voto de minoría en las acciones de inconstitucionalidad 32/2018 y 58/2018 disintieron de la mayoría, debido a que, entre otras

razones, dicha resolución vulnera la seguridad jurídica de los gobernados:

### “Tercera razón

**Someter a los Estados federados a que no puedan ajustar sus códigos procedimentales civiles y familiares sino hasta que el Congreso de la Unión, emita la legislación única en esas materias, implica maniatarlos e impedirles la posibilidad de proteger las situaciones de facto que demanda una realidad en incesante cambio y esto terminaría por perjudicar de manera directa al ciudadano y a la sociedad en general”** (énfasis añadido; DOF, 15/04/2021 y 22/06/2021).

Acorde con lo anterior, en los informes del congreso y el poder ejecutivo de Coahuila en la acción de inconstitucionalidad 32/2018, estos señalaron que:

**“Atender a la solicitud de la Procuraduría General de la República llevaría a una parálisis legislativa absoluta por un tiempo prolongado que vulneraría los derechos humanos de acceso a la justicia rápida y expedita e implicaría desatender, además, el principio de progresividad, pues las reformas legales tutelan y protegen diversos derechos de las partes que intervienen en procedimientos judiciales.”** (DOF, 22/06/2021, numerales 4, inciso e, y 5, inciso e).

En este mismo sentido, el 11 de abril de 2018 la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C. presentó una demanda de amparo indirecto en contra del Congreso de la Unión por las siguientes omisiones (SCJN, 2021: 3):

- La omisión absoluta de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o CNPCF.
- La omisión absoluta de adecuar las leyes generales y federales correspondientes en materia del principio de legalidad en los procedimientos orales.
- La omisión absoluta de adecuar las leyes generales y federales correspondientes en materia de solución de fondo del conflicto, en donde las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El 28 de junio de 2019, el juicio de amparo fue resuelto por el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, el cual concedió el amparo a efecto de que el Congreso de la Unión realice lo siguiente (SCJN, 2021: 4):

- Expedir el CNPCF en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de que cause ejecutoria su resolución.
- Cumplir lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional, de modo que adecúe las leyes federales y generales a las modificaciones efectuadas a los artículos 16 y 17 de la

Constitución Federal en los casos que así se requiera.

En desacuerdo con esta resolución, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión interpusieron recursos de revisión. Así, el 12 de marzo de 2020, la SCJN reasumió su competencia originaria para conocer de estos medios de impugnación (SCJN, 2021: 5).

Finalmente, el 12 de mayo de 2021 la SCJN resolvió el amparo en revisión 265/2020, señalando que el Congreso de la Unión, al no expedir el CNPCF, ni realizar las adecuaciones necesarias a las leyes federales y generales, de acuerdo con las modificaciones efectuadas a los artículos 16 y 17 de la CPEUM, violó el derecho de acceso a la justicia de la quejosa:

“218. No obstante, **una vez que el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional una obligación concreta para la optimización del derecho de acceso a la justicia, el Congreso de la Unión se encuentra compelido a acatarla. En caso contrario, tal como ocurrió en el presente asunto, la inacción del Congreso constituirá una violación al derecho de acceso a la justicia** de la Quejosa en las vertientes anunciadas” (énfasis añadido; SCJN, 2021: 91).

Por tal, confirmó la sentencia del amparo resuelto por el Juez Octavo de Distrito en Materia Civil en el sentido de expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, y adecuar las leyes generales y federales que así lo requirieran al nuevo contenido de los artículos 16 y 17 constitucionales, realizando las siguientes delimitaciones (SCJN, 2021: 92-93):

- Por lo que hace al plazo de cumplimiento de estas obligaciones, se considera que debe hacerse antes de que finalicen los próximos dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, es decir, antes del 30 de abril de 2022.
- En cuanto a los deberes legislativos, el derivado del cuarto transitorio se cumplirá con la expedición de la legislación única en materia procesal civil y familiar.
- El derivado del segundo transitorio, como se indica en su propio texto, busca un análisis exhaustivo de la legislación para verificar su adecuación a la Constitución. Esto, a juicio de esta Primera Sala, implica que el Congreso debe llevar a cabo un proceso de revisión integral de la legislación general y federal, a fin de verificar el acatamiento del contenido incorporado a los artículos 16 y 17 constitucionales:
  - En caso de que se requieran adecuaciones, éstas deben emitirse en el plazo señalado anteriormente.
  - En caso de que se estime que no se requiere ninguna modificación legislativa a ninguna

ley, ello deberá ser producto de una decisión de ambas cámaras que cumpla con las diferentes etapas y requisitos del procedimiento legislativo; lo cual tendrá que ser acreditado e informado.

Cabe resaltar que, si bien el Congreso de la Unión tenía como plazo hasta el 30 de abril de 2022 para cumplimentar esta sentencia, la Ley de Amparo prevé que, a consideración del órgano jurisdiccional el plazo se podrá ampliar por una sola vez, si la autoridad responsable demuestra que se encuentra en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso (DOF, 2/04/2013, art. 193).

De lo expuesto anteriormente, se desprende que la razón primordial por la cual se debe expedir de manera expedita el CNPCF, es estar en condiciones de regular de manera oportuna la realidad social en constante evolución, evitando que se presenten vacíos normativos, comúnmente denominadas “lagunas jurídicas”, en la legislación adjetiva civil y familiar que vulneren el derecho de acceso a la justicia de los gobernados.

En este mismo sentido, de acuerdo con México Evalúa (2021a), existen esencialmente dos problemáticas derivadas de la inexistencia de un CNPCF:

1. No se puede modificar la norma adjetiva de la llamada “justicia cotidiana”.
2. No se pueden implementar nuevas herramientas y medios digitales para impartir justicia en esas materias.

Respecto al primer punto, es necesario precisar que las materias civil y familiar forman parte de la llamada “justicia cotidiana”, toda vez que estas materias forman parte de los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática y a las que se busca dar solución:

“**La justicia cotidiana se refiere así a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática. Incluye a la justicia civil, que atiende los problemas del estado civil y familiar de las personas o bien el cumplimiento de sus obligaciones contractuales**, lo mismo que la justicia laboral, que trata las relaciones de trabajo de las personas con sus empleadores, sean estos particulares u organismos públicos, pero también un sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos directos de los ciudadanos con alguna autoridad. La justicia de proximidad, es decir, aquella que atiende los problemas que se generan de la convivencia en las comunidades, vecindarios y ciudades, forma parte también de la justicia cotidiana y dentro de ésta se considera especialmente los mecanismos que existen para resolver problemas en

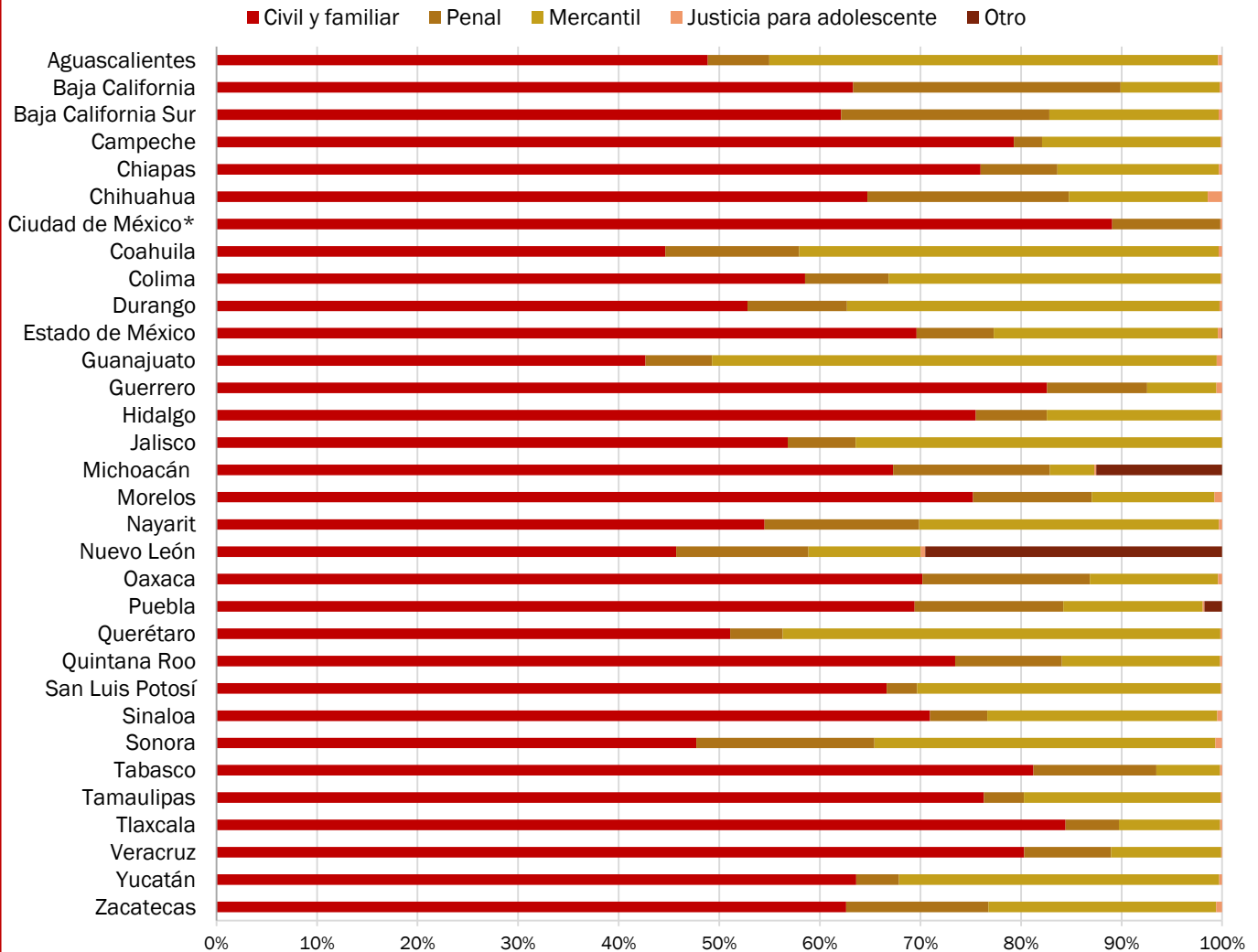
las escuelas por ser éstos centros importantes de convivencia y socialización” (CIDE, 2015:14).

En este sentido, de acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 (INEGI, 2021: 26-27) durante 2020 los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales estatales ingresaron 1 millón 577 mil 327 asuntos, de los cuales 1 millón 9 mil 332 fueron en

materia civil y familiar, lo que representa el 64% del total de los asuntos (Gráfica 1).

En entidades como Guerrero, Tabasco, Tlaxcala, y Veracruz la materia civil y familiar representa más del 80% de los asuntos que son ingresados en los órganos jurisdiccionales, sin embargo, como se señaló con anterioridad, los congresos locales no pueden reformar sus códigos en la materia (Gráfica 2).

**Gráfica 2. Porcentaje de expedientes y causas penales ingresadas en primera instancia durante 2020 por entidad federativa según materia**



\*Nota: El Poder Judicial de la Ciudad de México reportó que los expedientes registrados en materia civil incluyen las materias civil y mercantil, debido a la competencia de los juzgados civiles para conocer de ambas materias.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 (INEGI, 2021).

Aunado a lo anterior, la norma adjetiva civil se aplica supletoriamente a otras materias; esto es, que se utiliza cuando la normatividad específica no prevea un aspecto en concreto. Por dar algunos ejemplos, en el orden federal: la Ley Agraria (DOF, 26/02/1992, art. 2), la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la CPEUM (DOF, 2/04/2013, art. 2) y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (DOF, 4/08/1994, art. 2).

En ese sentido, la falta del CNPCF puede tener efectos en otras materias que establezcan la supletoriedad de este.

Atendiendo al segundo punto, México Evalúa señala que la falta de actualización de los códigos procesales civiles y familiares locales dificulta a los poderes judiciales la implementación de nuevas herramientas y medios digitales para impartir justicia en esas materias,



medidas relevantes en tiempos de pandemia por la COVID-19. Al respecto, Miguel Carbonell señala:

“Ahora bien, la pandemia nos obliga a observar medidas de sana distancia y eso incluye el desempeño de la tarea judicial, para efecto de tutelar la vida, la salud y la integridad física de todos los que trabajan en nuestros tribunales. La única manera de hacerlo es si logramos introducir herramientas tecnológicas para el desahogo de los juicios. **Necesitamos contar con herramientas como los juicios en líneas, las audiencias virtuales, el uso de programas de inteligencia artificial, notificaciones por WhatsApp, entre otras cuestiones que pueden permitir que la justicia sea más ágil, que se imparta con mayor celeridad y que no ponga en peligro de contagio a quienes acuden ante nuestros jueces a reclamar sus derechos**” (énfasis añadido; Carbonell, 28/04/2020).

En ese sentido, la creación del CNPCF es una oportunidad de generar un marco normativo que permita a los poderes judiciales locales implementar diversas soluciones digitales (México Evalúa, 2021a).

## 2. Principales aspectos a considerar en la expedición del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares

El 27 de noviembre de 2014, la Presidencia de la República encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la organización de foros de consulta para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones para garantizar un mayor y mejor acceso a la justicia (CIDE, 2016: “Presentación”, párrafo 6).

Así, de noviembre de 2015 a enero de 2016 se realizaron los llamados “Diálogos por la Justicia Cotidiana” entre investigadores y expertos de la sociedad civil, académicos (as), abogados (as), representantes de organismos autónomos y diversas autoridades de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Estos, consistieron en nueve mesas de trabajo temáticas con el objetivo de discutir las problemáticas que enfrenta la justicia cotidiana, y sus posibles soluciones. Los temas de las mesas fueron (CIDE, 2016: 3):

1. Justicia civil y familiar.
2. Justicia laboral.
3. Medidas para reducir la marginación jurídica.
4. Mejora de la enseñanza y del ejercicio del Derecho.
5. Violencia en las escuelas.
6. Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa.
7. Organización y funcionamiento de los poderes judiciales.
8. Resolución del fondo del conflicto y amparo.
9. Política en materia de justicia.

Respecto a la justicia civil y familiar, se resaltó que uno de sus principales problemas es la multiplicidad de los códigos procesales civiles en cada una de las entidades federativas:

“Entre las desventajas que plantea la actual multiplicidad de códigos de procedimientos civiles destaca la de que propicia una gran desigualdad ante la ley, pues ésta es diferente en cada entidad federativa, lo cual es contrario al principio de igualdad ante la ley y contradice la seguridad jurídica que debe regir en todo ordenamiento. **La multiplicidad de códigos se traduce en barreras de acceso a la justicia, desigualdad ante la ley, incertidumbre e inseguridad jurídicas.** [...]”

**Además, la enorme cantidad de códigos vigentes en el país no permite que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los tribunales colegiados de circuito y de los plenos de circuitos, cumpla con su función esencial de uniformar la interpretación judicial de la ley, pues no puede haber uniformidad de la jurisprudencia allí donde hay tanta dispersión legislativa.** En una sola entidad federativa en que tengan su sede varios tribunales colegiados, éstos pueden sostener criterios de interpretación de la misma ley, no solo distintos sino hasta contradictorios, cuya resolución por el Pleno de Circuito puede llevar algún tiempo. [...]”

**Esta multiplicidad plantea también grandes dificultades para la reforma o la renovación procesal, pues tales reformas sólo se llevan a cabo en forma aislada por cada entidad federativa.** Igualmente, la doctrina no se ocupa de todos los códigos procesales de todas las entidades federativas –tarea que resulta casi imposible– sino sólo de la legislación del Distrito Federal. [...]” (énfasis añadido; CIDE, 2016: 15).

Dada la problemática, se propuso como soluciones en materia legislativa, facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia procesal civil y familiar en todo el país; y posteriormente, expedir el CNPCF:

“Soluciones

Iniciativa legislativa

Generar una iniciativa de ley para reformar el artículo 73 constitucional a fin de dejar como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia procesal civil y familiar en todo el país. Posteriormente, propone generar una iniciativa con decreto de código nacional de procedimientos civiles para adecuar y realizar una impartición idónea de la justicia.” (CIDE, 2016: 27).

Cabe resaltar que la primera parte de la propuesta, tendiente a facultar al Congreso de la Unión para expedir una legislación única en materia civil y familiar, fue retomada por la Presidencia de la República, que la presentó como Iniciativa ante el Senado de la República (Senado de la República, 28/04/2016); y seguido del proceso legislativo correspondiente, se reformó la CPEUM en dichos términos (DOF, 15/09/2017).

Por lo que hace a la expedición en concreto de la legislación única en materia civil y familiar, se propuso (CIDE, 2016: 27):

- **Crear un código nacional de procedimientos civiles incluyente**, con perspectiva de género, con procedimientos pronto y expedito, **en el que se agilice la ejecución de las sentencias**, se erradiquen las prácticas discriminatorias; se promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, y se vele por las personas, las familias y la sociedad en su conjunto.
- **Analizar la cobertura y la ruta de implementación del juicio oral civil en un código nacional de procedimientos civiles.**
- **Fomentar el uso del juicio en línea**, notificaciones electrónicas y sistemas de gestión operativa.
- Generar mecanismos para que expertos en diferentes materias y abogados colaboren gratuitamente en auxilio a los poderes judiciales.

Si bien todos y cada uno de estos aspectos son importantes para el diseño del nuevo CNPCF, consideramos que es de especial importancia poner atención en los aspectos de la oralidad de los juicios, la justicia digital y la ejecución de las sentencias.

### 2.1. Oralidad en los juicios

En los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” se propuso que en el nuevo CNPCF se adoptara el juicio oral civil usando como base las reglas y estructura del juicio oral mercantil:

“Se propone **seguir las reglas y la estructura del juicio oral mercantil para implementar el juicio oral civil en todo el país**. Para ello, se deberá incorporar en el código nacional de procedimientos civiles capítulos que regulen los juicios orales civiles, así como analizar la cobertura y la ruta de implementación del juicio oral civil.” (CIDE, 2016: 29-30).

En ese sentido, desde una perspectiva pragmática, el juicio oral mercantil ha demostrado ser más eficiente que el juicio ordinario mercantil. Así, en promedio, el primero se resuelve en 270 días, mientras que el segundo recibe sentencia en 400 días (CONAMER, 2020: 29).

Por su parte, desde un enfoque de derecho internacional de los derechos humanos, Villadiego (2010: 17-21) propone que la oralidad es un elemento central en el debido proceso, conforme a los siguientes aspectos:

1. *Instrumentos internacionales regulan la oralidad como elemento del debido proceso*: La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, contemplan el derecho a ser

oído públicamente. Así, la publicidad implica que el ejercicio del derecho a ser oído debe ser abierto al público, y en éste, debe permitirse que la persona se dirija ante el tribunal o juez competente, por lo cual usualmente implica la realización de una audiencia oral.

2. *Los principios de inmediación y contradicción como integrantes del debido proceso*. La CADH establece los principios de inmediación como elemento del debido proceso (principio procesal según el cual existe una interacción directa e inmediata entre las partes y el juez), y de contradicción (derecho del justiciable para interrogar a los testigos y solicitar la presencia de otros testigos o peritos), los cuales se garantizan de manera efectiva a través de la oralidad.
3. *Pronunciamientos de instituciones y organismos del sistema internacional e interamericano de derechos humanos*. Esencialmente tres: a) el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) mencionó que los Estados que establecen recursos judiciales para la determinación de derechos y obligaciones deben garantizar las nociones básicas del debido proceso, entre ellas, el derecho a la audiencia; b) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoció el derecho a la audiencia, y no solo a ser simplemente oído, como integrante del debido proceso; y c) el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) a petición de la CIDH, realizó un informe sobre los regímenes recursivos en los sistemas procesales penales acusatorios en las Américas, en el que mencionó el alcance del artículo 8 relativo al debido proceso. En este, el CEJA menciona que dicho artículo contempla la noción del juicio oral como eje central del debido proceso.
4. *Igualdad de derechos de la CADH para todos los ciudadanos de América*. La versión de inglés de la CADH establece como elemento central del debido proceso el derecho de la persona a una audiencia para la determinación de derechos civiles, laborales y fiscales; y no el derecho a ser oído como la versión en español. Sin embargo, se considera que debe prevalecer el derecho de audiencia porque no genera equívocos, es congruente con el principio de inmediación, genera mayores garantías de debido proceso, y es conforme con la interpretación de la CIDH y el CDH.

Con base en lo anterior, concluye que el derecho a una audiencia (caracterizada por su oralidad) en el sistema interamericano de derechos humanos es un elemento central del debido proceso, pues es la interpretación más adecuada del “derecho a ser oído” contenido en el

artículo 8.1 de la Convención Americana (Villadiego, 2010: 21).

## 2.2. Justicia digital

En los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” se propuso incorporar el juicio en línea, las notificaciones electrónicas y sistemas de gestión operativa en el nuevo CNPCF:

“Fomentar entre los poderes judiciales el uso de herramientas electrónicas que agilicen los procesos. Particularmente, se sugiere **promover el uso del juicio en línea, las notificaciones electrónicas y los sistemas de gestión operativa**. A fin de llevar a cabo esta solución, se deberá incorporar el juicio en línea, las notificaciones electrónicas y sistemas de gestión operativa en el código nacional de procedimientos civiles, así como estudiar la posibilidad de aprovechar los sistemas informáticos que tienen los diferentes poderes judiciales para utilizarlos en el resto del país.” (CIDE, 2016: 33).

La digitalización de los poderes judiciales locales ha tenido algunos avances durante los últimos años. De acuerdo con México Evalúa (2021b) en abril de 2020, 13 poderes judiciales locales contaban con expedientes electrónicos, y 5 de ellos tenían herramientas digitales para que los particulares pudieran presentar demandas y promociones.

Casi un año después, específicamente en marzo de 2021, 23 poderes judiciales locales ya tenían expedientes electrónicos, y 14 tenían herramientas para la presentación de demandas y promociones (México Evalúa, 2021b)

En ese orden de ideas, esta organización de la sociedad civil elaboró una *Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia*, en la cual se presentaron las siguientes recomendaciones de política pública (México Evalúa, 2020: 40-42):

1. *Impulsar la uniformidad y simplificación procesal*: Con el fin de generar certeza y confianza entre los diversos actores, es importante uniformar criterios, reglas y procesos de recepción, gestión y tratamiento de la información que reciben los poderes judiciales vía electrónica a través de la expedición del CNPCF, una reforma constitucional que impulse el uso generalizado de nuevas tecnologías en el sistema de justicia, o expedir una Ley General en el uso de nuevas tecnologías en la impartición de justicia.
2. *Contrarrestar la percepción de que el acceso remoto a la justicia todavía está lejos de normalizarse*. A través de la planeación de procesos de generación de la información, diversificando las materias en las cuales estas herramientas pueden utilizarse, garantizando su

interoperabilidad, y tomando en cuenta a los usuarios.

3. *Impulsar la ‘pedagogía’ sobre el proceso digital*. Desarrollar guías, protocolos o manuales que indiquen las reglas, condiciones y maneras en que pueden interactuar y comunicarse los sujetos procesales vía remota.
4. *Apostar por la formación, certificación y capacitación para la profesión jurídica*. Incluir materias o actividades relaciones con el ejercicio de la profesión vía digital, en los planes de estudio de las universidades; así como generar procesos de capacitación que validen las cualidades con que cuentan las y los abogados para interactuar con la autoridad jurisdiccional por vías distintas al proceso tradicional.
5. *Evaluar el impacto de la implementación y operación de herramientas digitales*. Para conocer el grado de éxito de las herramientas digitales, corregir sus fallas potenciales, mejorar el servicio ofrecido, e incluso, rectificar, es necesario realizar una evaluación.
6. *Crear mecanismos de coordinación*. Este tipo de procesos pueden ser implementados a través de acuerdos nacionales, que dependen en última instancia de la disposición política de los actores, así como de los recursos con que cuenten para ello.

## 2.3. Ejecución de las sentencias

En los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” se propuso reglamentar minuciosamente la ejecución de las sentencias en el nuevo CNPCF. Específicamente, se recomienda facultar al juez para ordenar la grabación de las diligencias de ejecución, así como incorporar las reglas de las medidas y providencias precautorias del Código de Comercio:

“La mesa propone incorporar en el código nacional de procedimientos civiles reglas claras y precisas que garanticen la adecuada ejecución de las sentencias. Particularmente, se debe establecer que el juez podrá **ordenar la grabación del desarrollo de las diligencias de ejecución**. De igual manera, se sugiere **incorporar en el código las reglas de las medidas y providencias precautorias** que se incorporaron al Código de Comercio como resultado de la reforma de enero de 2014, en el tema relacionado al ocultamiento de bienes.” (CIDE, 2016: 29).

Respecto a este punto, Macarena Vargas (CEJA, 2013: 209-213) en su investigación exploratoria sobre la ejecución civil en América Latina, propone:

1. *Desjudicializar algunas fases del procedimiento de ejecución*. Cuando ciertas fases carezcan de controversia, es recomendable que las realicen órganos o agentes distintos al juez, los llamados oficiales de ejecución.

2. *Nuevos procedimientos estructurados sobre la oralidad.* Las audiencias generan una mayor celeridad de las actuaciones judiciales, lo que permite disminuir la extensa duración de los procedimientos ejecutivos. Estas, deberán limitarse solo a aquellos casos en los que se produzca una controversia entre partes.
3. *Reconocimiento explícito de los derechos y deberes del acreedor y del deudor.* Se debe diseñar un sistema de incentivos y sanciones lo suficientemente persuasivo que lleve a las partes a cumplir con tales deberes, otorgando al juez la facultad de sancionar al litigante infractor.
4. *Dotar al órgano o agente de ejecución amplias facultades de investigación.* Lo anterior supone que el órgano o agente pueda solicitar información al deudor y a terceros sobre los ingresos y bienes del primero, así como la posibilidad del juez de aplicar medidas de coerción de índole económicas.
5. *Ofrecer instancias de acuerdos entre las partes.* Se recomienda establecer instancias formales de conciliación o mediación para que las partes, que así lo deseen, puedan negociar las condiciones para cumplimentar las sentencias.

### 3. Iniciativas legislativas para la expedición del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares

Hasta la redacción de esta nota se han presentado en el Congreso de la Unión tres iniciativas para expedir un CNPCF, las cuales se encuentran pendientes de dictaminación.

La primera de ellas fue presentada por senadoras y senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 31 de octubre de 2017. El objetivo de la iniciativa es regular el procedimiento de tres tipos de adopción: la plena, la internacional, y la realizada por extranjeros (Senado de la República, 31/10/2017:9).

Además, en esta iniciativa se señala que, considerando que se encuentra aún pendiente el análisis legislativo para la expedición de un nuevo CNPCF, la única vía procedente para adicionar un procedimiento especial de adopción a nivel nacional es mediante la expedición de un nuevo Código. Esto a través de retomar la estructura del actual Código Federal de Procedimientos Civiles e incluir a la adopción como un procedimiento especial (Senado de la República, 31/10/2017:12-13).

La segunda iniciativa fue presentada por diputadas del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 3 de junio de 2020. En la iniciativa se señala que ésta tiene por objetivo expedir un CNPCF que pretende innovar en los procedimientos civiles y familiares en México, a

partir de los siguientes cambios substanciales (Cámara de Diputados, 03/06/2020:12-14):

- Propone la migración a un modelo oral para la impartición de justicia.
- Introduce los principios de oralidad, publicidad, inmediación, contradicción, continuidad, colaboración, igualdad y concentración que deben seguir las actuaciones.
- Incorpora el derecho a los ajustes razonables, un derecho que permite a las partes con alguna discapacidad a tener los medios o condiciones adecuadas que posibiliten la comunicación, internación, información, y entendimiento de las actuaciones del procedimiento.
- Incorpora el derecho de las partes a recibir asesoría jurídica cuando no cuentan con los recursos económicos para tenerla.
- Prevé la creación del Instituto de Representación Jurídica Subsidiaria como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal.
- Prevé un mecanismo de ejecución de la sentencia al establecer un término de 30 días para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el juez.
- Establece distintos mecanismos para que el proceso pueda realizarse utilizando tecnologías de información y prevé casos para los cuales pueda implementarse la impartición de justicia a distancia.
- Se establece el procedimiento de adopción, así como la autorización, certificación, registro y supervisión de los centros de asistencia social, públicos o privados

La última iniciativa fue presentada por senadores del Grupo Parlamentarios de Morena, el día 2 de diciembre de 2021. Tiene por objetivo expedir un CNPCF y entre sus principales aspectos se encuentran (Senado de la República, 02/12/2021:5-22):

- Establece la aplicabilidad del CNPCF en el fuero federal y local en todo el territorio nacional.
- Establece un procedimiento de carácter adversarial, democrático y oral.
- Establece medios alternos de solución de conflictos.
- Establece las bases para el aprovechamiento de las tecnologías de la información en los procedimientos judiciales, a fin de implementar el uso de la firma y actuaciones electrónicas, expedientes digitales, juicios en línea y audiencias a distancia.
- Plantea un procedimiento oral medular en cada materia, con reglas especiales sólo para los casos de juicios especiales o ejecutivos. Por ello, propone disposiciones comunes para la materia



familiar y civil y sólo variantes en cada materia en particular, por razones propias de su naturaleza.

- Establece un régimen transitorio que permite a los Poderes Judiciales de cada entidad federativa la implementación del nuevo Código de forma gradual.

Finalmente, es preciso señalar que el 28 de abril de 2022 se aprobó en la Cámara de Diputados la creación del Grupo de Trabajo en Materia de Justicia Cotidiana, mediante un acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Cámara de Diputados, 28/04/2022).

El Grupo de Trabajo en Materia de Justicia Cotidiana tiene como objetivo identificar, revisar, analizar, modificar y proponer la armonización y la homologación de las leyes respectivas, y está integrado por diputadas y diputados de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 28/04/2022).

### Reflexiones finales

Los juicios civiles y familiares son los asuntos que en términos numéricos representan una mayor carga a los poderes judiciales estatales, por ello, es importante que estos cuenten con procedimientos que les permitan tener una mayor eficiencia en su desempeño.

La expedición de un Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares permitirá que las resoluciones de casos análogos sean iguales en todas las entidades federativas, lo que genera una justicia para toda la sociedad sin que ello dependa de la entidad en la que habitan.

Las y los expertos en la materia han puesto su atención en al menos tres aspectos, que deben ser considerados por las y los legisladores, para generar un Código que permita mejorar la impartición de justicia en la materia civil y familiar: la oralidad de los juicios, la ejecución de sentencias y la justicia digital.

## REFERENCIAS

- Cámara de Diputados (28/04/2022) “Acuerdo por el que se crea el Grupo de Trabajo en Materia de Justicia Cotidiana”. *Gaceta Parlamentaria*. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-III.pdf>
- Cámara de Diputados (03/06/2020) “Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares”. *Gaceta Parlamentaria*. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jun/1NIS-03-JUN/Ini-0603-39.pdf>
- Carbonell (28/04/2020) “¿Por qué es urgente aprobar el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares?”, *Revista Nexos*. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-es-urgente-aprobar-el-codigo-nacional-de-procedimientos-civiles-y-familiares/>
- CEJA (2013) *Aportes para un diálogo sobre el acceso a la justicia y reforma civil en América Latina*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5494/aportesparaundialogo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CIDE (2016) *Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di\\_logos\\_Justicia\\_Cotidiana.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf)
- CIDE (2015) *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento\\_JusticiaCotidiana\\_.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf)
- CONAMER (2020) *Juicios orales mercantiles. Diagnóstico nacional*. Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537439/JOM\\_portal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537439/JOM_portal.pdf)
- DOF (22/06/2021) *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 32/2018, así como el Voto de Minoría de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y del señor Ministro Luis María Aguilar Morales*. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5621812&fecha=22/06/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621812&fecha=22/06/2021)

- DOF (15/04/2021) *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 58/2018, así como los Votos Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y de Minoría de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro Luis María Aguilar Morales.* Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5615938&fecha=15/04/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615938&fecha=15/04/2021)
- DOF (12/03/2021) *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 37/2018 y Voto Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.* Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613541&fecha=12/03/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613541&fecha=12/03/2021)
- DOF (17/03/2020) *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 144/2017, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.* Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5589490&fecha=17/03/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589490&fecha=17/03/2020)
- DOF (15/09/2017) *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares).* Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017)
- DOF (2/04/2013) *Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.* Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 7/06/2021. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>
- DOF (26/02/1992) *Ley Agraria.* Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 8/02/2022. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4652944&fecha=26/02/1992&cod\\_diario=200303](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4652944&fecha=26/02/1992&cod_diario=200303)
- DOF (4/08/1994) *Ley Federal de Procedimiento Administrativo.* Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 18/05/2018. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4724573&fecha=04/08/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4724573&fecha=04/08/1994)
- INEGI (2021) *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021. Presentación de resultados generales.* Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2021/doc/cnije\\_2021\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2021/doc/cnije_2021_resultados.pdf)
- México Evalúa (2021a) *¿Por qué urge aprobar el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares?* Pantin, Laurence y Quezada, Alejandra. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/por-que-urge-aprobar-el-codigo-nacional-de-procedimientos-civiles-y-familiares/>
- México Evalúa (2021b) *La justicia digital en México: el saldo a un año del inicio de la pandemia.* Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/la-justicia-digital-en-mexico-el-saldo-a-un-ano-del-inicio-de-la-pandemia/>
- México Evalúa (2020) *Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia.* Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/02/guia-buenas-practicas-okisbn.pdf>
- SCJN (2021) *Sentencia. Amparo en revisión 265/2020.* Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2020/2/2\\_271584\\_5788.docx](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2020/2/2_271584_5788.docx)
- Senado de la República (02/12/2021) *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Diario de los Debates.* Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-12-02-1/assets/documentos/Inic\\_Morena\\_Sen\\_Moreal\\_Me nchaca\\_Expide\\_Codigo\\_Nacional\\_Procedimiento\\_C iviles\\_Familiares.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-12-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Moreal_Me nchaca_Expide_Codigo_Nacional_Procedimiento_C iviles_Familiares.pdf)
- Senado de la República (31/10/2017) *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, así como, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de adopción. Diario de los Debates.* Disponible en:

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-10-31-1/assets/documentos/Iniciativa\\_PRI\\_CNPCF\\_Adopcion.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-10-31-1/assets/documentos/Iniciativa_PRI_CNPCF_Adopcion.pdf)

Senado de la República (28/04/2016) Iniciativa de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia procesal civil y familiar. *Gaceta del Senado*. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-28-1/assets/documentos/3\\_INI\\_EF\\_Procesal\\_civil\\_familiar.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-28-1/assets/documentos/3_INI_EF_Procesal_civil_familiar.pdf)

Villadiego (2010) “La oralidad en la justicia civil como elemento del debido proceso: un enfoque de derechos humanos”, *Civilizar*. Ciencias Sociales y Humanas, año 10, número 18. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220339001>