

PERSPECTIVA NOTARIAL

Miguel Alessio Robles Landa

NOTARIO PÚBLICO NÚMERO 19 DEL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO: I. Zona restringida e incapacidad de goce de otros países. II. Derechos humanos y amparo. III. Reforma constitucional en materia de fe pública. IV. Reforma constitucional en materia catastral y registral. V. Otras reformas constitucionales. VI. Registros públicos inmobiliarios. VII. Registros de comercio. VIII. Garantías mobiliarias y su registro. IX. Sociedades unipersonales. X. Sociedades mercantiles. XI. Portal tu empresa. XII. Lavado de dinero. XIII. Extinción de dominio. XIV. Reformas de naturaleza civil. XV. Secuestro. XVI. Ley Agraria. XVII. Banca de Desarrollo. XVIII. Asociaciones publico privadas. XIX. *Diario Oficial Electrónico*. XX. Responsabilidades servidores públicos. XXI. Seguros y fianzas. XXII. Otras reformas no vinculadas con la función notarial: 1. Código Federal de Procedimientos Penales. 2. Tráfico de armas. 3. Ley de Seguridad Nacional. 4. Reforma laboral. 5. Mando único policial. 6. Cadenas delictivas. 7. Fuero militar. 8. Ejecución de sanciones penales. 9. Lavado de dinero (miscelánea). 10. Transparencia en el gasto de los estados.

Estas notas tienen diversos fines, entre ellos dar cuenta de los diversos propósitos que se tuvieron, a partir del privilegio de servir al país en la Consejería Jurídica del presidente Felipe Calderón y de cuales se lograron, señalando algunos pormenores que explican la forma y fondo de la manera en que cristalizaron.

También se da cuenta de aquellos propósitos que no fueron secundados por quienes tuvieron la capacidad para hacerlo y de sus razones y fundamentos.

Pero el objeto más importante es dar a conocer los motivos que en ambos casos tuve para enfrentar los retos, frente a mi perspectiva de la función notarial y como podía y puede mejorarse, considerando primariamente el bien común y los demás principios de derecho y, especialmente, la necesidad de justificarla y ampliar su precisión de causa de servicio público, mediante el mejoramiento de la percepción que en lo general se tiene de ella.

Desde antes de que se me concediera ese privilegio, había vislumbrado la necesidad de contar con instrumentos jurídicos que facilitaran y simplificaran la función notarial, siempre con el fin último de beneficiar a los usuarios del servicio, pero que a la par permitieran librar obstáculos y eliminar trámites que siem-

pre indirectamente inciden en la imagen del notario, como cara visible de una serie de actos jurídicos de todas las naturalezas, por los que se cobra un servicio cada vez más cuestionado.

Disentía desde entonces de quienes soslayaban estudios nacionales como los de la OCDE, o los internacionales, como los de Dooing Buisness o del Banco Mundial, que colocan a la función notarial entre las causas más importantes de la dilación de negocios, no solo por la falsedad de sus bases dado el diverso sistema del que provienen, sino porque en la mayor parte de los análisis de esas causas, el notario también es perjudicado y no origen de ellas. Negar o justificar no era ni es la solución, puesto que de todas formas la percepción continuaría, en lo general frente al usuario y en lo particular frente a los analistas y detractores. Convencido estaba entonces, y lo sigo estando, de que debemos luchar por que se nos den reglas que simplifiquen nuestra necesaria y privilegiada función y permitan, cada vez más, tener una perspectiva de agilidad y servicio eficiente.

Sin tener necesariamente un orden por materia, hago una relación de aquellos temas en los que busqué, a la vez que una mejor normatividad para todos, esos instrumentos simplificadorios.

I. ZONA RESTRINGIDA E INCAPACIDAD DE GOCE DE OTROS PAÍSES

No solo porque provienen de causas constitucionales en desuso y son en consecuencia innecesarias por el fin para el que fueron concebidas, sino porque son un claro punto en contra para la inversión extranjera en la zona y a la reciprocidad internacional, es necesario abrogar estas dos normas constitucionales. La incapacidad de goce para los extranjeros para adquirir propiedad, en general cualquier derecho real, en la llamada zona restringida y la misma incapacidad para los estados extranjeros para adquirir bienes fuera de la ciudad de México, son anacrónicas. En ambos casos, se simulan mediante el fideicomiso, lo que redundaba en costos y trámites innecesarios. Para el primer supuesto, desde luego se consideró el valor del negocio fiduciario, que se vería parcialmente limitado. Para el segundo, primordialmente, el que nuestro país es propietario de diversos bienes en otros estados. Estando en el cargo de Consejero, recibí incluso llamadas de altas autoridades de los Estados Unidos, indicando que mientras México era propietario de más de 60 inmuebles en ese país, este solo lo era de la embajada en el Paseo de la Reforma, razón por la cual me solicitaban hacer lo posible por modificar esta causa de inequidad.

Así lo entendió el presidente Calderón y presentó la iniciativa de reforma constitucional correspondiente. Lamentablemente el dogma de la soberanía, tan

utilizado para mantener el estado jurídico de asuntos más importantes, provocó que la iniciativa ni siquiera fuera dictaminada en comisiones. Solo recientemente, a la entrada de un nuevo gobierno, se aprobó una minuta en Cámara de Diputados, a partir de una iniciativa del diputado Beltrones, en la que se confiere capacidad de goce a los extranjeros para adquirir bienes en zona restringida, pero solo para uso habitacional. Las preguntas en el tema son: ¿Por qué ahora sí?, ¿cuál es la razón jurídico constitucional para no eliminar la incapacidad de los estados extranjeros? Frente al principio general de derecho de que donde existe la misma causa, debe existir la misma consideración, ¿cuál es la lógica para no eliminar la causa de incapacidad para fines industriales o comerciales? Si el bien jurídico protegido por la norma constitucional es que los extranjeros no tengan posesión en bienes que puedan facilitar actividades bélicas, justificado quizá en 1917 y hoy claramente fuera de toda proporción, ¿qué necesidad tenemos de mantenerla si es claro obstáculo para la inversión en la zona y de paso, indirectamente, incide en la función notarial?

II. DERECHOS HUMANOS Y AMPARO

Son quizá las más trascendentes para el orden jurídico nacional. Desde el principio de la administración, recibí la instrucción de hacer lo necesario para que se iniciara el proceso de reformas constitucionales y legales.

En la materia de derechos humanos, acompañamos el proceso y fuimos parte del amplio consenso logrado en los diversos foros legislativos y académicos. También participamos activamente en los procesos de resoluciones judiciales, tanto en el ámbito internacional, como en el nacional, que dieron lugar a conceptos tan novedosos para el orden jurídico nacional, como los de control de constitucionalidad y el de convencionalidad, los cuales, utilizados racional y mesuradamente y no llevados al extremo, serán base de una mejor y más expedita impartición de justicia. Quedan pendientes las leyes reglamentarias en esta materia. El gobierno anterior hizo un esfuerzo por iniciar diversas leyes que dieran vida a la reforma constitucional. Los límites de estas notas solo me permiten mencionar algunas de las más importantes: *a)* aquella que establezca un recursos de resolución inmediata para la revisión de la inaplicación de una norma, por parte de cualquier autoridad judicial, a partir del control de constitucionalidad o el de convencionalidad; *b)* la reglamentaria del asilo; *c)* la reglamentaria de la expulsión de extranjeros; *d)* la reglamentaria de las instituciones constitucionales de suspensión de garantías y delegación de facultades legislativas al presidente; *e)* el tema de la reparación de daño, como consecuencia de sentencias internacionales en materia de derechos humanos.

Por lo que se refiere al amparo, confieso que por materia y proceso, se trató del reto más ambicioso y complejo. Desde 1995 la Suprema Corte había presentado el denominado “libro blanco”, en el que proponía la modernización de la institución, presentando temas tan relevantes como los efectos generales del amparo contra normas inconstitucionales, frente el principio de la relatividad.

Para el efecto, la Consejería Jurídica coordinó los trabajos de una mesa técnica autorizada por el Presidente Calderón, senadores de diversos partidos políticos y la propia Suprema Corte. Pensábamos que solo a partir de un amplio consenso se podría lograr una reforma tan relevante. Los trabajos fueron tan arduos como gratificantes, puesto que dieron como resultado proyectos de reforma constitucional y de ley reglamentaria que al final, aprobada por todos los líderes de los actores, se convirtieron en normas vigentes. En efecto, reuniones diversas en la Suprema Corte y en la Secretaría de Gobernación, en las que participaron el secretario Gómez Mont y la Consejería Jurídica, por el órgano Ejecutivo; los senadores González Alcocer, Zapata Perogordo, Tomás Torres, Murillo Karam, y otros, así como los ministros Gudiño Pelayo en un principio, Cossío, Zaldívar y Pardo, por la Suprema Corte, dieron lugar a las iniciativas que todavía fueron enriquecidas en el Constituyente Permanente y en el Congreso de la Unión. Pongo de relieve los aspectos más importantes, destacando aquellos puntos en los que personalmente disentí.

a) Ahora también están garantizados los derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales de los que México es parte.

b) Buscando transitar a un concepto de autoridad estrictamente formal, a uno de carácter material, atendiendo a la naturaleza del acto, se estableció que los particulares pueden tener calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes. En este punto me opuse en todas las instancias de la reforma y claro que los participantes, tanto en las mesas técnicas, como en las reuniones con los titulares para buscar definiciones, se hizo referencia a mi entonces doble función, como servidor público y como notario. Honestamente mi oposición no tenía el origen de si se podía o no considerar al notario en determinados casos como autoridad responsable para efectos de amparo, sino en uno con mayor fondo jurídico. Haciendo un análisis con el maravilloso grupo de abogados que me apoyó en esa privilegiada actividad, difícilmente se podían encontrar actos notariales que pudieran calificar. El cálculo o entero de un impuesto, la decisión de a quién considerar heredero en un intestado o cuál derecho real tiene prelación registral, pudieran considerarse actos violatorios de derechos humanos y ser objeto de amparo, pero de inmediato se presentaba el análisis del principio de definitividad. Cualquier particular que se sintiera afectado por dichos actos, tendría que agotar los recursos legales disponibles, antes de recurrir al juicio de garantías, lo cual hacía imposible que al notario pudiera considerársele como autoridad responsa-

ble, puesto que en última instancia lo sería la autoridad judicial que hubiere negado el derecho al particular y, en el amparo directo, el fedatario solo tendría el carácter de tercero perjudicado.

c) Salvo el caso de actos provenientes de tribunales para efectos del amparo directo, en los que es necesario tener interés jurídico, se puede invocar el interés legítimo, individual o colectivo, siempre que produzca afectación real y actual a la esfera jurídica del particular. Nunca podrá invocarse el interés simple.

d) Se dieron las bases para el uso de la tecnología electrónica en el procedimiento de amparo, tal y como se hizo y logró materialmente en el juicio fiscal en línea.

e) Se estableció la improcedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales, tal y como lo había advertido la Suprema Corte, así como en contra de actos de colaboración entre poderes para objetar o no ratificar nombramientos o designaciones.

f) Siguiendo los últimos criterios jurisprudenciales, se precisaron las causas de no suspensión del acto reclamado, considerando la ponderación que el juez de distrito debe hacer entre la no afectación del interés social y la apariencia del buen derecho, ya sea del quejoso o del tercero perjudicado en su caso. Para el efecto, se rehicieron las causas de no suspensión y se estableció que en esos supuestos, excepcionalmente el juzgador puede otorgar la suspensión, si a su juicio con la negativa pueda causarse mayor afectación al interés social. En este tema, el Congreso de la Unión hizo importante adecuación a la reforma penal, para establecer la no suspensión en el caso de delitos con sanción de prisión preventiva.

g) Se fijaron los plazos de caducidad para la interposición del juicio de amparo en materia penal, 8 años y en materia agraria, 7 años.

h) Se estableció la obligación del vencedor en el juicio de amparo, de adherirse a la sentencia en la revisión, con el objeto de evitar lo que se conoce como amparo rebote. De esta forma, en la adhesión al recurso podrá reforzar los argumentos de la sentencia y debe alegar violaciones procesales, con el objeto de que no pueda hacerlo en juicio posteriores, en caso de que la sentencia del colegiado le sea adversa.

i) De igual forma, para evitar el amparo rebote, se fijaron las reglas para evitar que la sentencia solo sea para que la autoridad responsable funde y motive debidamente el acto reclamado. De esta forma, el juzgador deberá considerar la fundamentación y motivación complementada en el informe justificado.

j) Se precisa que los tribunales colegiados deben pronunciarse sobre los efectos que deberá tener la nueva resolución que sustituya a la combatida, también con el fin de evitar los amparos rebote.

k) Se fijó la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales en amparos indirectos en revisión. Una vez que se genere la jurisprudencia por reiteración, la Suprema Corte notificará a la autoridad emisora para que en un plazo de 90 días naturales supere la inconstitucionalidad. De no ser así, la propia corte, por mayoría de 8 votos emitirá la declaratoria, lo cual no opera en materia tributaria. Manifiesto que la idea original era que con la sola jurisprudencia y la ratificación de la Suprema Corte debía ser suficiente. Varios de los que formamos el grupo de trabajo, incluido algún ministro, estuvimos en desacuerdo con la opción de corrección y con el requisito de la mayoría calificada.

l) Se crearon los plenos de circuito, para que entre los mismos magistrados de los tribunales colegiados que los forman resuelvan las contradicciones de tesis que se den entre ellos.

m) Se robustecieron las sanciones a las autoridades que incumplan con las sentencias de amparo.

n) Se estableció la facultad para el presidente de la República, por conducto del Consejero Jurídico y para el Congreso de la Unión, para solicitar al presidente de la Corte la resolución prioritaria de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparos que así lo ameriten, previa motivación.

o) Se precisaron las normas base de la creación de jurisprudencia, conforme a las reformas antes narradas.

p) Se precisaron los hechos punibles de las partes y de las autoridades responsables.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE FE PÚBLICA

A partir de mi convicción de que debemos de dejar de ser el único país, hasta donde entiendo, que mantiene la doble forma de fedación y de que se debe evitar a toda costa la designación de notarios por parte de la autoridad administrativa de cada entidad federativa, para privilegiar el examen de oposición, se propuso la correspondiente reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión para legislar en la materia. No tengo duda de que ésta es la causa principal que aducen, con razón, los detractores de nuestra función. Desde luego, la iniciativa no pasó siquiera por comisiones, dada la abierta oposición de la mayoría de los gobernadores del país.

Todavía en la minuta de la reforma constitucional en materia registral y catastral que se comenta en el siguiente punto, se incluyó indebidamente un transitorio ordenando al Congreso emitir la ley general en esta materia, en estos días borrado del dictamen de la Cámara de Diputados, la cual regresó la minuta al Senado.

IV. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA CATASTRAL Y REGISTRAL

El proyecto de iniciativa en esta materia tenía varios propósitos ambiciosos. Unificar las reglas sustantivas y procedimentales en materia registrar y catastral, para obligar legalmente a las autoridades de las entidades conforme al modelo base del programa de modernización que más adelante se comenta y que todas ellas habían al menos adoptado al adherirse a dicho programa. De esa forma no habría duda en conformar una base uniforme que permitiera cumplir con el fin de contar con registros eficientes, que hicieran públicos los derechos reales, oponibles por tanto a terceros, sin incurrir en el binomio perverso de la calificación sin responsabilidad, a la vez que adecuaba los registros inmobiliarios a los catastrales, mediante la redescrición de oficio de la finca con base en la descripción catastral, ésta a su vez precisada mediante la fotometría que, en las entidades en que ha sido implementada, permite tener una medición y descripción acorde con la realidad. Esta última función catastro-registro permitirá a la larga evitar los arcaicos y largos procedimientos de apeo y deslinde y una mayor recaudación fiscal local, tan necesaria como justa. En nuestro medio, independientemente de los avances que el programa ha tenido en algunas entidades, esta medida debe tener a la larga la virtud de eliminar otro trámite-gasto innecesario para los usuarios y que, como tantos otros, se le carga indebidamente al notario, como lo es el avalúo, puesto que, como ya ocurre en algunas otras entidades, el valor catastral actualizado, debe ser suficiente.

La reforma constitucional que hoy finalmente parece que será aprobada, incluye la base para una reforma legal que permita adecuar y unificar los registros agrarios y mineros.

V. OTRAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Por su importancia y por no estar directamente relacionadas con la función notarial, solo enumero algunas otras iniciativas o reformas constitucionales, en las que Consejería Jurídica participó.

a) La iniciativa constitucional en materia energética, en la que se proponía la posibilidad de que los particulares participaran en los procesos, sin que la materia del subsuelo dejará de ser dominio directo de la nación. Fue rechazada por razones políticas y por otras hoy se desea. Solo se aprobó la reforma legal que permitió, entre otros, los denominados contratos incentivados.

b) La reforma penal, base del sistema acusatorio.

c) La reforma política, en la que quedaron pendientes muchos temas de trascendencia, como la reducción del Congreso de la Unión, la reelección legislati-

va, limitación del fuero de servidores públicos y la doble vuelta para la elección presidencial.

VI. REGISTROS PÚBLICOS INMOBILIARIOS

Sin duda el mayor problema que enfrentamos es el de la ineficiencia del servicio registral. Esto se debe primordialmente al hecho de que en la mayoría de los casos y en el Distrito Federal, sin duda, opera inconstitucionalmente, para decirlo sin ambages. Siendo un servicio, su costo debería ser lo único que se traslada a los particulares; entonces se produce una paradoja; si solo se destina al servicio registral el 15% o menos del recurso fiscal que genera, se cobra demasiado caro o bien es necesario reducir el costo y destinarle más recursos. En todo caso, desde hace mucho tiempo, el notariado ha hecho esfuerzos por paliar este problema que a la larga afecta injustamente a los particulares y se presenta como la principal causa del retraso en la prestación del servicio notarial en busca de la seguridad jurídica.

Por ello, desde hace muchos años, en unión al sector financiero e inmobiliario, se trabajó en un modelo que permitiera a la institución registral cumplir con su misión de dar publicidad a los derechos reales, por su carácter de oponible, sin incurrir en los viejos vicios de la calificación que da a su vez origen a la corrupción, sin la eventual responsabilidad civil del registrador. En general, la falta de cultura de responsabilidad del Estado y la subsidiaria de los servidores públicos, cierra el círculo vicioso que se trata de evitar. Ese modelo fue aprobado por todos los sectores y puesto en marcha en algunos estados de la República. Así, Baja California, Sonora, Querétaro, Jalisco, entre otros, ensayaron exitosamente modernizar sus registros al través del modelo.

En época de transición, el entonces presidente electo Calderón aceptó que el programa de modernización de los registros públicos de la propiedad del país fuera parte de su programa de gobierno, a pesar de ser claramente un tema de poca exposición política, pero de evidente beneficio para la población. Se incluyó dentro de las 100 acciones de gobierno para los primeros 100 días y solicitó y obtuvo de la Cámara de Diputados una partida presupuestal que permitió arrancar el programa, bajo la base de uno a uno, en todas aquellas entidades que se adhirieran al programa y estuvieran dispuestas a aportar iguales recursos a los federales. En algunas de ellas, las mencionadas que habían arrancado el programa con recursos propios, los resultados son halagadores. En otras, que en principio no mostraron interés, los rezagos son alarmantes. Para quien esto narra, el caso del Distrito Federal es contradictorio. Por un lado tenemos avances importantes, pero el proceso de migración de libros a folios ha causado muchos inconvenientes.

Después se comprobó que los recursos federales no habían sido utilizados adecuadamente, que no se habían aportado los que correspondían a la entidad y que los avances habían sido neutralizados por la creciente y previsible demanda de servicio. Por otro lado, se logró una muy difícil reforma que se acercó al modelo, principalmente para dejar en claro que ya no es jurídicamente válido calificar el documento intrínsecamente. Todavía son necesarias algunas reformas que no se lograron debido al doble proceso legislativo código civil-ley registral. Si bien el fin último del modelo es que el registro reciba del solicitante del documento o del emisor del acto a inscribir, una forma electrónica, para que el registrador conteste por la misma vía, una vez calificado el documento con los requisitos mínimos de forma, lejos estamos de cumplir el objetivo. Por un lado es necesario que lo reformado se aplique en sus términos y no se utilicen los problemas creados dentro de la institución para retardar injustificadamente los trámites, porque eso sin duda da lugar a la corrupción. Por el otro, a mi juicio es necesario dejar de lado trámites sin fundamento legal, como pagos extras por servicios urgentes o constancias de inscripción. Por el otro, faltan algunas reformas de menor trascendencia, por mencionar solo dos:

a) Eliminar la obligatoriedad del certificado, puesto que materialmente en ocasiones es un trámite y gasto inútil y dado que se trata de un derecho privado renunciabile a la luz del principio general de derecho consagrado en el artículo 6 del Código Civil.

b) Eliminar el segundo aviso preventivo, pues también es un trámite inútil que además es contrario a los principios registrales y, por tanto, al modelo. Una operación avisada, surte efectos de inscripción, aunque el aviso caduque. La ampliación del plazo del preventivo a 60 días es para efectos prácticos suficiente, porque en casi todas las operaciones, el certificado es lo último que se recibe; pero en todo caso, lo que el modelo sugiere es que el preventivo sea renovable por una vez, con efectos retroactivos a la fecha de la presentación del primero. Adicionalmente, para no desproteger a aquellos titulares de derechos reales cuya solicitud de inscripción o anotación haya sido rechazada, se logró que la ley ordenara que la anotación preventiva correspondiente se hiciera de oficio, aunque falta todavía en la práctica el cumplimiento de esta disposición por parte de las autoridades registrales.

VII. REGISTROS DE COMERCIO

Por tratarse de materia federal y de exposición más internacional, la labor de convencimiento en esta materia fue menos difícil. Se lograron reformas importantes y, sobre todo, se establecieron procesos de inscripción mucho más apega-

dos al modelo, especialmente porque los servidores públicos de la Secretaría de Comercio tomaron como propio el programa y se pusieron como meta iniciarlo y dejarlo funcionando. Se simplificaron los procesos formales y materiales y hoy, a mi juicio, los registros de comercio funcionan razonablemente bien.

En el proceso hubo temas que salieron del contexto general, principalmente porque nos es difícil dejar de lado costumbres de años, aunque haya argumentos jurídicos sólidos que permiten transitar hacia la modernidad y la simplificación.

Ante todo los notarios tenemos replantearnos la razón o bien jurídico protegido de las inscripciones societarias. Puede dejarse como válida, aunque a mi juicio merece un estudio de fondo el que la falta de inmatriculación de una sociedad mercantil produzca la responsabilidad solidaria de los representantes, pero a partir de ello y de la publicidad de los datos constitutivos, hay que replantear los efectos de las inscripciones secundarias, si ya desde la misma base se tiene a la publicidad práctica, es decir, a la exteriorización, como suficiente para conferir personalidad jurídica a la empresa. En otras palabras, a partir de la reforma, el paso siguiente es definir la necesidad de inscribir variaciones a los elementos constitutivos. Me refiero a la duración, fin social u objeto y capital mínimo. Mi argumento es simple y práctico. Si la variación se hace del conocimiento de cualquier contraparte a la sociedad, la inscripción es innecesaria. Si se considera que lo es, por razones para mí aun inentendibles, su registro tiene efectos constitutivos, lo que significa que mientras no haya registro la modificación no nace o tiene efectos jurídicos, lo cual está lejos de las consideraciones prácticas actuales y mucho más del modelo. En ese caso, habría que preguntarse cuáles son las consecuencias de reformas no inscritas y si, para los casos en que son necesarias para determinada operación, es necesario consultar el registro en el momento mismo de la celebración del acto, para hacerse conocedor del derecho. Por ejemplo, un cambio de objeto o un aumento de capital mínimo que es necesario o se tiene como condición para determinada operación. Si el proceso de reforma se exterioriza o hace público para la contraparte, es necesario definir si la razón de la ley es que además esté inscrita. Si no es necesaria, la inscripción es inocua; si sí lo es, la inscripción es constitutiva y cualquier variación no inscrita, aun cuando sea conocida de la contraparte, no le surte efectos. Por lo que debemos optar, a efecto de lograr la simplificación deseada, es mantener la situación formal actual, pero dejar claro sus efectos meramente informativos para efectos del comercio.

Otra cosa, pero sobre la misma base y argumentos, sucede con los nombramientos de funcionarios y apoderados o mandatarios y sus revocaciones. Lamento mucho que de la iniciativa del presidente Calderón se haya variado la propuesta de su derogación, por la de las inscripciones de esos actos, como algo opcional para efectos informativos, vía la consulta electrónica, puesto que, como prevé y comenté con los legisladores en su momento, ello ha dado lugar a conti-

nuar con la práctica de inscribir esos actos inocuos, que además de costosos, retardan procedimientos y contrataciones, a la vez que utilizan los elementos registrales innecesariamente. El comité jurídico de la Asociación de bancos avaló esta tesis y, sujeto a la derogación de esta función registral, dispuso que en cuanto se publicara, se transmitiría a los asociados el criterio de no solicitar a los usuarios de sus servicios la inscripción de poderes y nombramientos y de promover la derogación de las disposiciones similares de la Ley de Instituciones de Crédito, para los efectos de los nombramientos de funcionarios y de los poderes de las propias instituciones.

Si tenemos claro que de esos actos no derivan relaciones absolutas, sino relativas, el efecto informativo deja de tener relevancia jurídica. En términos de la representación, cualquiera que sea su origen, es decir, la orgánica, la legal o la *de facto*, la regla es la notificación al revocado para el efecto de la validez del acto. De esa forma, notificada la revocación al representante, el acto por él celebrado carece de validez, independientemente de que su representación o su revocación esté inscrita. Por el contrario, si la revocación no le ha sido notificada, el acto celebrado por el representante es válido, por más que la revocación esté inscrita en el registro de comercio. Todo lo anterior aplica desde luego a todas las personas morales no mercantiles.

A mis colegas que entienden los argumentos, pero que se resisten al cambio, les pregunto si antes de firmar una operación o en su momento, se cercioran de que el poder esté inscrito y, en ese caso, si alguna vez han verificado que el poder no se encuentre revocado en el registro al momento de otorgarse el acto. Ni siquiera suponiendo el deseable propósito de la iniciativa de poder verificar electrónicamente los folios mercantiles lo haríamos. Para decirlo coloquialmente, tendríamos que apretar el botón que nos proveyera la información, en el momento que se está celebrando el acto.

VIII. GARANTÍAS MOBILIARIAS Y SU REGISTRO

Original y largamente el notariado trabajó en la implementación sustantiva y procesal de un programa de modernización para las garantías mobiliarias y su registro, de la mano de Adrián Iturbide Galindo y Javier Arce Gargollo, a instancias de los socios comerciales internacionales, liderados en el tema por el National Law Center de Tucson, Arizona. Después de muchos proyectos y años de labor de convencimiento, finalmente se retomo en la administración pasada esta iniciativa y se lograron las reformas legislativas y la implementación del Registro Único de Garantías Mobiliarias, gracias a la visión y voluntad de los secretarios Gerardo Ruiz Mateos y Bruno Ferrari, y al entusiasmo y pleno conocimiento de la materia del director Ian Boker.

Confieso mi inicial reticencia a que el registro fuera manejado centralmente en la Secretaría de Economía, sobre todo por la posible duplicidad que pudiera significar, pero la eficiencia actual del programa ya en operación y la deficiencia, en lo general, de los registros locales, al mismo tiempo que la mala experiencia en algunos de los casos por el manejo de los recursos federales para el programa de modernización, ha dado la razón a quienes insistieron en el punto.

Todavía está pendiente de aprobarse una iniciativa que simplifica aún más el proceso de constitución, inscripción y ejecución de las garantías mobiliarias.

IX. SOCIEDADES UNIPERSONALES

Para continuar con los temas mercantiles, me refiero al decreto de reforma en esta materia y a la iniciativa pendiente de aprobar.

Desde que la original iniciativa fue presentada, la Consejería Jurídica hizo ver a las dependencias involucradas y a los legisladores que la impulsaban, que sus fundamentos eran claramente contrarios a los principios de desregulación y de legalidad que animaban a la administración del presidente Calderón y a la comunidad internacional que exigía la figura, sin mayor cambio que el de disminuir a uno el elemento personal y de considerar el concepto de universalidad jurídica o patrimonio separado, para justificar la figura, aun con el nombre de sociedad o empresa.

La iniciativa establecía innecesarios y costosos elementos formales. Por ejemplo, consideraba a la sociedad, al momento de su constitución o posteriormente, al tener un solo socio o accionista, como una modalidad, sujeta por tanto a cambio de denominación, con la consecuente necesidad de la asamblea que la resolviera y su protocolización e inscripción. Señalaba que el socio único debía ser, necesariamente, administrador o gerente único; preveía un régimen completo diferente de asambleas que también debían ser formalizadas de manera pública, todo lo cual obligó a que el presidente de la República observara el decreto, de tal manera puntual que el Congreso ya no sesionó para superar el veto.

A la par que esta iniciativa se discutía y aprobaba, ante la falta de comprensión de las objeciones que dieron lugar a las observaciones señaladas, se presentó una iniciativa presidencial que en términos simples se basa en los principios indicados. Hoy es minuta en la Cámara de Diputados, a la espera de ser aprobada en el próximo periodo de sesiones.

X. SOCIEDADES MERCANTILES

También se trabajó intensamente en una iniciativa para reformar y simplificar el entorno jurídico corporativo de las sociedades mercantiles, sobre la base de

los indicados principios de legalidad y desregulación y, en este caso, al de la autonomía de la voluntad. Se partió de la base de que en los casos del régimen interno de las empresas mercantiles, las normas regulatorias son supletorias de la voluntad, puesto que nada impide que los socios o accionistas pacten derechos y obligaciones entre ellos, y entre ellos y la persona jurídica, siempre que no se afecten derechos de terceros acreedores. Por eso debo decir que, aunque apoyé con entusiasmo este proyecto que debe convertirse en realidad legislativa en breve, no estuve de acuerdo con la forma en la que fue implementado, puesto que estoy convencido de que era suficiente la mención de que las normas se establecen para los casos no pactados o para interpretar aquellos en los que haya controversia, en vez de hacer un desarrollo detallado de lo que se puede convenir en estatutos, dado que no faltará quien interprete, a la luz de la teoría de los números cerrados, claramente contraria a los principios de libertad contractual y de legalidad, que no son posibles los actos no desarrollados o descritos.

Adicionalmente, se simplifica y moderniza todo el sistema legal supletorio de las notificaciones a miembros de las sociedades y acreedores, para sustituir las arcaicas publicaciones en diarios, por un sistema de página electrónica de las empresas.

XI. PORTAL TU EMPRESA

Este es uno de los paliativos a mi juicio necesario para evitar las trabas que se tienen en la constitución de empresas y que nos son atribuidas injustamente. Ya se había logrado que los permisos para el uso de denominaciones y razones sociales se otorgaran por la Secretaría de Economía, sin costo. Se trataba de un proyecto para que usuarios y notarios contáramos con un mecanismo que simplificara los trámites. Es de muy fácil uso y permite obtener la información de los interesados por vía electrónica. Desafortunadamente, como todo lo nuevo que sale de los usos y costumbres, no ha sido debidamente explotado y las autoridades de la actual administración no han entendido que es al través de este sistema por el que deben hacerse todos los trámites administrativos posteriores a la constitución de las empresas, especialmente las altas en hacienda, inversión extranjera, IMSS y cámaras de comercio.

XII. LAVADO DE DINERO

Esta es la iniciativa en la que más se puso de relieve la doble función de servidor público: como consejero jurídico y como notario. Desde que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda anunciaron el tema y empezaron a esbozar los pro-

yectos, sabía que sería inevitable la participación del notariado en la materia. Incluso esto fue objeto de comentario en alguna reunión de gabinete. Por otro lado, tengo claro que nuestra colaboración en esta materia no solo es necesaria, sino que justifica la necesidad de nuestra función.

La iniciativa del presidente Calderón se limitaba a establecer dos funciones primordiales del notario: evitar la celebración de operaciones con dinero en efectivo y dar aviso de la forma de pago de algunas de ellas. Esto evitaba señalar en los instrumentos que el pago total se había hecho con anterioridad, para hacer constar la forma en la que se hacía el pago al otorgar el instrumento. Lo malo es que manos extrañas en el camino incluyeron obligaciones para los notarios, más allá de lo que originalmente se había acordado en el proyecto. La ley que recientemente entró en vigor, nos obliga en muchas formas innecesariamente y sin congruencia con el objeto de la ley o en forma diversa a la ley especial del notariado, por ejemplo, estableciendo que siempre debemos identificar o interpretando que debemos de recabar información respecto a la forma en que los anticipos se pagan, lo cual no sólo es contrario al objeto de la ley en relación a nuestra actividad, sino que crearía graves problemas de índole fiscal, puesto que nos veríamos obligados a formalizar contratos, en lugar de otorgarlos, con las consecuentes actualizaciones y recargos, lo que a mi juicio ocasionaría que en muchos casos los interesados se vieran impedidos para otorgar la escritura, trayendo esto como efecto la inseguridad jurídica para las personas, la falta de recaudación fiscal federal y local, y la falta de trabajo para nosotros. Estamos al momento tratando de paliar estas deficiencias en el proyecto de reglamento.

XIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO

La Consejería Jurídica coordinó los trabajos de las distintas dependencias involucradas en la materia, con la dirección del recordado José Luis Santiago Vasconcelos. La iniciativa presidencial establecía un mecanismo de naturaleza civil simple, para extinguir el dominio de bienes utilizados para cometer ilícitos o producto de ellos, sin vincularlos al proceso penal. Desafortunadamente el Congreso de la Unión modificó la iniciativa y estableció como requisito la correspondiente resolución penal, con lo cual la ley se convirtió en un instrumento tan impráctico, que a la fecha se ha aplicado en pocas ocasiones, porque, además, la Procuraduría General de la República cuenta con el instrumento del abandono para hacerse de los bienes.

Hoy, ante esa circunstancia, se ha presentado la iniciativa de reformas, estando pendiente de dictamen.

XIV. REFORMAS DE NATURALEZA CIVIL

No obstante ser de competencia local, la Consejería Jurídica participó activamente en las mesas de discusión para reformas de distinta naturaleza al Código Civil del DF, por el interés que tenían en su carácter inicial de responsable del programa de modernización de los registros públicos y como miembro invitado. Ahí hicimos diversas propuestas para simplificar los procedimientos judiciales que inciden en la función notarial, como por ejemplo, la ejecución de sentencias que ordenan la formalización de contratos privados.

Hago referencia a este tema legislativo para transmitir mi convencimiento de que en la materia sucesoria, el notariado tiene mucho por hacer y mucho más que ofrecer. No han sido suficientes los programas testamentarios. No solo por el beneficio de las personas más desvalidas de nuestra sociedad y por mejorar nuestra imagen de servicio, sino porque también en este caso se justifica nuestra función, es necesario que impulsemos la designación ante notario de beneficiario de inmuebles de hasta cierto valor y su titulación simple por causa de muerte, fuera del procedimiento sucesorio. Si esto puede hacerse sin límite de cuantía en inversiones en instituciones financieras, con mayor razón debe poder realizarse en esos casos. De otra forma todos los programas, los testamentarios y los de regularización, costos en recursos económicos y humanos, se vuelven a la larga estériles, puesto que difícilmente nuestros congéneres pueden sufragar los gastos del procedimiento sucesorio.

XV. SECUESTRO

Mientras se aprobaba la reforma constitucional, también de iniciativa presidencial, que facultó al Congreso de la Unión para legislar en general en la materia, se trabajó e impulsó la iniciativa de esta ley general, ya en vigor.

XVI. LEY AGRARIA

Se presentó y desechó la iniciativa para reformar esta ley, con el fin de cumplir su objeto, otorgando propiedad privada a los campesinos respecto de su parcela, eliminando el requisito de la segunda asamblea, en la que se acuerda adoptar el denominado dominio pleno.

Desde que la reforma constitucional en la materia y luego la ley, fueron discutidas y aprobadas en 1992, advertimos que solo una pequeña parte de las parcelas iba a pasar a ser propiedad de los campesinos, por el control político que los comisariados ejidales ejercen sobre los miembros de esa persona jurídica. Hoy

solo el 3% ha sido titulado, en todos los casos, por tratarse de predios ya urbanizados y vendidos.

No se justifica, más que por esas razones políticas, esa negativa.

XVII. BANCA DE DESARROLLO

Se propuso fortalecerla estructuralmente.

XVIII. ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Establece la normatividad que regula las figuras de inversión mixta en proyectos de largo plazo concesionados.

XIX. *DIARIO OFICIAL ELECTRÓNICO*

Además de los temas de juicio en línea fiscal y proceso de amparo electrónico, se lograron las bases y se puso en práctica el *Diario Oficial Electrónico*.

XX. RESPONSABILIDADES SERVIDORES PÚBLICOS

Esta iniciativa proponía fortalecer el marco jurídico de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mediante la incorporación de disposiciones específicas que propicien que las autoridades competentes instrumenten sistemas eficaces que faciliten la denuncia de aquellos actos que contravengan los principios que rigen el ejercicio de la función pública. Aprobada en el senado, quedó pendiente en la amara revisora.

XXI. SEGUROS Y FIANZAS

Se propuso y aprobó un marco normativo moderno y consistente para integrar las disposiciones comunes en la materia.

XXII. OTRAS REFORMAS NO VINCULADAS CON LA FUNCIÓN NOTARIAL

En este punto destaco los procedimientos legislativos más importantes en los que intervino la Consejería Jurídica, sin que necesariamente se hayan convertido en ley o tengan relación, al menos directa, con nuestra función.

1. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Como parte de la comisión creada por la reforma constitucional en la materia, la Consejería Jurídica participó directamente en los trabajos que concluyeron con la presentación de la iniciativa presidencial de este código. Próximamente será aprobada la reforma constitucional que federaliza la materia penal, de manera que la nueva legislación también tendrá ese carácter.

2. TRÁFICO DE ARMAS

Para actualizar las denominaciones de las armas y regular su tráfico. Pendiente de dictamen.

3. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Para reglamentar los conceptos constitucionales de seguridad interior, sublevación y trastorno interior, así como para reglamentar el proceso de suspensión de garantías y delegación de facultades legislativas, de manera que quedara claro en qué supuestos el presidente de la República está facultado y obligado a comandar a las fuerzas armadas para hacer frente a esos problemas nacionales. Inentendiblemente no se ha aprobado, a pesar de que este tema fue el más usado por los detractores del presidente Calderón.

4. REFORMA LABORAL

Coordinada por la Secretaría del Trabajo, y con directa y muy intensa participación de la Consejería Jurídica, especialmente en el proceso legislativo.

5. MANDO ÚNICO POLICIAL

Todavía es tema en la actual administración, pero la iniciativa no ha sido dictaminada por presiones de los gobernadores de los estados, especialmente del norte de la República, aduciendo injustificadas razones presupuestales.

6. CADENAS DELICTIVAS

Esta iniciativa tiene el propósito de escalonar los tipos penales a partir de la delincuencia organizada y agravar las penas en ese caso. Se parte de la base del delito individual, pero que sirve a la delincuencia organizada, a sabiendas o no del delincuente. Así, por ejemplo, los denominados halcones, que avisan a otro de la situación o actividad de la víctima, tendrá más o menos sanción, si se

demuestra que sabía para qué lo hacía y mayor aún si se prueba que es parte de la organización criminal. También tiene como fin sancionar penalmente a las personas jurídicas que comenten delitos por medio de sus representantes, con multas e inhabilitaciones; está es la ley de los Estados Unidos conocida como ley RICO. A pesar de su importancia, no ha sido dictaminada.

7. FUERO MILITAR

Para restringir el fuero militar, cuando la víctima es civil, atendiendo a la obligación derivada de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No ha sido dictaminada.

8. EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES

Esta iniciativa crea un marco normativo que permite garantizar la seguridad y el adecuado funcionamiento de los centros penitenciarios federales, facilitando su administración eficiente, transparente y coordinada con las autoridades involucradas en el tema penitenciario. Sin explicación, no ha sido analizada.

9. LAVADO DE DINERO (MISCELÁNEA)

Además de la ley ya en vigor, esta iniciativa propone endurecer el combate a la delincuencia organizada, mermando las estructuras financieras y evitar la comisión de delitos y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Se buscaba reformar diversos ordenamientos fiscales y penales. No se lograron los consensos necesarios para lograr su impulso, puesto que endurecía las sanciones a las autoridades involucradas.

10. TRANSPARENCIA EN EL GASTO DE LOS ESTADOS

Aprobada. Fue motivo de iniciativa preferente junto con la laboral.