

Propuesta de cambio a la política de certificación notarial en el Estado de Guanajuato

Abel Hernández Zúñiga*

Resumen

El objeto fundamental del presente trabajo es ponderar la importancia jurídica de que los notarios públicos del Estado de Guanajuato cumplan con la obligación de mantenerse actualizados dentro del marco del sistema de la Certificación Notarial y su impacto en la relación social. Así, desarrollaremos el antecedente de una propuesta sobre el cambio a la política de certificación notarial en el Estado de Guanajuato y justificaremos la validación de su objeto de estudio. Además, se hace una breve descripción de la forma en que opera el sistema y las propuestas de mejora, los inconvenientes que se han presentado en su funcionamiento, la repercusión que todo ello tiene en la sociedad y, finalmente, un esquema de conclusiones.

Antecedentes

En Periódico Oficial número 134 del Gobierno del Estado de Guanajuato, tercera parte de fecha 22 de agosto de 2006, bajo Decreto número 294, fue publicada la actual Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, misma que entró en vigor el día 1° de enero de 2007 y que prevé el sistema obligatorio de actualización que tiene por objeto la capacitación permanente de los notarios; también señala la forma en que ésta debe ser regulada, su organización y operación. Pero aun cuando es una disposición de carácter obligatorio, la realidad es que aún existen notarios que no han cumplido con ella. La figura legal de la “Certificación Notarial” a pesar, como ya se dijo, de tener carácter obligatorio, es una figura que ha quedado sin sanción específica en el cuerpo de la Ley, es decir, no hay forma de coaccionar a su cumplimiento y de ello da cuenta el Capítulo Duodécimo denominado “De la Responsabilidad Notarial y

* Licenciado en Derecho por la Universidad de León, actualmente estudia la Maestría en Política y Gestión Pública de la Universidad Iberoamericana León.

sus Sanciones”, de donde se desprende que no existe expresamente una sanción.

Esto último ha desencadenado que notarios en el Estado incumplan argumentando: “¿Qué me pueden hacer?”. Pero más allá de la aplicación de una sanción, no han visto la trascendencia que tiene en su labor el estar actualizado.

Justificación

Partiendo del razonamiento normativo de que el notario es un profesional del derecho investido de fe pública para ejercer la función notarial,¹ y que la propia ley que regula la función es de interés social y de orden público, está más que justificada la obligatoriedad que tiene el notario para mantenerse actualizado, y si a esto le sumamos que el derecho como ciencia jurídica es cambiante y evoluciona constantemente se incrementa la necesidad de que el profesional del derecho, en la especie el notario, debe estar al día en sus conocimientos. Lo anterior sirva además como una razón jurídica.

Ahora bien, el notario tiene la obligación, desde el punto de vista legal, de cumplir con la disposición notarial, pero de no hacerlo ¿cómo afectaría esto al ámbito social? Es válido decir que la esfera de afectación o de influencia de la actualización de un notario en la vida pública y privada de las personas es más que relevante, ya que es algo cotidiano que las personas adquieran o transfieran inmuebles, otorguen un poder, un testamento, certifiquen documentos, ratifiquen sus operaciones legales o soliciten se de fe de hechos que les constituyen un interés, por mencionar algunos servicios frecuentemente

solicitado por los rogantes del servicio fedante y que necesariamente tienen que ser ante la fe de un notario público. Es así como el **notario juega un rol más que significativo** en los actos jurídicos celebrados por los individuos que conforman la sociedad. Concíbese así la importancia de su permanente actualización.

Hágase un ejercicio de ver lo escrito en líneas arriba pero con un enfoque negativo (ya que **son escenario a evitar** dado que se han presentado), ¿qué sucedería? si un notario no actualizado en el tema sobre las últimas reformas en materia fiscal, especialmente en el cálculo del Impuesto Sobre la Renta (ISR) permite que ante su fe se celebre una operación en donde las reglas y los porcentajes han cambiado (por las últimas reformas). Pues bien, como respuesta se tendrá que decir que al realizarse una mala operación fiscal, y por consiguiente, un mal cálculo en el ISR, se estaría evadiendo un impuesto que uno de los contratantes debe que liquidar y el notario, por su parte, tiene la obligación de calcular y enterar. Esto provocaría que las autoridades hacendarias iniciaran un procedimiento sancionador por el incumplimiento de la obligación fiscal en contra del obligado principal que es la persona (cliente) que compareció ante el notario y, como responsable solidario, el propio notario. Como consecuencia, es lógico pensar que así como en materia fiscal es necesaria la actualización frecuente, también lo es en otras materias.

Imagine el resultado de la profesión notarial efectuada por notarios sin actualización que presten sus servicios a la sociedad: aplicación de preceptos legales derogados y disposiciones erróneamente interpretadas. La vida de

interacción social se tornaría jurídicamente afectada ya que el desarrollo económico sería interrumpido y el tema de desarrollo urbano, estropeado; habría inconsistencias en los contratos, inseguridad jurídica en el patrimonio de los particulares y del Estado; se darían conflictos entre particulares, así como el lógico incremento de asuntos ventilados ante los juzgados, cuando históricamente se ha labrado la frase que: “a notaría abierta, juzgado cerrado”, dando a entender con ello que el quehacer notarial previene conflictos y brinda seguridad como hasta ahora ha sucedido. En contraposición a la afectación jurídica que pueda aparecer, es importante reconocer las bondades que se obtienen cuando un notario cumple cabalmente con el sistema de actualización. La Asociación Nacional del Notariado Mexicano A C, en diversos foros, ha reconocido la labor del Gobierno del Estado de Guanajuato, así como la de los notarios de la entidad, por ser pionero en materia de certificación (actualización obligatoria), lo que significa que nuestra legislación, aunque perfectible, ha avanzado en el tema jurídico, cumpliendo con el objetivo de brindar certeza jurídica.

Queda claro que la falta de cumplimiento de una obligación por parte del notario, como agente garante de legalidad y de seguridad jurídica, tiene una clara afectación en el ámbito social. El perjuicio jurídico patrimonial que puede causarse a los particulares es un tema eminentemente grave, así como el conflicto entre particulares o entre éstos y un ente público.

Por su parte, la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato establece que: “La certificación notarial es el sistema de carácter obligatorio

que tiene por objeto la actualización permanente de los notarios con relación a los conocimientos propios de la función notarial”.

La certificación notarial será obligatoria y tendrá una vigencia de dos años al cabo de los cuales deberá refrendarse¹. “La certificación notarial tendrá por objeto:

- a) Mantener un nivel de conocimiento actualizado, que permita ofrecer a la sociedad, servicios notariales profesionales, éticos y de calidad;
- b) Incrementar el nivel de conocimientos de quienes ejercen la función notarial; y
- c) Estimular la vida académica y profesional de los notarios”².

El sentido social es claro, así como el objetivo de preservar la legalidad y brindar seguridad jurídica en las transacciones.

I. El cumplimiento de la norma en cifras

Para ilustrar la cantidad de notarios que han cumplido con la certificación notarial, véase a continuación el dato numérico con el que se cuenta en la Dirección General de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías del Gobierno del Estado de Guanajuato.

¹ Guiza Alday, Francisco. Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, 2ª edición, Ed. Yussim, León, Gto., 2007, Art. 153.

² Ibíd, Art. 154.

Dirección General de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías
Dirección de Notarías

PORCENTAJE DE CERTIFICACIÓN NOTARIAL 2007-2009

CERTIFICACIÓN NOTARIAL		
		Porcentaje
NOTARIOS PÚBLICOS EXISTENTES EN EL ESTADO	378	
NOTARIOS PÚBLICOS EN EJERCICIO	360	100%
NOTARIOS PÚBLICOS CON LICENCIA	17	
NOTARIO PÚBLICO CON SUSPENSIÓN	1	

PORCENTAJES ACTUALIZADOS (25 DE FEBRERO 2010)		
Cantidad de Notarios	Puntos de Certificación	Porcentaje
325*	200 ó Más	89.2%
0	191 a 199	0.0%
3	175 a 188	0.8%
6	104 a 171	1.7%
30	0 a 96	8.3%
360		
	Total en porcentaje	100.0%

39 Notarios públicos faltan por certificarse 10.8%

* Total de notarios públicos certificados en el Estado. Cuatro de ellos se encuentran con licencia: Lic. Víctor Alejandro Hernández, Lic. Raúl Aranda Llamas y Lic. Antonio Salvador García, Lic. Higinio Rodríguez.

Con la gráfica anterior se puede decir que 10.8% de notarios no certificados es un rango menor y no afectaría en lo futuro, pero ¿qué sucedería cuando el resto de los notarios, al ver que a los incumplidos, (que si bien es una minoría) no se les ha aplicado ninguna sanción, lógicamente (como ya lo han manifestado algunos notarios) el siguiente periodo de certificación no cumplen (“no pasa nada”, “qué me pueden hacer”)? Pudiera ser fortuito pero es una amenaza latente.

En este sentido, la Unión Internacional del Notariado Latino señala que el notario debe ejercer su actividad interpretando y aplicando la ley, adquiriendo conocimientos específicos en las materias que interesen al notariado y tomando diligentemente en consideración las indicaciones de sus órganos profesionales. Asimismo, el *notario debe*, en particular, *procurar constantemente estar al día en su preparación profesional*, aplicándose a ello tanto personalmente como a través de la participación en las iniciativas previstas por los órganos colegiales.

II. Alternativas

Existe un problema real y presente que se traduce en el incumplimiento de la legislación notarial en materia de certificación o actualización, ya que: ¿cómo puede el “profesional del derecho” dejar de cumplir con la norma que lo rige? Por otro lado, se detecta un segundo problema real y futuro como consecuencia del anterior, el cual consiste en el peligro que se corre si los notarios hoy certificados deciden no refrendar su certificación (no actualizándose para el periodo 2009-2011).

En el primero de los casos es más que evidente que hay la necesidad de reformar la ley en esta materia para que disponga de una sanción a los notarios que incumplan el tema que nos ocupa, independientemente del descrédito social al que se hagan acreedores, ya que el rogante del servicio notarial preferirá acudir con un notario certificado que con uno que no lo está. Para este caso, y respetando desde luego el principio de retroactividad, la sanción que se ha pensado y se propone para el incumplimiento del periodo 2011-2013, se

formula en el anteproyecto de iniciativa que contempla la siguiente propuesta legislativa:

“Capítulo Duodécimo: De la Responsabilidad Notarial y sus Sanciones”

Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato

Texto actual	Texto propuesto
<p>ARTÍCULO 124. Se revocará el fiat al notario por cualquiera de las causas siguientes:</p> <p>I. Cuando habiendo terminado el plazo de la licencia que le fue concedida, no se presente a asumir su función dentro de los noventa días hábiles siguientes sin causa justificada;</p> <p>II. Cuando habiendo desaparecido las causas que motivaron su suspensión, no se presente a asumir su función dentro de los treinta días naturales siguientes;</p> <p>III. Si dentro del término de noventa días hábiles siguientes a la expedición del fiat no iniciara sus funciones sin causa justificada;</p> <p>IV. Por sentencia condenatoria que cause ejecutoria dictada por autoridad judicial como consecuencia de la comisión dolosa de un delito;</p> <p>V. Por haber sido sancionado con suspensión en tres procedimientos administrativos distintos en un término de cinco años;</p> <p>VI. Por no entregar el sello, el protocolo y demás documentos, en un término de setenta y dos horas a partir de la notificación de la suspensión;</p> <p>VII. Por seguir actuando estando suspendido;</p> <p>VIII. Por alterar o falsear substancial y dolosamente algún instrumento notarial, o falsificar alguna firma en el instrumento notarial;</p> <p>IX. Por expedir testimonios sin existir el instrumento respectivo o sin las firmas o alguna de las firmas de los otorgantes, salvo lo dispuesto por los artículos 88 y 94 de esta ley;</p>	<p>Artículo 124. Se revocará el fiat al notario por cualquiera de las causas siguientes:</p> <p><i>I. ...</i></p> <p><i>II. ...</i></p> <p><i>III. ...</i></p> <p><i>IV. ...</i></p> <p><i>V. ...</i></p> <p><i>VI. ...</i></p> <p><i>VII. ...</i></p> <p><i>VIII. ...</i></p> <p><i>IX. ...</i></p> <p><i>X. ...</i></p> <p><i>XI. ...</i></p> <p><i>XII. Por no reunir el total de puntos requeridos para obtener la constancia de certificación notarial.</i></p>

Texto actual	Texto propuesto
<p>X. Por tener folios firmados en blanco;</p> <p>XI. Por expedir dolosamente testimonio sin coincidir con su instrumento en lo substancial; y</p> <p>XII. Por abandono del cargo, cuando transcurran más de seis meses sin que el notario haya ejercido la función notarial, en los términos y condiciones previstos en esta ley. ...</p>	

El segundo de los supuestos es brindar a la brevedad posible un reconocimiento público a los notarios ya certificados, es decir, hacer una publicación de sus nombres, cosa que en este momento les daría confort y un estatus gremial privilegiado frente a los notarios que no aparezcan en la publicación, y esto lo convierte en un incentivo. Así mismo que dicha práctica sea llevada a una propuesta reglamentaria e incluirla como obligatoria en el Reglamento de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato.

“Capítulo IX De la Certificación Notarial”

Reglamento de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato

<i>Texto actual</i>	<i>Texto propuesto</i>
<p>Artículo 57. Las autoridades certificadoras otorgarán las constancias de certificación notarial a los notarios que hubieren acreditado los cursos.</p>	<p>Artículo 57. Las autoridades certificadoras otorgarán las constancias de certificación notarial a los notarios que hubieren acreditado los cursos.</p> <p>A demás están obligadas a publicar por una vez los nombres de los notarios certificados en el Diario Oficial del Gobierno del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la entidad.</p>

El Poder Legislativo, al debatir el tema de la certificación de los notarios, justifica de forma breve pero muy clara, la necesidad de la actualización notarial. En el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Estado de Guanajuato, con fecha 15 de agosto de 2006, en la página 5 del dictamen, se señala:

“Certificación notarial

Se propone un sistema obligatorio de certificación notarial, cuyo objeto es la actualización permanente de los notarios con relación a los conocimientos propios de la función notarial, lo que representa un avance y modernización de dicha actividad; y que siendo ello en beneficio tanto del servicio público notarial como de los propios notarios, la Comisión de Justicia la abrazó con beneplácito y con gran interés, pues ello le viene a dar también modernidad y eficiencia a la función”³.

Como política de cambio a la percepción del notario en relación al “incumplimiento-sanción”, se propone incentivar a los titulares de las notarías públicas por medio de artículos de la ley que no castiguen sino motiven el cumplimiento de la otra regla del mismo ordenamiento jurídico. Al caso, el artículo 8 de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato establece:

“ARTÍCULO 8. Cuando así lo acuerde el titular del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gobierno requerirá a los notarios de la entidad para que colaboren en la prestación de servicios notariales, cuando se trate de satisfacer demandas de interés social o público. En estos casos, las condiciones para la prestación del servicio se fijarán por la Secretaría de Gobierno, considerando

³ Cámara de Diputados del Estado de Guanajuato. Diario de los Debates, Guanajuato, Gto., 15 de agosto de 2006, p. 5.

las características de los propios servicios y escuchando la opinión del Colegio Estatal de Notarios.

En la prestación de estos servicios se designará al notario que corresponda por turno en la adscripción respectiva, procurando distribuir equitativamente este servicio social entre los notarios.

El Estado, los municipios, y las entidades y dependencias de la administración pública estatal y municipal, estarán obligados a distribuir equitativamente entre los notarios de la adscripción que corresponda, por turno, los actos jurídicos que deriven de sus programas y del ejercicio de sus presupuestos. *Para el cumplimiento de esta obligación, las entidades públicas fijarán los requerimientos administrativos que resulten conducentes para la buena prestación del servicio.* En ejercicio de estas atribuciones, las entidades públicas podrán celebrar convenios con el Colegio Estatal de Notarios”.

Del artículo número ocho se desprende, como propuesta, que una de esas reglas pudiera ser que el notario interesado en participar en esos programas (escrituración masiva por regularización de predios, créditos hipotecarios otorgados por ISSEG, COVEG, IMUVI, etc.) tendrá que estar certificado.

III. Impacto social de la actualización notarial

Si bien es cierto que el incumplimiento del esquema normativo del tema que se trata tiene una repercusión legal, ¿cómo se puede medir la afectación o beneficio que tienen los integrantes de la sociedad en relación con el proceso de actualización de los notarios?

La Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato no prevé ningún modelo de evaluación para los conocimientos adquiridos por los fedatarios, sólo dispone, tanto en su contenido como en su Reglamento, la cantidad de “puntos” que los interesados pueden obtener por realizar determinadas actividades, tal y como se desprende del Artículo 59 del citado Reglamento:

“Artículo 59. El puntaje de certificación será el siguiente:

- I. Por asistencia a los cursos de actualización y de capacitación, conferencias, congresos, seminarios y talleres: 40 puntos por cada participación. Cuando el evento sea internacional tendrá 20 puntos adicionales;
- II. Por participar como expositores o académicos en los cursos de actualización y de capacitación, conferencias, congresos, seminarios, talleres y eventos nacionales e internacionales: 50 puntos por cada participación;
- III. Por la asistencia a diplomados o especialidades: 200 puntos por evento;
- IV. Por cursar una maestría: 200 puntos por cuatrimestre o semestre que la comprenda;
- V. Por cursar un doctorado: 300 puntos por cada cuatrimestre o semestre que la comprenda;
- VI. Por la presentación o publicación de trabajos de investigación jurídica, artículos o ensayos relacionados con el ejercicio de la función notarial: hasta 100 puntos por trabajo; y
- VII. Por publicación de libros relacionados con la función notarial: hasta 300 puntos por publicación.

Las autoridades certificadoras evaluarán los eventos a que se refieren las fracciones anteriores a efecto de autorizar el otorgamiento del puntaje. Para autorizar los eventos de certificación, se tomará en cuenta su vinculación con el ejercicio de la función notarial, sus contenidos, su utilidad práctica y el beneficio que reporten a la actualización del notario.”

Como podrá verse, el único sistema de “calificación” es por las actividades previstas para “sumar puntos”, pero nada se habla de la forma en que se pueda “calificar” la calidad del conocimiento adquirido, mucho menos del esquema en que, de forma tangible, la capacitación recibida por el notario se vuelva un beneficio para la sociedad.

Por ello, se propone la realización de un modelo de evaluación que integre información como:

1. Resultado de Visitas Generales de Inspección con el objetivo de evidenciar la aplicación de los conocimientos del notario.
2. Incidencia de Quejas en contra de notarios, con la intención de evaluar el tipo de falta que se le imputa y si ésta se encuentra vinculada con el sistema de capacitación y actualización o bien con el Código de Ética Notarial adoptado por el notariado guanajuatense.
3. El número de solicitudes devueltas al notario y las causales (razones jurídicas) por las que le son suspendidos y negados los trámites ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
4. Diseñar un instrumento que mida la satisfacción de los usuarios del servicio notarial, para conocer la calidad del servicio prestado.

5. Solicitar al Supremo Tribunal de Justicia en el Estado la estadística de juicios en los que se promovieron nulidades de instrumentos notariales, la corrección de éstos o bien, si de ellos se desprende alguna controversia jurídica.

Este modelo de evaluación tendrá que ayudar a evaluar la calidad de las actividades académicas a las que asisten los notarios, la trascendencia del tema tratado, su novedad, aportación y aplicación práctica.

Conclusiones

- Los avances tecnológicos y la evolución constante del derecho ha provocado que los actos jurídicos hoy día sean más complejos y de mayor elaboración técnica, como los fideicomisos, las reversiones, las constitutivas con inversión extranjera y todo lo relacionado con la informática jurídica por mencionar algunos, lo que se transforma en una razón más que poderosa y que obliga al notario a mantenerse constantemente actualizado.
- La desconfianza social ha crecido en la medida que son más frecuentes los litigios que controvierten los documentos notariales, ello no quiere decir que el actuar del notario sea de forma dolosa, simplemente que se debe ser más acucioso en el confeccionamiento técnico jurídico de los actos, lo que significaría que se ha dirigido con un alto grado de responsabilidad y sentido ético.
- Es necesario que el notario tenga presente que es un actor social que contribuya a garantizar legalidad y seguridad jurídica.

- Hay que reconocer las limitadas facultades que brinda la ley a la autoridad en relación con el tema de la certificación notarial, lo que crea la necesidad de proponer reformas legislativas que permitan la correcta evaluación y calificación de la valiosa aportación social que hace el notario.

Bibliografía

- 1) Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 450.
- 2) Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A. C. XII Jornada Notarial Iberoamericana, Ed. Casa Aldo Manuzio, México, 1984, p. 169.
- 3) Fleitman, Jack. Evaluación integral para implantar modelos de calidad, Ed. Pax, México, 2007, p. 409.
- 4) Gimenez Arnau, Enrique. Derecho Notarial, 2ª ed, Ed. EUNSA, España, 1976, p. 881.
- 5) Guiza Alday, Francisco. Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, 2ª ed., Ed. Yussim, 2007, León, Gto., p. 200.

Gobierno del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Núm. 134, 22 de agosto de 2006, Decreto 294, 18 de agosto de 2006, Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, p. 44