

**COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y
PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

LXIV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA

“2020, año de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas y afroamericano”

San Raymundo Jalpan, Oax., a 01 de septiembre de 2020

OFICIO NÚM. GRAYPJ/LXIV/338/2020

ASUNTO: DICTAMEN.

LIC. JORGE A. GONZALEZ ILLESCAS.
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
LXIV LEGISLATURA.
P R E S E N T E.

RECIBIDO
16 SEP. 2020

DIRECCIÓN DE APOYO
LEGISLATIVO

La que suscribe Diputada Elisa Zepeda Lagunas, Presidenta de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia de esta Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca, con fundamento en la fracción I del artículo 50 de la constitución Política Libre y Soberano de Oaxaca, así como en la fracción I del artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; fracción XV del artículo 27 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, remito a Usted el Dictamen correspondiente a los siguientes expedientes:

Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia	552
--	-----

De la Sexagésima Cuarta Legislatura, para que sea tan amable de incluirlo en la siguiente sesión de la Comisión Permanente.

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
“EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ.”



DIP. ELISA ZEPEDA LAGUNAS.
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
REGISTRAR DEL ESTADO DE OAXACA

RECIBIDO
1 SEP. 2020

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**COMISIÓN PERMANENTE DE
ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN
DE JUSTICIA**

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

**DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE, SE ADICIONA EL
ARTÍCULO 11 BIS A LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE OAXACA.**

**COMISIÓN PERMANENTE DE
ADMINISTRACIÓN Y
PROCURACIÓN DE JUSTICIA,
EXPEDIENTE: 552**

**CIUDADANAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES
DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
P R E S E N T E.**

Las y los integrantes de la Comisión Permanente de Administración de Justicia con fundamento en lo dispuesto en los artículos 63, 64 y 65 fracción II, 66 y 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 27, 33, 34, 36, 38 y 42 fracción II inciso a, del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, previo análisis sometemos a la consideración de las y los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, para su discusión y en su caso aprobación fundándonos para ello en los siguientes:

A N T E C E D E N T E S:

1. - Mediante oficio **LXIV/A.L./COM. PERM./5011/2020** de fecha veintidós de julio de dos mil veinte, signado por el Secretario de Servicios Parlamentarios del H. Congreso del Estado y recibido el veintisiete de julio del año dos mil veinte, por esta Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia de la



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

Sexagésima Cuarta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, mediante el cual remite la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el **QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 11 BIS A LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE OAXACA**, presentada por la ciudadana Diputada **MAGALY LÓPEZ DOMÍNGUEZ**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de MORENA. Documental que se registró con el número de expediente 552 del índice de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia.

2.- Las y los Diputados que integran la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, con fecha 01 de septiembre del año en curso, se declaran en sesión ordinaria para analizar y dictaminar el expediente 552 del índice de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia de la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO.- El H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente asunto.

SEGUNDO.- Esta Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia de la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, se declara competente para conocer y resolver sobre el asunto del que se trata, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63, 64 y 65 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 27, 33, 34, 36, 38 y 42 fracción II inciso a), del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

TERCERO.- Esta Comisión dictaminadora realiza el análisis de la iniciativa propuesta, transcribiendo la exposición de motivos de la siguiente forma:

El testamento es una clara intervención de la genialidad jurídica del Imperio Romano, siendo éste una de las instituciones más importantes con que contaban los romanos, pues con él se designaba a la persona que iba a continuar la figura del Pater Familias, prueba de esto es que desde tiempos remotos los romanos, establecieron que para que el testamento tuvieran validez, era indispensable la institución del heredero.¹

Los romanos gozaban de derechos como el ius commercium y el ius connubium, el primero se refiere al derecho que tenían los ciudadanos romanos de poder transmitir a título universal o a título particular, una parte o la totalidad de su patrimonio, por su parte el ius connubium se refiere a contraer matrimonio con todas sus consecuencias en el aspecto patrimonial. Consecuencia del ius commercium, la faccio testamenti, que consistía en el derecho de transmitir universalmente un patrimonio a una persona a través de un testamento. Este derecho tenía dos aspectos fundamentales: la posibilidad de transmitir el patrimonio de acuerdo a las formas adecuadas y el de poderlas recibir sin ningún impedimento legal.²

En el derecho romano, Modestino definió al testamento como la justa declaración de nuestra voluntad respecto de aquello que cada uno quiere que sea hecho después de su muerte Testamentum est voluntatis nostrae iusta sententia de eo quod quis post mortem.³

Para Ulpiano, el testamento es una declaración de nuestra voluntad, hecha con solemnidad, a fin de que valga después de nuestra muerte Testamentum

¹ Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Textos Universitarios UNAM, México, en dicho texto se cita a Álvaro, Derecho Privado Romano, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., 5ª edición, 1983.

² Ibid.

³ Karla Elena Ruiz Calvo, Inconvencionalidad del testamento discriminatorio de la mujer en su condición de hija, disponible en <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/35/07%20Karla%20Elena%20Ruiz%20Calvo.pdf>



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

*est mentis nostrae iusta contestatio, in id sollemniter facta, ut post mortem nostram valeat.*⁴

*El testamento romano debía ser, en esta época, un espejo fiel de la manera de ser del testador, de su personalidad, es por ello, que dicho documento contenía indicaciones respecto de sus ideales, simpatías y antipatías, como dato curioso se destaca que, algunos testamentos contenían insultos dirigidos a los enemigos del de cuius. Así, este concepto del testamento encontraba su base en antiguas ideas metafísicas populares.*⁵

Así entonces, en nuestro sistema jurídico de tradición eminentemente romana, las disposiciones que regulan las sucesiones testamentarias tienden, en gran medida, a vigilar el respeto a la voluntad del testador o testadora, para ello incluso, se fijan reglas para esclarecer el sentido de la misma frente a un texto poco claro, así entonces, en el derecho civil mexicano se conceptualiza al testamento como el instrumento que permite suceder a una persona en todos sus bienes, derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte, por virtud de la voluntad del testador o testadora.

*El artículo 1198 del Código Civil para el Estado de Oaxaca, define al testamento como un acto personalísimo, revocable y libre, por el cual una persona capaz dispone de sus bienes y derechos y declara o cumple deberes para después de su muerte*⁶.

Por su parte el artículo 1403 y 1404 de ese mismo ordenamiento jurídico, establecen que el testamento, en cuanto a su forma, es ordinario o especial, el primero de ellos puede ser: Público abierto, Público cerrado y Público Simplificado, a continuación, se precisa cada uno de ellos:

I. Público abierto, es el que se otorga ante Notario y tres testigos idóneos

II. Público cerrado, puede ser escrito por el testador, o por otra persona a su ruego, y en papel común, para lo cual el testador debe rubricar todas las hojas y firmar al calce del testamento, pero si no supiere o no puidere hacerlo,

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Artículo 1198 del Código Civil para el Estado de Oaxaca.



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

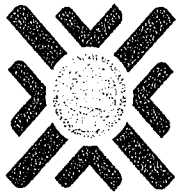
"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

podrá rubricar o firmar por él otra persona a su ruego, en este caso la persona que haya rubricado y firmado por el testador, concurrirá con él a la presentación del pliego cerrado; en este acto, el testador declarará que aquella persona rubricó y firmó en su nombre y ésta firmará en la cubierta con los testigos y el Notario.

III. Público Simplificado, es aquél que se otorga ante Notario respecto de un inmueble destinado a que vaya a destinarse a vivienda por el adquirente en la misma escritura que consigne su adquisición o en la que se consigne la regularización de un inmueble destinado al mismo fin, que lleven a cabo las Autoridades del Estado de Oaxaca o cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal o en un acto posterior. Como se puede observar, para el otorgamiento en estos tres tipos de testamento, se requieren estar en presencia del o la notario público, quien se asegurará de que la voluntad de las personas sobre el destino que tendrán los bienes y derechos cuando la persona muera, sea la que se exprese en dicho documento, es decir, la función del notario es de suma importancia para garantizar dicho derecho.

En razón de lo anterior, en el mes de septiembre en nuestro estado, se lleva a cabo una campaña para impulsar entre la población la cultura testamentaria, esta campaña es impulsada por el Colegio de Notarios del Estado, siendo una de sus principales vertientes la reducción de los honorarios de los notarios públicos del estado por el registro de testamentos, incluso esta campaña se realiza a nivel federal.

Respecto a dicha campaña, esta legisladora la reconoce como una medida positiva, con la que las personas pueden heredar tranquilidad a sus familias después de la muerte, ello se traduce en seguridad jurídica sobre su patrimonio, además se evitan gastos económicos, pérdida de tiempo y problemas en las familias, pues ya no hay necesidad de pasar por un juicio sucesorio intestamentario, sin embargo, considero que es necesario que dicha medida pase de ser un acto de buena voluntad del Colegio de Notarios y se traduzca en una obligación del Estado, pues finalmente éste tiene la obligación de crear mecanismos legales para que las personas puedan acceder a la justicia o hacer efectivos sus derechos, sin embargo dichos



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

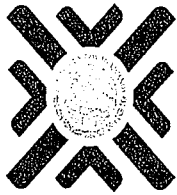
"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

mecanismos deben ser accesibles y dotados de eficacia, por tanto, instituir una institución como lo es el testamento, que requiere la intervención de la figura del notario público, cuyos honorarios en muchas ocasiones no son accesibles a las personas del sector rural, podría ser contrario a dicha obligación.

Esto así pues, el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole (administrativos) que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales, por lo que, la obligación de los Estados no es sólo negativa, es decir de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. A tal efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia,⁷ es decir, dentro de esta interpretación, cabe arribar a la siguiente conclusión, sí el Estado ha creado la institución del Testamento (ante Notario Público), para garantizar la voluntad de las personas y el derecho de disponer de sus bienes, así como el derecho a heredar, es necesario que, también cree mecanismos para que esa institución sea accesible a los ciudadanos, sobre todo para la población indígena y del sector rural, pues de lo contrario esta institución solo son accesibles para un determinado sector de la población, es decir a aquel que cuenta con los medios económicos para cubrir los honorarios de un notario y en algunos casos los de un abogado o abogada.

En ese sentido, la presente iniciativa tiene por objeto establecer en la Ley del Notariado para el Estado de Oaxaca, la obligación de las autoridades competentes y del Colegio de Notarios, de diseñar e implementar anualmente, mediante convenio un programa estatal en el que se deberá impulsar la cultura testamentaria, así como, establecer, entre otros

⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, disponible en <https://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>



LXIV
LEGISLATURA
 H. CONGRESO DEL
 ESTADO DE OAXACA

**COMISIÓN PERMANENTE DE
 ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN
 DE JUSTICIA**

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

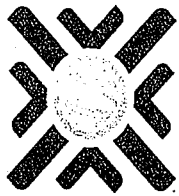
"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

beneficios, la implementación de asesorías gratuitas, reducciones y/o condonaciones de honorarios en el registro de testamentos, dicho programa deberá tener una duración mínima de tres meses, ser difundida en las lenguas indígenas y a través de los medios de comunicación oficiales con que cuenta el gobierno del estado, lo anterior en virtud de que en la mayoría de las ocasiones los honorarios por servicios notariales resulta poco accesibles para los y las Oaxaqueñas del medio rural, también resulta indispensable, que las autoridades impulsen la cultura del testamento, pues muchas personas piensan que éste solo es necesario cuando se está en el lecho de muerte, lo anterior abonaría a que, las personas lo empiecen a concebir como un mecanismo que puede evitar en gran medida problemas familiares y financieros futuros para la familia, pero también representaría una carga menos para el aparato de justicia en Estado, pues se evitarían juicios intestamentarios.

Finalmente, considero que ante la situación en la que nos encontramos viviendo a causa de la enfermedad por COVID 19, es importante hacer conciencia de que nuestros familiares, hijos e hijas principalmente, necesitan tener certeza jurídica sobre los bienes y evitar que después del sufrimiento que implica la pérdida de un ser querido tengan que enfrentarse a un juicio.

A continuación, se incluye un comparativo del texto vigente en la Ley del Notariado para el estado de Oaxaca, y el texto propuesto por la promovente, para quedar de la siguiente manera:

LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE OAXACA	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 11.- El Ejecutivo del Estado podrá requerir a los Notarios para que colaboren en la prestación de los servicios notariales cuando se trate de satisfacer demandas de interés social o de carácter electoral.</p>	<p>ARTÍCULO 11.- El Ejecutivo del Estado podrá requerir a los Notarios para que colaboren en la prestación de los servicios notariales cuando se trate de satisfacer demandas de interés social o de carácter electoral.</p>



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

	<p>ARTICULO 11 Bis.- Las Autoridades Competentes conjuntamente con el Colegio de Notarios, mediante convenio diseñaran e implementarán anualmente un programa estatal, en el que se deberá impulsar la cultura testamentaria, así como, establecer, entre otros beneficios, la implementación de asesorías gratuitas, reducciones y/o condonaciones de honorarios en el registro de testamentos, dicho programa deberá tener una duración mínima de tres meses, ser difundida en las lenguas indígenas y a través de los medios de comunicación oficiales con que cuenta el gobierno del estado.</p>
--	---

CUARTO.- De la iniciativa en estudio, es de establecerse que la misma pretende impulsar la cultura testamentaria, pues como lo refiere la proponente existe una falsa apreciación de que el testamento solo es necesario cuando se está en el lecho de muerte, y que esta situación solo se dará en la vejez, de ahí la importancia de que las personas empiecen a concebir la cultura testamentaria como un mecanismo que puede evitar en gran medida controversias y problemas financieros futuros para la familia, pero también representaría una carga menos para el aparato de justicia en el Estado, pues se evitarían juicios intestamentarios que por la naturaleza de su trámite, implica un periodo de tiempo extenso.

Ahora bien, a manera de remembranza histórica señalaremos algunos textos, leyes y sucesos de actual derecho sucesorio en México, por lo que, empezaremos diciendo que, el derecho sucesorio es una institución conocida ancestralmente, a través de tiempo fue detallada cuidadosamente por el legislador y protegida por las leyes romanas, que le concedieron al testador las más amplias atribuciones sobre



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

sus bienes, para luego evolucionar hacia el sistema legítimo de los herederos forzosos, cabe señalar que también, se establecieron supletoriamente una sucesión *ab intestato* para los casos en que no hubiera testamento, o este fuese nulo. En Roma la sucesión fue tan importante que no existió interés particular, era familiar y social, pues el sucesor no sólo sucedía al causante en sus bienes, es decir, en volverse dueño del patrimonio, sino también se convertía en *Pater familias* y adquiría la responsabilidad de ser el jefe y estar a cargo del culto de esa familia. Es importante señalar que, para fundamentar filosóficamente la existencia de este derecho, se ha interpretado como un derecho natural, en el que una persona ocupa el lugar, que ahora se halla vacante, tras la muerte de una persona, sin embargo existe otra interpretación que tiene su fundamento en cuestiones o motivos biológicos, en la que los descendientes continúan con las obligaciones del causante, por supuesto no en sus derechos personalísimos, pero sí en sus cargos y funciones o como esposos o como padre. Sin embargo, bajo esta interpretación no podría explicarse la sucesión que les corresponde a los ascendientes, a falta de descendientes, o cuando por testamento la herencia pasa a manos de extraños o parientes lejanos.⁸

Por otro lado se tiene que, el derecho sucesorio de México y de países como Honduras, Guatemala y otros países de América Latina, tuvieron un origen común desarrollado en dos épocas. Para muchos investigadores el primer acercamiento al sistema de libre disposición se dio con la *Ley Doce* de 10 de abril de 1837, publicada en el antiguo estado de Guatemala. Siendo ésta fue la primera ley de origen latinoamericano, aunque de vigencia efímera, en plasmar la libre testamentifacción, cabe resaltar que en su exposición de motivos se emplearon argumentos de índole legal, económico, social y familiar, se expuso que la libertad de testar emana del

⁸ Baqueiro y Buenrostro, Rosalía. Derecho Sucesorio. México, Oxford. 2009.



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

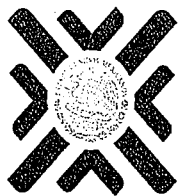
derecho de propiedad y que coadyuva al crecimiento de la industria y el progreso social. Así mismo, reconoció el valor y la fuerza de la autoridad paterna y la autonomía que la voluntad que posee el padre para determinar de manera justa quién tiene el derecho de adquirir y disfrutar la propiedad de los padres cuando éstos faltan. Como podemos darnos cuenta, la *Ley Doce*, aunque patriarcal como la mayoría de leyes antiguas (esta afirmación es hecha desde el punto de vista de la comisión dictaminadora), no sólo fue pionera respecto de la libertad de testar, también fue la primera ley que otorga a los descendientes de cualquier clase (legítimos, ilegítimos, sacrílegos, adúlteros) un derecho de alimentos. Aun con la connotación evidentemente religiosa de esos términos, para referirse a las condiciones en las que nacen los hijos e hijas, dicho documento es un referente histórico en el tema del derecho sucesorio.

Sin embargo, anterior a la *Ley Doce*, se publicó en México en 1822 bajo el seudónimo J.C.M. un proyecto que no llegó a ser ley y posterior a este proyecto, se publicó también en nuestro país, un libro de tendencias liberales con algunas anotaciones que según el autor a quien identifican como L.M.R. debían ser tomadas en cuenta por las comisiones codificadoras de la época, sin embargo en esta primera época la libertad de testar, como muchos otros temas llegó soportada por argumentos morales y no pudo materializarse ni en Guatemala ni en México.⁹

Después de casi medio siglo, el interés por incluir en los códigos latinoamericanos, la libre disposición de los bienes volvió a resurgir, en México en el año 1868 se publicó un nuevo proyecto que planteó la reforma a la ley de sucesiones vigente desde 1857.¹⁰

⁹ Not. Alejandro Domínguez García Villalobos, Dr. Isis del Carmen Estrada Flores, Tema I El Derecho Sucesorio Mexicano, Este revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM, disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/>.

¹⁰ op. cit. Not. Alejandro Domínguez García Villalobos, Dr. Isis del Carmen Estrada Flores,



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

Por su parte, Guatemala en 1879 publicó un decreto por el que se reforman los artículos relativos a la herencia forzosa del código civil de 1877, reemplazando el sistema de legítimas tradicional por una legítima colectiva, este cambio fue importante, ya que significaba la ampliación de la libre disposición del causante, aunque aún estaba constreñida a la familia. Sin embargo el mismo año la comisión codificadora de Honduras presentó un proyecto del código civil que era un calco casi íntegro del Código Civil de Andrés Bello¹¹. De las pocas innovaciones que presentaba el Código la más importante, fue la derogación de *las legítimas*¹². Los argumentos para implantar la libertad de testar fueron los vertidos por don Andrés Bello en el comentario hecho por el mismo en su proyecto inédito de Código Civil de 1853. El proyecto fue aprobado y el Código de Honduras de 1880 se convirtió en el primer código de Latinoamérica que reconoció como sistema sucesorio el sistema de libre testamentifacción, el código de Honduras una vez publicado se convirtió en el modelo a seguir de los códigos de México Guatemala Nicaragua y el Salvador.¹³

Por lo que hace en nuestro país, es importante precisar que, en México hasta 1870, el Código Civil de 1870 estableció el sistema de sucesión legítima forzosa sobre las mismas bases españolas, pero en 1884, tras arduas discusiones legislativas, se aceptó en un nuevo Código, el sistema de libre testamentifacción. La libertad del testador para disponer de sus bienes se reconoció plenamente, pero a la vez se trató de salvaguardar los derechos de los deudores y los acreedores, estos podían solicitar la declaración del testamento inoficioso, si ello ocurría se tomaban bienes

¹¹ Fue profesor en el Instituto Nacional, redactor de El Araucano y se desempeñó como rector de la naciente Universidad de Chile desde 1843 hasta su muerte. Bello fue el principal redactor del Código Civil Chileno, que se promulgó en 1855.

¹² La legítima constituye una institución con arraigo en el derecho sucesorio que compatibiliza la autonomía de la voluntad del causante con los derechos hereditarios de los herederos forzosos.

¹³ Op. cit. Not. Alejandro Domínguez García Villalobos, Dr. Isis del Carmen Estrada Flores,



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

de la masa hereditaria suficientes para cubrir las deudas alimentarias a cargo del testador, es decir, en dicho código se reguló la sucesión legítima para aplicarse cuando el autor de la sucesión no había otorgado testamento o éste fuera declarado nulo.

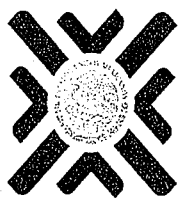
El Código Civil de 1884 una reproducción casi literal del anterior de 1870, salvo algunas modificaciones como la libertad de testar, la desaparición de la interdicción por prodigalidad, el divorcio por mutuo consentimiento sin disolución del vínculo, esto con el Código Civil de Chile de 1856 como fuente, y la supresión de la revocación de donaciones por herederos forzosos.¹⁴

El Código Civil de 1884 definía al testamento *como el acto por el cual una persona dispone para después de su muerte de todos sus bienes o de parte de ellos a partir de este código existió la prohibición de testar en el mismo acto dos o más personas ya que siempre se ha considerado al testamento como un acto personalísimo.*

Años más tarde, surgió el Código Civil de 1928 que reprodujo también los preceptos establecidos por el Código Civil de 1884, uno de los cambios en este Código radica en que, suprimió la incapacidad de la mujer para ser testigo en los testamentos público abierto.

Bajo estos antecedentes, nuestra actual legislación establece los lineamientos que rigen el estatus jurídico de las sucesiones y el testamento. Por su parte, el artículo 1198 del Código Civil para el Estado de Oaxaca, define al **testamento** como *un acto*

¹⁴ Óscar Cruz Barney, LA CODIFICACIÓN CIVIL EN MÉXICO: ASPECTOS GENERALES, disponible <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3082/3.pdf>



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

personalísimo, revocable y libre, por el cual una persona capaz dispone de sus bienes y derechos y declara o cumple deberes para después de su muerte¹⁵.

Por su parte los artículos 1403 y 1404 de ese mismo ordenamiento jurídico, establecen que el testamento, en cuanto a su forma, es ordinario o especial, el primero de ellos puede ser: *Público abierto, Público cerrado y Público Simplificado*, a continuación, se precisa cada uno de ellos:

I. *Público abierto, es el que se otorga ante Notario y tres testigos idóneos.*

II. *Público cerrado, puede ser escrito por el testador, o por otra persona a su ruego, y en papel común, para lo cual el testador debe rubricar todas las hojas y firmar al calce del testamento, pero si no supiere o no pudiere hacerlo, podrá rubricar o firmar por él otra persona a su ruego, en este caso la persona que haya rubricado y firmado por el testador, concurrirá con él a la presentación del pliego cerrado; en este acto, el testador declarará que aquella persona rubricó y firmó en su nombre y ésta firmará en la cubierta con los testigos y el Notario.*

III. *Público Simplificado, es aquél que se otorga ante Notario respecto de un inmueble destinado a que vaya a destinarse a vivienda por el adquiriente en la misma escritura que consigne su adquisición o en la que se consigne la regularización de un inmueble destinado al mismo fin, que lleven a cabo las Autoridades del Estado de Oaxaca o cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal o en un acto posterior.*

¹⁵ Artículo 1198 del Código Civil para el Estado de Oaxaca.



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

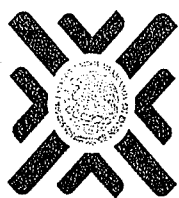
"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

Como se puede observar, para el otorgamiento en estos tres tipos de testamento, se requieren estar en presencia del o la notario público, quien se asegurará de que la voluntad de las personas sobre el destino que tendrán los bienes y derechos cuando la persona muera, sea la que se exprese en dicho documento, es decir, la función del notario es de suma importancia para garantizar dicho derecho.

QUINTO.- En relación a la propuesta de adición del artículo 11 Bis a la Ley del Notariado para el Estado de Oaxaca, es necesario advertir que, tal como lo señalada la legisladora en el mes de septiembre en nuestro Estado, se lleva a cabo una campaña por el Colegio de Notarios del Estado para impulsar entre la población la cultura testamentaria, siendo una de sus principales vertientes la reducción de los honorarios de los notarios públicos del Estado por el registro de testamentos, incluso esta campaña se realiza a nivel federal.

Respecto a ello se precisa que, el notariado nacional y la Secretaría de Gobernación colaboran desde hace más de 15 años en la campaña "Septiembre, Mes del Testamento" con el objetivo de fomentar la cultura testamentaria en México, esta campaña se enfoca en la reducción de honorarios de los notarios de todo el país hasta un 50%, dan asesoría gratuita, amplían sus horarios de atención y participan en campañas estatales y federales para concientizar a los mexicanos sobre las virtudes de otorgar testamento.

Sin embargo, esta Comisión Dictaminadora considera que la cultura testamentaria es un tema que aún no está concientizado entre las y los mexicanos, pues de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2012, la población total de México ascendió a los 120.8 millones de habitantes, de los cuales en ese mismo año solamente 234, 133 mexicanos registraron su testamento, según



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

cifras de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), esto quiere decir que, de acuerdo con el registro, sólo uno de cada 500 mexicanos tenía para ese año un testamento.¹⁶

Por otro lado, según cifras de la Secretaría de Gobernación, el Registro Nacional de Avisos de Testamento (RENAT) cuenta con 5 millones de testamentos, esto significa que solamente el 5% de los mexicanos cuenta con un testamento para otorgar seguridad jurídica a su familia al momento de su muerte.¹⁷ En los meses transcurridos de 2017 se han otorgado 360,000 testamentos, con lo que se espera superar el récord histórico de 2014, año en el que se realizaron más de 366,000.¹⁸

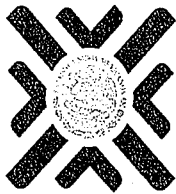
En ese sentido, es necesario que se transite de un modelo de campaña a un programa anual estatal, pues como bien lo señala la proponente, si bien se tiene la obligación de crear mecanismos legales para que las personas puedan acceder a la justicia, también es cierto que existe un mecanismo legal para hacer efectivos los derechos sucesorios, por ello, es importante que dichos mecanismos sean accesibles y dotados de eficacia, por tanto, crear una institución como lo es el testamento, que requiere la intervención de la figura del notario público, cuyos honorarios en muchas ocasiones no son accesibles a las personas del sector rural, podría ser contrario a dicha obligación.

Respecto a ello, es necesario abundar que, el testamento es un instrumento que no sólo brinda certeza y tranquilidad en la vía patrimonial, sino también cuando se tienen hijos menores de edad, por lo que es importante que las personas lo hagan cuando están sanas para poder decidir con libertad y serenidad, con ello las personas pueden heredar tranquilidad a sus familias después de la muerte.

¹⁶ <https://www.forbes.com.mx/solo-uno-de-cada-500-mexicanos-tiene-testamento/>

¹⁷ <http://www.testamentos.gob.mx/textos.php?txt=8>

¹⁸ <https://expansion.mx/opinion/2017/09/08/opinion-avanza-la-cultura-de-la-legalidad-en-mexico>



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

Los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) se comprometieron a "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna" (artículo 1.1) y en razón de que "todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley" (artículo 24), uno de esos derechos tiene que ver con el **derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes**. (Artículo 21), por ende, los Estados Partes adquirieron claramente cuatro compromisos: respetar los derechos humanos; garantizar su libre y pleno ejercicio; en su caso, adoptar las medidas legislativas necesarias que sirvan para hacerlos realmente efectivos; y, realizar interpretaciones progresivas de la CADH, evitando la disminución, la exclusión o la cancelación de tales derechos, en concordancia con lo argumentado, los Estados deben de garantizar que todas la personas sujetas a su jurisdicción puedan acceder a los distintos mecanismo que aseguren la vigencia de sus derechos, como es el derecho a la sucesión testamentaria, pues si bien es cierto, que dicha figura está regulada en nuestra legislación civil, se requiere mayor información y la implementación de mecanismos que incentiven la cultura testamentaria.

SEXTO. Ahora bien, después del análisis de la exposición hecha por la proponente, esta Comisión Dictaminadora, toma nota respecto de la disparidad que existe entre el total de número de habitantes en el Estado de Oaxaca, que asciende a 3 967 889 habitantes¹⁹, y los datos obtenidos del registro de avisos de testamentos de la Secretaría de Gobernación que arroja un total de 23,285, claro está que una gran parte de la tenencia de la tierra se encuentra bajo el régimen de propiedad ejidal o

¹⁹ www.cuentame.inegi.org.mx > información > oax



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

comunal; sin embargo, es muy probable que dentro de las 1, 261²⁰ personas que fallecieron en Oaxaca por Covid-19, no tuvieron la posibilidad de decidir sobre el destino de sus bienes, puede ser que muchas personas opinen que en esos momentos es en lo que menos se piensa, pero ante una crisis sanitaria como la actual, todos y todas estamos obligados a replantearnos el tema de la muerte, y particularmente el Estado está obligado a facilitar los mecanismos legales y de información, que faciliten a las personas la toma de decisiones respecto a su patrimonio.

Es por ello, que además de lo planteado por la legisladora, consideramos que, en los casos de emergencias sanitarias, como el que nos encontramos atravesando actualmente con la pandemia del Covid-19, el Estado debe prever mecanismos de difusión y orientación respecto del testamento privado, previsto en el artículo 1449 de nuestro Código Civil Vigente, el cual establece lo siguiente:

Artículo 1449.- El testamento privado está permitido en los casos siguientes:

I. Cuando el testador es atacado de una enfermedad tan violenta y grave que no dé tiempo para que concurra Notario a hacer el testamento;

II. Cuando no haya Notario en la población, o juez que actúe por receptoría;

III. Cuando, aun cuando haya Notario o Juez en la población, sea imposible, o por lo menos difícil, que concurran al otorgamiento del testamento;

IV. Cuando los militares o asimilados del ejército entren en campaña o se encuentren prisioneros de guerra.

Así mismo, es necesario que las personas cuenten con formatos ajustados a la legislación civil vigente y disponible para ser descargados de forma gratuita, lo que esta Comisión Dictaminadora considera oportuno incluir en la adición que se

²⁰ Actualizado: 28-08-2020, <https://coronavirus.gob.mx/datos/>



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

propone, así como lo relativo a la difusión y orientación a la ciudadanía sobre los testamentos privados en los casos de emergencias sanitarias, pues es necesario que se prevean este tipo de situaciones en la legislación.

Por lo que, en este contexto, esta Comisión Dictaminadora considera pertinente adicionar un segundo párrafo al artículo 11 Bis propuesto por la Diputada promovente.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial que se cita.

Tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII-abril de 2011, página 228, mismo que es del rubro y textos siguientes:

PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE. La iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad. Así, por virtud de la potestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. En ese sentido, las facultades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, específicamente la de presentar iniciativas de ley, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer deba existir un proyecto de ley, lo cual permite a los órganos participantes en el proceso legislativo modificar una propuesta determinada. Por tanto, las Cámaras que integran



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiese sido propuesta la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinadas disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto.

En conclusión, del marco legal analizado y argumentos vertidos, desde un enfoque de protección a los derechos humanos, en términos de lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales que ha suscrito nuestro país, así como de los argumentos de la promovente expuestos en su motivación, esta Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia **considera procedente la propuesta**, con modificaciones, de acuerdo a lo expuesto en el cuerpo del presente, con fundamento en las fracciones I y II del artículo 42, fracción X del artículo 69 y 71 del Reglamento interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, sometemos a consideración del H. Pleno Legislativo el siguiente:

DICTAMEN:

La Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia estima procedente que la LXIV Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, apruebe la adición del artículo 11 Bis en términos de los considerandos vertidos en el presente dictamen, en mérito de lo expuesto sometemos a la consideración del Pleno el siguiente:

**LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.**



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**COMISIÓN PERMANENTE DE
ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN
DE JUSTICIA**

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se adiciona el artículo 11 Bis a la Ley del Notariado para el Estado de Oaxaca, para quedar como sigue:

ARTICULO 11 Bis.- Las autoridades competentes conjuntamente con el Colegio de Notarios, mediante convenio diseñarán e implementarán anualmente un programa estatal, en el que se deberá impulsar la cultura testamentaria; así como, establecer entre otros beneficios, la implementación de asesorías gratuitas, reducciones y/o condonaciones de honorarios en el registro de testamentos; dicho programa deberá tener una duración mínima de tres meses, ser difundida en las lenguas indígenas y a través de los medios de comunicación oficiales con que cuenta el gobierno del Estado.

En casos de emergencias sanitarias declaradas por la autoridad competente, el programa anual también deberá prever mecanismos de difusión y orientación respecto del testamento privado, así como contar con formatos ajustados a la legislación civil vigente y disponibles para ser descargados de forma gratuita.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO.- Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.



LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**COMISIÓN PERMANENTE DE
ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN
DE JUSTICIA**

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano."

Dado en el Palacio Legislativo de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 01 de Septiembre del año 2020.

**COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINSTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE
JUSTICIA**


**DIP. ELISA ZEPEDA LAGUNAS
PRESIDENTA**


**DIP. MAGALY LÓPEZ DOMÍNGUEZ
INTEGRANTE**


**DIP. KARINA ESPINO CARMONA
INTEGRANTE**

**DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA
CRUZ
INTEGRANTE**

**DIP. NOÉ DOROTEO CASTILLEJOS
INTEGRANTE**

LAS PRESENTES FIRMAS CORRESPONDEN AL DICTAMEN EMITIDO POR LAS Y LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LAS COMISIÓN PERMANENTES DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, DE FECHA 01 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTE, RELATIVA AL EXPEDIENTE NÚMERO 552 DEL ÍNDICE DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA.