Lic. Juan José Ambrosio Valdez
Subdirector del Registro Nacional de Avisos de Testamento, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación

Importancia del Registro Nacional de Testamentos en la Cultura de la Legalidad

Es por demás importante resaltar que en aras de lograr un verdadero cambio dentro de nuestra sociedad, a fin de lograr una relación armónica entre gobierno y ciudadanos, es necesario dotar a la población de medios idóneos que le permitan conocer mejor las instituciones y sobre todo, confiar tanto en las leyes como en las personas que las aplican.

Es así como surge la campaña denominada "Cultura de la Legalidad" con la finalidad de acabar con prácticas que dañan la imagen de las instituciones, pero más aún, la confianza y desenvolvimiento de la sociedad. Por ello, la erradicación de la corrupción en las actividades cotidianas tanto de los ciudadanos como de las autoridades, es importante en la medida en que se fomente realmente una cultura de la legalidad real, es decir, que se sustente en hechos palpables que motiven a la sociedad a confiar en las instituciones.

Esta labor consta de acciones diversas en este caso en particular tocamos sólo una de ellas, es así que la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Compilación y Consulta, con la colaboración de los gobiernos de las 32 entidades federativas, creó el Registro Nacional de Avisos de Testamento, el cual representa una opción real para evitar prácticas que pongan en riesgo a instituciones tan importantes como lo es la sucesión, ya que en la medida en que no se contaba con un Registro de esta naturaleza, en múltiples ocasiones la última voluntad del de cujus se veía mermada por la acción de los posibles herederos que al pretender ser herederos legítimos de la masa hereditaria, iniciaban juicios innecesarios, o bien, presentaban documentos apócrifos y en algunos casos ocultaban información importante como un testamento cuando no les beneficiaba.

Por ello, se darán algunas características de este Registro, empezando por determinar el motivo de su creación, su función, objetivos, organización y finalmente, cual es su proyección para contribuir a la "Cultura de Legalidad".

Problemática de la Sucesión

Anteriormente el Notario Público que conoce del otorgamiento de un testamento, por mandato de ley, rinde un aviso ante la autoridad local de su adscripción (Archivo de Notarías, Registro Público, Archivo de Instrumentos Públicos, etcétera.); en la práctica procesal al iniciarse la tramitación de una sucesión, el juez o notario de la causa, a fin de conocer de la existencia o inexistencia de alguna disposición solicita su búsqueda en la dependencia local donde se registran dichos avisos, pero la indagatoria sólo efectúa en los archivos de la entidad federativa donde tuvo su último domicilio el testador, lo que se puede traducir en una falta de certeza, ya que derivado del constante transito de las personas puede existir alguna otra disposición que pudo otorgarse en diversa entidad federativa.

Lo anterior, podría provocar que la última voluntad del testador no sea respetada, o bien, la tramitación de sucesiones legítimas innecesarias.

Para tratar de dar solución a esta problemática, a petición de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, la Secretaría de Gobernación determinó la creación de una base de datos nacional que compilara los avisos de testamento registrados en las distintas dependencias de las 32 entidades federativas, para que, a través de su consulta, las autoridades estatales y del Distrito Federal conocieran de la existencia o inexistencia de disposiciones testamentarias otorgadas en cualquier parte del país.

Toda vez que la materia sucesoria es de carácter local y con la finalidad de respetar el principio de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, establecido en el artículo 124 Constitucional, en una principio se consideró que para el desarrollo y ejecución de la propuesta el instrumento jurídico idóneo sería la celebración de convenios de coordinación que permitieran el intercambio de información para la creación del Registro Nacional de Avisos de Testamento, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Actualmente se ha firmado convenio con cada una de las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal.

Paralelamente y derivado de las propuestas surgidas del "Encuentro Nacional para la consolidación del Registro Nacional de Testamentos", desde inicios del 2005 se ha impulsado con cada uno de los integrantes de la federación, la reforma a diversos ordenes locales, lo anterior con la finalidad de integrar la base de datos nacional como una figura jurídica prevista en su legislación como parte integrante del procedimiento sucesorio; comenzando desde el aviso que se rinde cuando se otorga un testamento, las características y datos que se deben contener en el mismo, la forma y tiempo de su presentación, la forma y tiempo en el envío de la información a la base de datos nacional, la consulta a la misma.

Actualmente en 10 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila Distrito Federal, Jalisco, Nayarit, Sonora, Tabasco y Zacatecas) se ha publicado la reforma propuesta, lo que ha contribuido a consolidar la integración de este nuevo servicio público que resulta en un beneficio para los gobernados

Función del Registro

El Registro Nacional de Avisos de Testamento, como ya comentamos surge como respuesta a los constantes problemas que se presentan en la práctica como consecuencia del conflicto que enfrentan los ciudadanos en el momento en que alguno de sus familiares muere y no tienen certeza de la existencia de un testamento, es decir,

conocer realmente si existe el registro de la disposición testamentaria otorgada por el de cujus, a fin de reclamar los bienes que forman la masa hereditaria, ya que al tener cada entidad federativa sus propias normas de regulación de los testamentos por ser materia civil, sobre todo en cuanto al aviso que debe de realizarse al Archivo de Notarias, una vez que se han elaborado los mismos, resultaba difícil ubicar a cada uno de los instrumentos, sobre todo si tomamos en consideración que cada persona llega a tener más de un lugar de residencia, sea de tránsito o temporal.

El Registro Nacional de Avisos de Testamento, área que depende de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, y que de acuerdo a las facultades otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su Reglamento Interior, esta facultada para realizar la integración de dicho registro, ha realizado las acciones necesarias para compilar en una base de datos única la información en materia de avisos de testamento y ofrecerla de manera pronta, eficaz y confiable.

El funcionamiento del Registro consta de dos etapas, la de implementación y la de consolidación, ambas referentes a aspectos legales, informáticos y operativos.

Dentro del aspecto legal, en un período del año 2001 al 2003, se realizó la elaboración, el consenso y firma de convenios por parte de la Secretaría de Gobernación con cada una de las entidades federativas, a fin de lograr un consenso federal respecto de la importancia y trascendencia de contar con una base nacional de avisos testamento.

Esta etapa se consolidó en el año 2004, con la adecuación y mejora de los convenios de colaboración que permitieron tener mayores alcances y mejores beneficios en cuanto a la forma de manejar los avisos testamentarios dentro de los diferentes Estados y del Distrito Federal, así como el almacenamiento, envío y recepción de la información generada.

En cuanto al aspecto informático, a lo largo del año 2001 a 2003, se realizaron los primeros esquemas de lo que sería el sistema de la base de datos nacional, tomando como premisa la incorporación de los avances tecnológicos, permitiendo almacenar, procesar, enviar, recibir y proporcionar la información relativa a los avisos de testamento vía remota a cualquier lugar de la República Mexicana a través de Internet. De hecho este sistema se estructuró de forma que fuera accesible para cualquier usuario, a fin de facilitar su manejo.

Como segunda etapa, una vez probada la base de datos definitiva al interior de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, el pasado 23 de enero de 2004 el C. Secretario de Gobernación, hizo entrega de la clave de acceso y el manual de usuario a las autoridades representantes de las entidades federativas.

Es así como en este año, se da inicio a la operación de la base de datos nacional, permitiendo que la autoridad local facultada para ello, tenga acceso a la información acerca de la existencia de un testamento sin importar en que entidad federativa fue otorgado y con ello coadyuvando a dar certeza y seguridad jurídicas, ya que a través de la consulta en línea, se puede conocer en corto tiempo la existencia o no de dicho documento.

Es importante destacar que la información contenida en la base de datos nacional no es pública, únicamente pueden solicitar su consulta las autoridades competentes designadas por los gobiernos de los propios Estados o del Distrito Federal.

El personal del propio registro nacional no tiene acceso a la base de datos y tampoco puede realizar consultas, pues las solicitudes de búsqueda son sólo a petición de la autoridad local facultada para ello, y que esta

a su vez haya recibido la solicitud atendiendo a lo previsto en las disposiciones jurídicas que rigen en la entidad federativa de que se trate, es decir debidamente fundada y motivada, conforme al esquema siguiente:

Primer paso: el Notario Público o Juez, gira oficio a la autoridad local competente, es decir aquella donde tuvo su último domicilio el de cujus.

Segundo paso: el Archivo de Notarías o Registro Público, realiza la consulta a la base de datos nacional, es decir, vía remota envía una solicitud de búsqueda a la base de datos nacional.

Tercer paso: el Registro Nacional de Avisos de Testamento, recibe y procesa la solicitud, es decir, consulta la base de datos en forma automatizada.

Cuarto paso: dicho registro genera un reporte de la búsqueda realizada en la base de datos nacional, y que actualmente incorpora a la respuesta una Firma Electrónica Avanzada que se agrega al documento que se envía por red al Archivo de Notarias o Registro Público.

Quinto paso: el Notario Público o Juez, recibe el reporte de búsqueda nacional y local.

Es menester mencionar que todos estos pasos se realizan en tiempo real, es decir, al estar conectados en un sistema computarizado, la red es la que se va a encargar de enlazar, procesar, archivar, enviar y recibir toda la información que se requiera en mensaje de datos.

Objetivos

El objetivo del Registro Nacional de Avisos de Testamento es ofrecer de forma confiable y eficiente la información de los avisos de testamento que se hayan otorgado en cualquier parte del país y que se encuentren registrados en su base de datos, proporcionándola cuando así lo requieran las autoridades facultadas para ello apegándose al principio de motivación y fundamentación; además recabar y coordinar la información que recibe dicha base de cada una de las entidades federativas en materia de avisos de testamento.

Es importante comentar que no obstante la reciente creación del registro nacional, la información que se tiene registrada en las entidades federativas es de fechas diversas y en la mayoría de los casos sus antecedentes registrales datan desde 1950, por ello una de las tareas de mayor atención ha sido la incorporación gradual de esta información que en su gran mayoría no se encontraba en medios magnéticos, lo que se implicado una captura tanto por autoridades locales como del personal del Registro Nacional de Avisos de Testamento.

Para el desarrollo de esta labor se determinó que para iniciar gradualmente la integración de la información en materia de avisos de testamento a la base de datos nacional, se iniciaría por ingresar la información de enero de 1995 en adelante y, con posterioridad la totalidad de sus antecedentes regístrales, para así completar la totalidad de sus registros.

Lo anterior se sustentó en los acuerdos de colaboración con cada una de las entidades federativas, comprometiéndose a remitir periódicamente por vía Internet, la información correspondiente de los testamentos que se hayan otorgado en el ámbito de su competencia, y de igual manera requerir a los notarios públicos los avisos de testamentos de que hayan tenido conocimiento en términos de ley, ya que una vez procesados son integrados a la base de datos del Registro Nacional de Testamentos.

Para alcanzar un buen funcionamiento de la base de datos del Registro Nacional de Avisos de Testamento, se han concertado la implementación de los formatos de aviso de testamento, de solicitud y de contestación de informes, así como acuses de recibos y disposiciones legales relativas a la normatividad y funcionamiento, proporcionándola a cada una de los gobiernos locales para conocimiento y debido cumplimiento, alcanzando con ello el objetivo de creación.

Es preciso destacar que el mayor reto a esta tarea se encuentra en los antecedentes registrales del Archivo General de Notarías del Distrito Federal, ya que sus registros se calculan en aproximadamente un millón quinientos mil avisos, pues la metodología utilizada para su resguardo no posibilita el realizar un conteo exacto, cifra que representa el 50 por ciento de los avisos registrados es las 31 entidades restantes; es por ello que la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Distrito han venido trabajando de manera conjunta, con la finalidad de llevar a cabo la digitalización de esta información y su inminente incorporación a la base de datos nacional.

En un principio se inicio la captura mediante el apoyo de prestadores de servicio social utilizando equipo prestado en comodato por la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., pero no obstante, este esfuerzo no es suficiente ya que a la fecha se cuenta con un poco más de cien mil registros ingresados a la base de datos nacional, por ello a últimas fechas el gobierno federal y el gobierno local han consensado acuerdos, para llevar a cabo un programa en el cual mediante la aportación de recursos de ambas partes se realice para este año la captura de la totalidad de la base de datos local y por ende su inclusión al Registro Nacional de Avisos de Testamento, por lo que toca a la Secretaría de Gobernación cubrirá un monto de tres millones de pesos para este ejercicio fiscal y el Distrito Federal el resto del monto total del costo de captura.

Consejo Consultivo

Derivado de la interacción de carácter intergubernamental que implica el desarrollo de la base de datos del Registro Nacional de Avisos de Testamento, se ha integrado un grupo de trabajo en el que participan autoridades de la propia Secretaría de Gobernación, de los archivos de notarías y registros públicos de las entidades federativas y notarios públicos designados por la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.

Su objeto es entre otros, asesorar, difundir y contribuir a la unificación de criterios del manejo de la información registrada en la base de datos del Registro Nacional de Avisos de Testamento; sus sesiones son trimestrales, además se consensan acciones para el desarrollo de campañas que redundan en beneficio de la ciudadanía, como es el caso de la jornada nacional denominada “Septiembre, Mes del Testamento” donde se ha realizado desde el año de 2004.

A la fecha, se han realizado veinticinco sesiones, en las cuales se han obtenido los siguientes logros:

1. Apoyo en la gestión para la firma de los convenios de coordinación para la constitución del Registro Nacional de Avisos de Testamento con cada una de las entidades federativas.
2. Difusión del Registro Nacional de Avisos de Testamento y campañas para el fomento de la cultura del otorgamiento de testamentos en el país, a través de los Colegios de Notarios.
3. Implementación del formato único de aviso de testamento a fin lograr la homologación de los datos que se proporcionan en el aviso de testamento que se rinde ante la autoridad local competente.

4. Apoyo para la implementación de las reformas legislativas a diversas disposiciones locales, a fin de lograr la consolidación del Registro Nacional de Avisos y por ende su integración como figura jurídica prevista en el procedimiento sucesorio.

Proyección en el futuro

Como se puede apreciar, la labor del Registro Nacional de Avisos de Testamento es por demás necesaria y determinante en la "Cultura de la Legalidad", ya que a medida en que se enriquezca la información concentrada en dicha Institución con la colaboración de las entidades federativas, la certeza y seguridad jurídica en materia testamentaria se incrementará.

En estos momentos, la coordinación que la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Compilación y Consulta ha realizado con los Estados y el Distrito Federal, ha dado frutos por demás palpables, ya que al contar con una base de datos nacional que contenga todas y cada una de las disposiciones testamentarias que se otorguen en cualquier parte de la República, permite que la última voluntad de las personas sea respetada y reconocida en cualquier tribunal y ante cualquier autoridad judicial, lo que evita la instauración de juicios y gastos innecesarios, además de eliminar dicha carga a la autoridad judicial.

Hasta el momento el Registro Nacional de Avisos de Testamento cuenta dentro de su base nacional con un total de 1,509,464 avisos de testamento que se han otorgado en las diferentes entidades federativas de la República, y en espera de que se alcance conformar una base más completa, con lo cual el desempeño de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas se enriquecería.

Asimismo, se concretaron acuerdos de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de realizar la integración de la información de los testamentos otorgados por nacionales mexicanos en el extranjero, a la base de datos nacional con la que cuenta hoy en día el Registro Nacional de Avisos de Testamento, para con ello, brindar mayor certeza a la búsqueda de avisos testamentarios, y no dejar así en desigualdad a las partes involucradas.