

PROPUESTA PARA LA REGLAMENTACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE CANCELACIÓN Y REPOSICIÓN DE TÍTULOS DE CRÉDITO EXPEDIDOS EN SERIE O EN MASA DEPOSITADOS EN EL INSTITUTO PARA EL DEPÓSITO DE VALORES

Por el licenciado David BUKANTZ GARZA.

El mercado de capital en México tuvo gran desarrollo en los últimos años, sobre todo en lo relativo a las transacciones de valores de renta variable.

Este desarrollo acelerado y la agilidad y complejidad del tráfico bursátil dieron lugar al nacimiento de nuevos tipos de actos jurídicos y también a nuevos problemas.

Ya en la década de los setentas el mercado resentía el caos imperante en la transmisión material de un gran volumen de títulos, el alto costo administrativo que su manejo representaba, el elevado riesgo asumido por los corredores en caso de destrucción, robo o pérdida de títulos y la ineficiencia del procedimiento de liquidación de valores.

El supuesto básico para la resolución de estos problemas es una adecuada regulación legal.

El primer esfuerzo lo constituyó la Ley de Mercado de Valores publicada en el *Diario Oficial* de 2 de enero de 1975.

Como lo señala su Exposición de motivos, “la ley pretende, entre otras cosas, ... poner en contacto, de manera rápida y eficiente, a oferentes y demandantes, y dar a las transacciones liquidez, seguridad, economía y expedición”.

Al amparo del criterio apuntado se creó el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL), según se desprende del Decreto que adiciona con un Capítulo Sexto la Ley del Mercado de Valores, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 12 de mayo de 1978.

Con esta adición surge un novedoso procedimiento que propicia la agilidad en la circulación de los títulos valores depositados, sin disminuir en lo más mínimo la seguridad que debe imperar en las transacciones bursátiles; facilita y garantiza la circulación de los valores mediante “... un sistema que permite obtener la transferencia de los mismos, por el proce-

dimiento de asientos contables dentro del Instituto, sin que sea necesaria la tradición material de los títulos".¹

El Instituto para el Depósito de Valores es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la prestación de un servicio público que consiste principalmente en el depósito centralizado de valores; lo que evita la transmisión física de papeles.

El Lic. Jesús Rodríguez y Rodríguez señala que "la siguiente función del Instituto es la de administrar dichos valores, sustituyendo en esa costosa y abrumadora tarea a las instituciones de crédito, la Bolsa y los agentes de valores".²

Sin embargo, en esta primera adición, no se previeron los supuestos necesarios para que los valores nominativos, en especial las acciones, pudieran operarse dentro del régimen necesario para la celeridad de las transacciones y el eficaz funcionamiento del depósito centralizado de valores.

Para solucionar este nuevo problema en 1980 se reformaron diversos artículos de la Ley del Mercado de Valores, reformas que establecieron el régimen especial de valores nominativos.

Por este régimen especial se extiende la característica de fungibilidad, propia de los títulos al portador, a los títulos nominativos, beneficiando con ello su circulación y registro y manteniendo el control del último titular. Con este procedimiento además se obvian en cada ocasión los requisitos de endoso y, en su caso, de inscripción en el libro de Acciones Nominativas de la sociedad emisora.

Este régimen especial se instrumentó a través de una figura nueva, de un tipo especial de endoso, denominado por la Ley, en Administración.

Se ha discutido mucho sobre la naturaleza jurídica del endoso en administración. Fue tema de una de las mesas redondas del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Bursátil, abordado brillantemente por la Lic. Arcelia Quintana, Presidenta de la Comisión Organizadora de este Congreso.

Puesto que hay tratadistas más calificados que nosotros, sugerimos al auditorio recurra a ellos para profundizar en este tema.

Retomando nuestra exposición, es necesario precisar que de acuerdo al sistema legal vigente en México, existen tres regímenes que inciden sobre los títulos de crédito atendiendo a su forma de circulación, a saber:

1. El régimen general de los títulos de crédito establecido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y otras leyes.
2. El Régimen establecido en la Ley del Mercado de Valores, respecto

¹ Exposición de motivos de las Reformas y Adiciones a la Ley del Mercado de Valores de 12 de mayo de 1978.

² RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, *Bases Jurídicas para la seguridad de las transacciones en Bolsa*, Academia de Derecho Bursátil, México, 1980, p. 10.

de aquellos títulos emitidos en serie o en masa, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

3. El régimen de excepción establecido en la propia Ley del Mercado de Valores, respecto de los valores emitidos en serie o en masa, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y que se depositen en el Instituto para el Depósito de Valores.

Debemos llamar la atención, que el régimen legal que corresponde a los valores depositados en el Instituto es un régimen transitorio ya que la salida física de los valores del depósito respectivo hace aplicable el régimen general ya establecido para los títulos de crédito.

El régimen que hemos denominado de excepción, el que introduce modificaciones a la teoría y al régimen general de los títulos de crédito, es de carácter sustantivo.

Es objeto de esta exposición proponer al auditorio una nueva regulación que complemente al régimen de excepción, una reglamentación que regule adecuadamente el procedimiento de cancelación y reposición de títulos de crédito cuando estén en depósito en el INDEVAL.

En efecto, cabe la posibilidad de que el INDEVAL pierda la posesión sobre los títulos de crédito que mantiene en custodia a consecuencia de un delito, robo; o por un hecho material, extravío; o bien que el o los documentos se destruyan total o parcialmente.

El régimen general establecido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece distintos procedimientos atendiendo a la forma de circulación de los títulos, y señala además las dos acciones que pueden intentarse; reivindicación o cancelación y su posterior reposición o pago.

A continuación señalamos brevemente el régimen establecido en la Ley de Títulos.

I. Títulos nominativos. Robo o extravío.

En este caso cabe cualquiera de las acciones señaladas; digamos algo de ambas.

1.1. *Reivindicación*

Esta posibilidad es remota, pues supone que el documento robado o extraviado se encuentra en poder de un tercero que se niega a restituirlo. La posible negativa estaría fundada en que en la adquisición del título no se incurrió en culpa grave ni se obró de mala fe.

La prueba de tales circunstancias recae en el reivindicante (Art. 43 de la LTOC y 807 del Código Civil).

1.2. *Cancelación de uno o varios títulos*

La cancelación es el resultado de un procedimiento judicial el que, para efectos de comprensión del problema, señalaremos en líneas generales.

Por este procedimiento se puede solicitar la reposición del título o su pago (Art. 42 LTOC).

Si se opta por la reposición de el o los títulos y se garantiza la reparación de daños y perjuicios, se puede solicitar la suspensión del cumplimiento de las obligaciones consignadas en el título, hasta en tanto se cancela o se resuelve sobre las oposiciones que se hagan a su cancelación.

Si se solicita el pago, basta con la presunción grave del robo o extravío para que el juez pueda decretar la cancelación y autorizar el pago, siempre que nadie se oponga a la cancelación dentro de un plazo de 60 días, contados a partir de la publicación en el *Diario Oficial* del extracto del decreto de cancelación y, en caso de haberlo solicitado, del decreto de suspensión del cumplimiento; o bien dentro de los 30 días posteriores al vencimiento del título.

La suspensión del procedimiento sólo la ordenará el juez cuando así se le haya solicitado y siempre que se garantice el pago de daños y perjuicios.

La Ley señala igualmente que cuando así se le solicite al juez, se notificará a las bolsas de valores señaladas por el reclamante, a fin de evitar la transferencia del documento, es decir la notificación a las bolsas resulta de la petición del reclamante.

II. Títulos nominativos. Destrucción o deterioro grave.

Las pérdidas de títulos nominativos ocurridas por destrucción o deterioro grave da derecho a solicitar su cancelación y su pago o reposición, con arreglo al procedimiento previsto para los títulos extraviados o robados (Art. 65 LTOC).

III. Títulos al portador:

En esta clase de títulos el legítimo titular sólo tiene derecho a una acción preventiva para que el obligado pague el valor del título una vez que la acción se haya extinguido por prescripción. Sólo tiene derecho a la reposición del título en los casos de destrucción del mismo, y siempre que hayan quedado elementos materiales suficientes para identificarlo (Art. 73 a 75 LTOC).

IV. Causas que hacen imposible la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley de títulos al caso del INDEVAL.

Dentro de las razones que nos inclinan a proponer un procedimiento especial para la cancelación y reposición de títulos de crédito depositados ante el Instituto, se encuentran las siguientes:

1. Los procedimientos señalados en la Ley de títulos se refieren exclusivamente a los títulos de crédito emitidos individualmente como son la letra de cambio, el pagaré o el cheque.

2. La Ley es omisa respecto de los títulos de crédito emitidos en serie o en masa y por tanto no contempla los casos de robo, extravío, destrucción total o deterioro grave de "paquetes de acciones" que pueden representar casi la totalidad del capital social de una empresa, ni los graves daños que en el supuesto se ocasionarían al mercado y a la economía en general.

3. La Ley no señala procedimientos para evitar la circulación en Bolsa de un título adquirido de mala fe, salvo lo dispuesto en la fracción V del artículo 45, que señala que cuando el reclamante así lo solicite, se notifique a las bolsas de valores.

4. Los sistemas de publicidad establecidos en la Ley son reducidos e insuficiente para los títulos de crédito emitidos en serie o en masa, pues sólo prevee una publicación en el *Diario Oficial* de la Federación (Art. 45 Fracc. III LTOC).

5. Existe la posibilidad de que una emisión esté colocada entre numerosos tenedores, miles en algunos casos, lo que provocaría la necesidad de iniciar juicios individuales por cada tenedor.

Por estas razones consideramos conveniente proponer una adición a la Ley del Mercado de Valores a fin de incluir en ella un procedimiento excepcional para la cancelación y reposición de títulos de crédito emitidos en serie o en masa depositados en el INDEVAL, el que sería aplicable también^a en lo conducente, a los títulos respecto de los cuales se realiza oferta pública en los términos del artículo 3º, segundo párrafo de la Ley del Mercado de Valores.

V. Presentación de una alternativa de solución para la cancelación y reposición de títulos de crédito depositados en el INDEVAL.

1. *Títulos nominativos*

En los supuestos de robo, extravío, destrucción total o deterioro grave, el INDEVAL podrá solicitar directamente de las emisoras la cancelación y restitución o el pago, bajo los supuestos que más adelante se indican.

1.1. *Requisitos a satisfacer por el INDEVAL en caso de robo o extravío*

1. Independientemente de las acciones penales que procedan, al INDEVAL deberá reconocérsele legitimación procesal respecto a los títulos de crédito en él depositados, para actuar ante cualquier autoridad administrativa o judicial y ante el emisor.

2. En los casos que corresponda, será juez competente el del domicilio del INDEVAL.

3. Para soslayar los problemas de instrumentar un procedimiento totalmente novedoso, podemos referirnos al principio ya establecido en el Art. 66 de la Ley de títulos, el que a la letra dice:

Artículo 66. En los casos de robo, destrucción total, mutilación y deterioro grave de un título nominativo no negociable, el que justifique ser su propietario tendrá derecho a exigir que le expidan un duplicado los suscriptores del documento, sin que se necesite cancelarlo previamente, y de no allanarse a hacerlo alguno de los obligados, el juez firmará por él conforme al procedimiento prescrito por el Art. 57, siendo asimismo aplicables los artículos 56, 59, 60, 61, 63, parte final, en lo conducente.

Considerando que los títulos depositados en el Instituto no son objeto de transacciones físicas sino a través de abonos en cuenta, podemos afirmar que los títulos sólo vuelven a la circulación una vez endosados por el Instituto y entregados físicamente al depositante, quien llena el endoso en administración y a su vez entrega los títulos al cliente.

En virtud del endoso en administración se considerará que incurre en culpa grave quien adquiera un título depositado en el INDEVAL en el que no esté debidamente requisitado el endoso en administración (Art. 43 párrafo tercero de la LTOC).

Con esta interpretación analógica y precisando en la Ley del Mercado de Valores el procedimiento con las variantes necesarias, se puede prescindir en este caso, del procedimiento judicial, el que se sustituiría por un procedimiento administrativo.

4. El INDEVAL iniciará un procedimiento administrativo de pago o de cancelación y reposición ante la Comisión Nacional de Valores mediante la presentación de la prueba respectiva y con la comparecencia del emisor.

5. En estos casos el INDEVAL deberá dar publicidad mediante dos publicaciones en el *Diario Oficial* y en uno de los periódicos de mayor circulación. La primera se efectuará dentro de las 24 hrs. siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento de hecho, y la segunda publicación a los 3 días siguientes.

6. Si en el término de 3 días contados a partir de la fecha de la última publicación, no existiere oposición individual al procedimiento, la que en caso de existir se sustanciará judicialmente y en forma individual, la Comisión Nacional de Valores ordenará a la emisora respectiva el pago o la suscripción de valores sobre los que no exista oposición, en un término de 10 días. En el caso de suscripción la emisora deberá requisitar en el término estipulado los títulos impresos que el INDEVAL ponga a su disposición. Al caso serán aplicables las consecuencias establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley de títulos.

Se deberá precisar en la reforma legal la obligación del juez que reciba oposiciones al procedimiento estipulado, de notificar a la Comisión Nacional de Valores de tal circunstancia.

7. Será por cuenta del INDEVAL el costo de reposición material de los títulos.

Los títulos respectivos deberán contener la impresión en la parte inferior del anverso de un número dos que signifique que se trata de un ejemplar de los títulos repuestos, los que a partir de su entrega al INDEVAL serán los únicos que puedan circular pues los títulos expedidos originalmente, los robados o extraviados incluidos en las listas de publicación respectivas, quedarían cancelados.

1.2. *Requisitos a satisfacer por el INDEVAL en caso de mutilación o deterioro grave y destrucción total*

En el caso de mutilación o deterioro grave, y en virtud de la fe pública con que cuenta el Instituto, puede seguirse un procedimiento administrativo ante la Comisión Nacional de Valores para destruir, ante la presencia de un representante acreditado del emisor, la totalidad de los títulos dañados y proceder a su reposición en los términos ya descritos.

Tratándose de destrucción total de los títulos, y suponiendo que ésta se efectúe en las instalaciones del Instituto, y en uso de la fe pública de éste, puede seguirse el procedimiento descrito para el caso de mutilación o deterioro grave, suprimiendo, desde luego, el paso de la destrucción.

Este procedimiento sería igualmente aplicable a los títulos al portador.

Si en el curso de los procedimientos descritos se ha convocado a una Asamblea, la lista de los titulares y sus tenencias se formulará por los agentes de valores, legitimando la asistencia de los accionistas listados.

2. *Títulos al portador*

En los supuestos de robo o extravío de títulos al portador, debe establecerse un procedimiento distinto del estipulado en la Ley cambiaria ya que por la naturaleza e importancia de las operaciones no puede esperarse el término de prescripción, que por otra parte, en algunos casos, como por ejemplo el de las acciones entregadas por capitalización de reservas, nunca corre.

2.1. *Requisitos a satisfacer por el INDEVAL en caso de robo o extravío*

1. Independientemente de las acciones penales que procedan, al INDEVAL deberá reconocérsele legitimación procesal respecto de los títulos de crédito en él depositados, para actuar judicialmente y ante cualquier autoridad o emisor.

2. Será juez competente el del domicilio del INDEVAL.

3. El INDEVAL deberá publicar los avisos respectivos en el *Diario Oficial* de la Federación y en uno o varios periódicos de los de mayor circulación, dentro de las 24 hrs. siguientes a la fecha en que se detectó el robo o extravío.

4. Se considera que incurre en culpa grave el adquirente de títulos sobre los cuales se hizo publicidad de su robo o extravío.

5. El procedimiento de cancelación y de reposición o pago deberá seguirse por la vía administrativa ante la Comisión Nacional de Valores, en los términos descritos para los títulos nominativos.

6. Para no esperar el término de prescripción se insertaría en artículo expreso que una vez efectuadas las publicaciones se iniciaría el procedimiento administrativo.

Cualquier adquirente que no se oponga judicialmente dentro del plazo de seis días contados a partir de la fecha de la última publicación, caduca su derecho a oponerse posteriormente.

En caso de que algún tenedor iniciare un procedimiento judicial para reclamar su tenencia de buena fe, debe prestar garantía por los posibles daños y perjuicios que pudieran causarse. El procedimiento judicial se seguirá exclusivamente respecto de los títulos objeto de la reclamación, declarándose el pago o la cancelación y reposición de los títulos restantes.

Por último se sugiere que en todos los casos de robo o extravío la Comisión Nacional de Valores notifique de tal circunstancia a la Bolsa Mexicana de Valores, la que en un plazo máximo de 24 hrs. deberá comunicar de tal notificación a sus socios, a fin de evitar la transferencia de los títulos.

En caso de incumplimiento por parte de la Bolsa se estará a lo previsto por la Ley del Mercado de Valores.

La anterior proposición debe tomarse como un esfuerzo por encontrar una posible solución a un problema que si bien es latente, cabe la posibilidad de que se presente, provocando enormes daños al mercado y a los interesados en el mismo.

Agradeceremos a los participantes de este foro, nos propongan soluciones legales más depuradas que la anterior, o bien, nos indiquen los matices que enriquezcan la solución general propuesta.