



COMISION FEDERAL
DE MEJORA
REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE SALUD, EDUCACIÓN
LABORAL, FISCAL Y FINANCIERO

Oficio No. COFEME.02.467

Mexico, D.F., a 24 de abril del año 2002.

LIC. LUIS MANUEL GUTIÉRREZ LEVY
OFICIAL MAYOR DEL RAMO
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
PRESENTE.-

05/2024/170402-2

Me refiero al oficio No. 103.-246 de fecha 12 de abril del año en curso, recibido por esta Comisión el 17 del presente, por el cual esa Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), envía y solicita el dictamen del anteproyecto de **Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley de Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito**, y de su manifestación de impacto regulatorio (MIR).

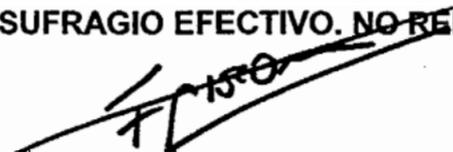
Sobre el particular y con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, 69-H y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), me permito comentarle que, visto el poco tiempo disponible para hacer públicos la MIR y el anteproyecto, así como para emitir la opinión y el dictamen que requiere el citado ordenamiento, toda vez que se promovió la adopción de un compromiso presidencial público para remitir la iniciativa al Congreso de la Unión antes del 30 de abril del presente año, esta Comisión emite una **opinión con observaciones respecto de la MIR**, así como un **dictamen final con observaciones del anteproyecto** para efectos de que la SHCP y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal ponderen la conveniencia de introducir las a fin de enriquecer el anteproyecto en comento; dichas observaciones obedecen a los comentarios recibidos de los grupos de trabajo del sector privado del Consejo para la Mejora Regulatoria, instancias gubernamentales federales y otros interesados.

En atención a lo anterior, le informo que no se tiene inconveniente para que la SHCP someta a consideración del Ejecutivo Federal el anteproyecto citado, a través de su Consejería Jurídica, de conformidad con el último párrafo del artículo 69-J de la LFPA. Para esos efectos se anexa una versión del anteproyecto debidamente sellada y rubricada por esta Comisión.

Me reitero a sus órdenes y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.

Con fundamento en el acuerdo
por el que se delegan facultades
del titular de la Comisión
publicado en el Diario Oficial de
la Federación el 14-I-02.


FRANCISCO CISCOMANI FREANER
EL COORDINADOR GENERAL

C.c.p. Lic. José Francisco Gil Díaz.- Secretario de Hacienda y Crédito Público.- Para su conocimiento.
Lic. Juan de Dios Castro Lozano. Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Igual fin.
Lic. Carlos Francisco Arce Macías. Titular de la COFEMER. Igual fin.
Lic. Juan Carlos Tamayo Pino.- Procurador Fiscal de la Federación.- SHCP.- Igual fin.
Lic. Luis Urrutia Corral.- Subprocurador Fiscal Federal de Asuntos Financieros.- SHCP.- Igual fin.
C.P.C. Araceli Pitman Berrón.- Directora General de Programación, Organización y Presupuesto.- SHCP.- Igual fin.
Ing. Ali B. Haddou Ruiz.- Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio. COFEMER.- Igual fin.
Lic. Bernardo Rojas Nájera.- Coordinador Ejecutivo. COFEMER.- Igual fin.

México, D.F., a 24 de abril de 2002.

Dictamen final con observaciones sobre el anteproyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO

OBSERVACIONES GENERALES

1. La multiplicidad de figuras legales que comprenden la posibilidad de constituir garantías sobre bienes muebles en el sistema jurídico mexicano podría provocar un sinnúmero de problemas. Uno de ellos sería el relacionado con la prelación de los diferentes acreedores que han constituido garantías sobre un mismo bien mueble, mediante figuras legales distintas como podrían ser un fideicomiso (que en realidad constituye un gravamen oculto) y un crédito refaccionario que toma bienes muebles en garantía y donde no opera la desposesión para el deudor.¹

Esta tendencia a omitir la publicidad registral y sus efectos sobre el dominio y la posesión, socavan no sólo la seguridad jurídica en materia de garantías sobre bienes muebles bajo las diversas figuras donde es posible constituirlos, sino también la de las adquisiciones de bienes muebles en general por terceros de buena fe? Un ejemplo típico que manifiesta los problemas de un sistema que mantiene varios mecanismos jurídicos por medio de los cuales se pueden gravar bienes muebles, es el caso de las garantías sobre cuentas por cobrar, un tipo de bienes muebles de gran importancia en la economía moderna. En la legislación hay una diversidad de mecanismos por medio de los cuales dichas cuentas pueden ser dadas en garantía: descuento de crédito en libros, cesión de derechos, prenda, factoraje y fideicomiso. Ninguna de estas figuras requiere inscripción registral para dar publicidad frente a terceros de la afectación correspondiente.³

La miscelánea de garantías que se promovió en el año 2000 no resolvió este problema, y simplemente agregó dos figuras adicionales a las ya existentes que son

¹ Entre esas figuras están las prendas civil y mercantil, los créditos refaccionarios, y los de habilitación y avío, la hipoteca industrial, ero, la compra-venta con reserva de dominio, el arrendamiento financiero, el fideicomiso de garantía y la prenda sin transmisión de posesión.

La legislación actual siempre reconocerá mejores derechos a un acreedor cuya garantía se encuentra constituida por medio de un fideicomiso, debido a la transmisión implícita de la propiedad en la operación: dicho acreedor tendrá prelación sobre otro que de buena fe constituyó una garantía sobre el o los mismos bienes muebles a través de un crédito refaccionario, al no poder tener conocimiento de la existencia de una garantía anterior.

En estos casos se crean gravámenes ocultos donde un tercer acreedor o un adquirente de buena fe no tienen la certeza sobre el estado de los bienes que reciben en garantía o adquieren.

objeto de modificación en el actual anteproyecto que se dictamina, la prenda sin transmisión de la posesión y el fideicomiso en garantía, los cuales, a diferencia de las figuras existentes en la legislación, sí requieren la inscripción registral para que los gravámenes surtan efectos frente a terceros. Sin embargo, al no derogar las otras figuras existentes, o al menos, al no disponerse un tratamiento jurídico específico que permita incorporarlas a un sistema uniforme de prelación y de registro, se podría socavar la eficacia de la prenda sin transmisión de la posesión y el fideicomiso en garantía en virtud de la falta de certeza que tendrían los potenciales acreedores y adquirentes de buena fe.⁴

2. La seguridad jurídica exige que las distintas garantías sobre bienes muebles se reduzcan o aglutinen a un derecho o concepto más genérico. Este concepto no puede basarse en la entrega real, formal o jurídica del bien, ni en la posible retención o reserva del dominio o propiedad parte de un acreedor, sino en el mejor derecho respecto a la disposición de los bienes muebles dados en garantía. Dicho derecho debe poder otorgarse a diversos acreedores simultánea o sucesivamente, y debe también conferir la posibilidad de que un tercero pueda disponer de los bienes y, eventualmente, del producto de su venta. Obviamente es difícil determinar quién podría reclamar un mejor derecho sobre los bienes al existir garantías sucesivas y simultáneas sobre los mismos. Sin embargo, desde el punto de vista del derecho que se propone para constituir garantías mobiliarias y de la protección a los terceros adquirentes de buena fe.

3. Lo que importaría en un anteproyecto de reformas como el que se propone, es definir de manera clara y contundente quien tiene el mejor derecho para ejercer esa garantía y disponer de los bienes, permitiendo que cada uno de los titulares potenciales registre su derecho en una forma lo suficientemente notoria como para que sea conocida por todos, incluyendo los adquirentes de buena fe. Por lo tanto, todos los contratos que involucren operaciones garantizadas con bienes muebles (en sus múltiples variantes) deberían estar sujetos a un mismo tratamiento jurídico.

4. Respecto de la figura del fideicomiso, es de suma importancia tener en cuenta dos consideraciones: por un lado, la necesidad de separar el marco de las garantías prendarias sin transmisión de la posesión de otras garantías inmobiliarias y, por el otro, la exigencia de eliminar mecanismos redundantes y conflictivos en el marco jurídico aplicable a las garantías en uno y otro caso. De otra forma podrían ocasionarse situaciones de incertidumbre que provocarían un

⁴ En este tipo de operaciones el acreedor A que presta a un deudor y torna cuentas por cobrar en garantía prendaria sin transmisión de la posesión, podría perder su prelación respecto de un acreedor B que con anterioridad convino con el deudor la constitución de otros gravámenes bajo alguna de las figuras anteriores. El acreedor A no podría tener conocimiento de las garantías constituidas a favor del acreedor B. Esta deficiencia provocará que el acreedor A deje de utilizar la prenda sin transmisión de la posesión por la falta de la certeza jurídica necesaria para generar confianza. Se volvería pues al sistema donde otro tipo de acreedores prestaría a tasas de intereses más elevadas para compensar la incertidumbre y riesgo en sus actividades, perpetuando el problema crediticio actual del país: escasez de crédito y alto costo.

incremento en los costos de transacción y el otorgamiento de créditos bajo los esquemas propuestos.

Por otro lado, no tiene caso dividir el anteproyecto en dos figuras que versan sobre derechos y bienes muebles, es decir, la prenda sin transmisión de la posesión y el fideicomiso en garantía sobre (derechos y) bienes muebles (sic), a que tanto una como otra tienen exactamente el propósito de garantizar el cumplimiento de una obligación por medio de un derecho real sobre dichos bienes. Sería conveniente eliminar esta duplicidad e introducir una figura unitaria y uniforme para no incurrir en los problemas que se plantean en el numeral 3 inmediato anterior.

5. Varios de los temas abordados por el anteproyecto, incluyendo los temas de creación, ejecución, publicidad, obligaciones garantizadas, bienes en garantía, protección al deudor, protección al consumidor, protección a terceros, entre otros, han sido abordados por la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias, documento aprobado por la Organización de Estados Americanos (OEA) en febrero del año en curso, y actualmente proyectado para implementación en los países de América Latina.

El documento citado fue el producto de cuatro años de intensos trabajos en México llevados a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores y sus asesores y expertos. De hecho, la Delegación Mexicana fue designada en el pleno de la OEA como co-relator del texto de la Ley Modelo. Por otro lado, la delegación, bajo la dirección del jurista José Luis Siquieros Prieto, presidió las sesiones plenarias de la Sexta Conferencia Interamericana de Derecho Internacional Privado (CIDIP-VI), en las cuales se trabajó y aprobó su texto final.

Debido al origen mexicano de este documento internacional, así como la exacta similitud en el tema, sería recomendable estudiar e incorporar, en donde resulte aplicable, las sugerencias de dicha Ley Modelo. Adicionalmente, sería recomendable estudiar documentos similares producidos por las Naciones Unidas, el Instituto para la Unificación del Derecho Internacional Privado, el Banco Europeo de Fomento, entre otros organismos internacionales, y particularmente el estudio sobre el tema de las garantías mobiliarias mercantiles que preparó la entonces Unidad de Desregulación Económica, hoy Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y que comenzó a circular, conjuntamente con un anteproyecto de Ley de Garantías Mobiliarias Mercantiles a finales de 1998.⁵

El anteproyecto de Ley de Garantías Mobiliarias Mercantiles sirvió como soporte para uno de los principales acuerdos de las reuniones preparatorias de diciembre de 1998, de la CIDIP-VI de la OEA, donde participa la SRE, y por la cual se organizaron reuniones para estudiar un *Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias*. En este punto México fue el líder en la creación de un marco jurídico a nivel hemisférico en materia de garantías mobiliarias.

OBSERVACIONES PARTICULARES

• PRENDA SIN TRANSMISIÓN DE LA POSESIÓN

1. Artículos 348 y 359.- Necesidad de precisar el carácter presente y futuro de la obligación garantizada. Un sistema jurídico que promueve el uso de la prenda sin transmisión de la posesión (garantía prendaria) debe prever cierta flexibilidad para que ésta pueda garantizar no sólo obligaciones presentes, sino ~~otras que pudiesen generarse en lo futuro. Tal es el caso de la~~ disposición de numerario como parte de una línea de crédito abierta a un deudor prendario.

Si bien en el texto de los artículos citados la garantía prendaria es susceptible de cambiar constantemente (bienes de reemplazo y transformados como inventarios y cuentas por pagar), faltaría precisar en el artículo 348 la posibilidad de garantizar operaciones futuras revolventes, o con ciertos plazos o condiciones para llevar a cabo su disposición (líneas de crédito), a fin de evitar cualquier situación contraria a esos propósitos, ya que el artículo 359 permite garantizar obligaciones futuras pero sujeta su ejecución a ciertas condiciones.

2. Artículo 354. Necesidad de mantener una descripción genérica de los derechos y bienes dados en garantía, en el caso de que no se trate de la universalidad de éstos afectos a la actividad preponderante del deudor (garantía universal). No obstante que este artículo permanece tal y como está en el anteproyecto de reformas, se considera que una precisión respecto del carácter genérico de la descripción de los bienes dados en garantía coadyuvaría a evitar confusiones para las partes, e incluso eventuales interpretaciones del poder judicial (v.g. identificación "pormenorizada" por oposición a la genérica) que podrían ir en contra del espíritu de la garantía prendaria sin transmisión de la posesión.

La disposición debe permitir de manera clara e inequívoca que los bienes pignoralados siempre podrán identificarse de forma genérica, aun cuando no se trate de una garantía universal sobre todos los bienes del deudor afectos a una actividad específica, o bien, y siendo que se busca fortalecer con la reforma la voluntad de las partes, se podría dejar como una posibilidad que quedara a sujeta al acuerdo de las mismas.

Adicionalmente, sería aconsejable introducir un texto en todas aquellas disposiciones que lo ameriten, donde se posibilite realizar una descripción genérica de los bienes dados en garantía, ya sea en el contrato correspondiente o en el instrumento por el cual se inscriba la garantía en el Registro Público de Comercio.

3. Artículo 357. Las limitaciones que deben pactarse en la celebración del contrato de prenda sin transmisión de la posesión. A pesar de que este artículo no se toca en el anteproyecto de reforma, es menester comentar que una disposición con esas características no debería aparecer en un régimen de garantías prendarias sin transmisión de la posesión. El texto podría contravenir el espíritu de ese tipo de garantías, donde la regla debe ser la posibilidad de la extensión automática de la garantía prendaria sin transmisión de la posesión al producto de la venta de los bienes y derechos originalmente gravados, y a las nuevas generaciones de éstos que en el curso normal de la actividad preponderante del deudor los sustituyan (de reemplazo o transformados). Así, en la venta de inventarios de un deudor como parte de su actividad preponderante, se debe extinguir para un acreedor el derecho de persecución de la garantía respecto de un adquirente de buena fe que sería un comprador en el curso normal de los negocios, y extenderse exclusivamente al producto de la venta. De otra manera, el índice de confianza de los consumidores podría verse afectado, ya que antes de cualquier adquisición un comprador tendría que cerciorarse de la inexistencia de gravámenes sobre los bienes muebles en el inventario del vendedor.

Siendo que el artículo 355 es claro sobre los puntos comentados anteriormente, y los artículos 356, fracción III y 373 protegen a los adquirentes de buena fe, el artículo 357, en aparente contradicción, obliga a las partes a convenir instrucciones específicas referentes a los compradores a quienes el deudor puede vender los bienes en garantía en el curso ordinario, la ubicación de los bienes en garantía, y el precio de venta mínimo aceptable para dichas ventas, entre otros. Esto limita seriamente la capacidad de actuación de los deudores en este tipo de créditos y atenta contra los principios fundamentales que deben regirlo. En todo caso, y visto que el propósito de las reformas son fortalecer los acuerdos que puedan pactar las partes en este tipo de créditos, sería conveniente proponer la derogación del artículo 357 y otros cuyo fin fuera similar; si ello no fuera posible, entonces, al menos, dicho artículo debe dejar como opcional la posibilidad de se pacte lo que ahí se prevé.

4. Artículo 358. La protección del deudor ante un acreedor con el cual ha constituido una garantía sobre todos sus derechos y bienes muebles presentes y futuros, cuando dicho acreedor no desee o pueda otorgar nuevos préstamos a precio de mercado. No obstante a que este artículo no se toca en el anteproyecto de reforma, es hacer comentar la necesidad de proteger de manera más efectiva al deudor en esos casos. Las disposiciones vigentes requieren que un deudor constituya una garantía específica a fin de otorgar a un segundo acreedor una prelación por encima del primero que tiene una garantía universal. Para ello es necesario que el crédito se destine exclusivamente a la adquisición de bienes determinados que a su vez son la garantía. Existen dos problemas aparentes en esta disposición; por un lado, que el esquema sólo opera

cuando un deudor haya otorgado una garantía universal sobre todos sus bienes, y por el otro, que los bienes pueden ser objeto de la garantía sólo si los mismos se utilizan en las actividades preponderantes del deudor. Estos dos requisitos no parecen necesarios para la operación de la protección del deudor y pueden causar problemas por las limitaciones inherentes.

Si se analiza el texto del artículo en comento, se observará con notoriedad la protección que pretende otorgarse al primer acreedor que cuenta con garantía universal, a través de la imposición de una limitación para el deudor al obtener una garantía adicional sobre otros bienes; en lo particular se requiere que dicha garantía sólo pueda extenderse sobre bienes que puedan ser descritos “*con toda precisión*”. Esta disposición no permite que el deudor utilice el crédito de un segundo acreedor para obtener bienes similares a los bienes que garantizan la obligación con el primer acreedor, y además promueve que los bienes que garantizan un crédito con éste sean distintos a los de un segundo acreedor con garantía adicional.

Por último, la redacción actual del texto puede causar confusión, ya que no queda claro el tipo de bienes muebles que podrían distinguirse, si éstos deben tener la misma naturaleza o no, entre otros aspectos. Este requisito de especificidad sobre garantías adicionales también obstaculiza el financiamiento de ciertos bienes como podrían ser los inventarios, ya que éstos en la mayoría de los casos no pueden describirse específicamente.

5. Artículos 366 y 376.- Efectos de la inscripción de la constitución de la prenda sin transmisión de posesión, así como de su modificación, extinción, cesión y las resoluciones judiciales sobre cancelaciones. Si bien estos artículos no se modifican con el anteproyecto, es imperativo establecer que los actos en los que se haga constar la constitución, modificación, extinción, cesión y las resoluciones judiciales sobre cancelaciones de la prenda sin transmisión de posesión deberán ser inscritos en la sección de Garantías Mobiliarias del Registro Público de Comercio, a que se refiere el artículo 366 o, en los casos que proceda, en el Registro Especial que corresponda según su naturaleza, para surtir efectos contra terceros. Rara ello se podría precisar que la sección de Garantías Mobiliarias del Registro Público de Comercio que se encuentra a cargo de la Secretaría de Economía, mismo que está automatizado y funcionará de conformidad con los lineamientos que al efecto de a conocer la Secretaría de Economía mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, operará a través del programa informático establecido por la dependencia referida, en términos del artículo 20 del Código de Comercio.

Además, se debe especificar que la inscripción en la sección de Garantías Mobiliarias del Registro Público de Comercio se hará a través del uso de formas precodificadas que serán enviadas por medios electrónicos por los usuarios, conforme a lo previsto en los lineamientos referidos, y que la información inscrita

se integrará a la base de datos central prevista en la disposición citada del mismo código, donde la Secretaría de Economía se encargará de vincularla con las bases de datos de las entidades federativas enlazadas. Para un texto propicio, sería necesario contactar a la Dirección General de Normatividad Mercantil de la Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y el Comercio Exterior de dicha dependencia. Para esos efectos se propone un texto como anexo 1.

6. Artículo 373. Calificación de la mala fe. El artículo 356, fracción III califica la buena fe respecto de adquirentes que compran bienes de un deudor en el curso normal de la actividad preponderante de éste (bienes de consumo). En congruencia con lo anterior, y para evitar confusiones e interpretaciones diversas sobre el concepto de mala fe, se debería precisar que el adquirente, además de saber de la existencia del gravamen, compre los referidos bienes fuera del curso normal de la actividad preponderante del deudor. Ello eliminará la posibilidad de que un acreedor invoque que un adquirente tenía conocimiento o “*debió conocer*” de la existencia de la garantía; la seguridad provista compensaría cualquier situación que pudiere perpetrarse en casos o situaciones aisladas.

7. Artículo 377. La necesidad de no requerir una descripción detallada de la garantía (genérica). Es esencial que el registrador no requiera una descripción detallada de garantías sobre derechos y bienes muebles, tales como el inventario del comerciante. Si bien esta disposición elimina el requisito de que los bienes deban describirse de forma detallada, reenvía nuevamente al contenido del artículo 354 cuya modificación se propone en numeral 2 de las observaciones particulares de este dictamen. Además, el marco jurídico vigente permite, no sin falta de claridad como se comenta en el numeral 1 de las mismas observaciones particulares, que se constituya una garantía sobre derechos y bienes muebles futuros, pero éstos parecen circunscribirse exclusivamente frutos o productos, ya que son los únicos que podrían relacionarse con aquellos que originalmente fueron dados en garantía prendaria sin transmisión de la posesión por un deudor. Por lo mismo, parece necesario establecer de manera explícita que los derechos y bienes posteriormente adquiridos (de reemplazo o transformación) no requerirán de este tipo de descripción o rastreo.

Por otro lado, esta disposición parece permitir aun mayor discrecionalidad al registrador en los casos donde los bienes descritos de forma genérica no formen parte de la actividad preponderante del deudor. Si se toman en consideración las condiciones actuales de los registradores, esta limitación tendría efectos negativos, ya que en la actualidad un registrador determinará no sólo la procedencia de una operación de registro que conlleva una descripción genérica, sino que además tendrá que dilucidar si los bienes en garantía son parte de la actividad preponderante del deudor, una tarea que se antoja sumamente difícil. Ante la poca utilidad de este requisito la disposición debería suprimirlo.

- **FIDEICOMISO DE GARANTÍA**

8. Artículos **381 y 384.-** La necesidad de incluir **los** derechos **posesorios**. Con relación al texto propuesto del presente artículo, se estima que la definición no debe limitarse a la transmisión de los derechos de propiedad. El fideicomitente también debe poder transmitir al fiduciario derechos **posesorios** o derechos cuya propiedad no pueda establecerse en forma cierta, por ejemplo, debido a la existencia de posibles copropietarios. En materia de bienes muebles es menester ~~recordar que la posesión presume la titularidad o propiedad. Tal sería el caso de~~ una transmisión al fiduciario de derechos sobre un establecimiento mercantil que incluyeran, entre otros, prerrogativas sobre derechos y bienes muebles sujetos a una condición suspensiva, en consignación, u otros en tránsito cubiertos por un título representativo de mercancías (v.g. un conocimiento de embarque endosado), y que están destinados eventualmente a ingresar en el patrimonio de un comerciante y potencial deudor. Por lo tanto, además de la titularidad, la transmisión del Artículo 381 debe incluir la transmisión de derechos posesorios o “derechos a la posesión.”

En congruencia con lo anterior, tampoco se deberían restringir la calidad de fideicomitente en el Artículo 384, al titular de bienes o derechos. En el comercio y la industria su utilizan gran cantidad de derechos y bienes muebles donde es muy difícil establecer quién es el titular. A manera de ejemplo se puede decir que un comerciante tiene normalmente la posesión de un inventario y debe poder constituir un fideicomiso sobre el mismo, aun si no puede probar que es el titular respectivo. De la misma manera, un cesionario de cuentas por cobrar o de recibos de compras por medio de tarjetas de crédito debe poder constituir fideicomisos sobre tales derechos, independientemente de la prueba de la titularidad.

9. Artículo **382.** Con el fin de impulsar el uso del mecanismo legal para la rápida recuperación de garantías de todo tipo de deudores constituidas bajo el fideicomiso como instrumento de pago, se propone que dicha figura opere no solamente en aquellos créditos destinados a la realización de actividades empresariales, sino para cualquier tipo de actividad, como podría ser la adquisición de vivienda. Para ello, resultaría pertinente sustituir la referencia a actividades empresariales por la de todo tipo de actividades, o bien precisar cuáles podrían ser éstas.

10. Artículo **398.** La duplicidad del fideicomiso de garantía sobre bienes muebles (**sic**) con la prenda sin transmisión de la posesión. Para este artículo es necesario ver la observación general identificada con el numeral 4 de este dictamen.

11. Artículo **410.-** No obstante que esta disposición no se toca, y con independencia y congruencia con las observaciones generales identificadas con

los numerales 3 y 4, así como 5 y 9 de las particulares, los actos en los que se haga constar la constitución, modificación, extinción, cesión y las resoluciones judiciales sobre cancelaciones de los fideicomisos de garantía, también deberán ser inscritos en la sección de Garantías Mobiliarias a que se refiere el artículo 366 cuando se trate de fideicomisos en los que solamente se afecten bienes muebles. Al efecto se propone un texto como anexo 1.

CÓDIGO DE COMERCIO

OBSERVACIONES

Única. Artículo 18 y 21.- Necesidad de complementar, fortalecer y dar congruencia al tema registral en materia de prendas sin transmisión de la posesión y el fideicomiso de garantía. Para esos efectos sería conveniente introducir una reforma en el segundo párrafo del artículo 18 y el último párrafo del artículo 21 bis del Código de Comercio, para especificar que la operación del Registro Público de Comercio estará a cargo de la Secretaría de Economía, y de las autoridades responsables del registro público de la propiedad en los estados y en el Distrito Federal, en los términos del propio código, y de los convenios de coordinación que se suscriban conforme a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que para ello existirán oficinas del referido registro en cada entidad federativa que demande el tráfico mercantil.

Adicionalmente, sería prudente precisar que en el reglamento correspondiente se desarrollará el procedimiento registral, y que la Secretaría de Economía podrá, mediante lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación, simplificar las fases referidas. Para esos efectos se propone un texto dentro del anexo 1.

LEY DEL MERCADO DE VALORES

OBSERVACIONES

Única. Artículo 99.- Clarificar el perfeccionamiento de la caución bursátil. Sería conveniente cambiar la redacción del nuevo párrafo que se propone para este artículo, ya que los tenedores de valores que cotizan en bolsa no cuentan con los títulos físicamente, sino que se encuentran depositados en el Instituto Nacional para el Depósito de Valores (INDEVAL), además de que las transacciones se llevan a cabo únicamente de manera y en registros electrónicos. Por ende, la redacción que se propone en el anteproyecto de reformas sería imposible de cumplir, ya que no se podrían “entregar” los títulos de manera física; al efecto se proponen las siguientes dos opciones para redactar dicho párrafo.

Opción 1

“En los contratos de caución bursátil en los que se haya pactado la transmisión de propiedad de los títulos caucionados, se perfeccionará la garantía y la transmisión de propiedad mediante el registro en el sistema electrónico del intermediario o intermediarios que correspondan, se estará a lo dispuesto en los artículos 336 y 339 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y no serán aplicables las previsiones establecidas en el párrafo anterior relativas a la apertura de cuentas.”

Opción 2

“En los contratos de caución bursátil en los que se haya pactado la transmisión de la propiedad de los títulos caucionados, se perfeccionará la garantía y la transmisión de propiedad mediante la entrega de los títulos al acreedor, misma entrega que podrá realizarse mediante el simple registro en el sistema electrónico del intermediario o intermediarios que correspondan, sin necesidad de hacer cambios en los registros de las Instituciones para el Depósito de Valores. En este caso, se estará a lo dispuesto en los artículos 336 y 339 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y no serán aplicables las previsiones establecidas en el párrafo anterior relativas a la apertura de cuentas.”

Asimismo, se debería considerar la necesidad de regular la prioridad o preferencia que debe existir cuando se constituyen varias garantías sobre los mismos valores en favor de acreedores distintos. Esta situación es posible ya que existen diferentes medios legales para constituir garantías sobre valores. Por ejemplo, además de la caución bursátil puede existir un contrato de prenda que se haya realizado con anterioridad sin que conste dicho contrato en los registros del intermediario o casa de bolsa. Para evitar problemas y proporcionar seguridad jurídica a los acreedores sugerimos que se agregue un párrafo al final del artículo 99 el cual podría ser el siguiente:

“La garantía sobre valores cotizados en bolsa que se perfeccione o constituya mediante un contrato de caución bursátil tendrá preferencia sobre cualquier garantía perfeccionada o constituida por otros medios legales.”

LEY DEL MERCADO DE VALORES, LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS Y LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.

OBSERVACIONES

Único.- Artículos 103, fracción IX, inciso g) de la Ley del Mercado de Valores, 62, fracción VI, inciso. c) de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 60, fracción VI bis, inciso e) de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Limitación respecto de la celebración de fideicomisos en los que se administren sumas de dinero que aporten periódicamente grupos de consumidores integrados mediante sistemas de comercialización, destinados a la adquisición de determinados bienes o servicios, de los previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor. Esta limitación a que aluden las leyes financieras citadas debe ponderarse en virtud de que a la fecha podrían existir fideicomisos con esos fines en algunas instituciones, particularmente, las de seguros y fianzas. Adicionalmente, parecería necesario establecer un régimen de transición, fortalecer la limitación a fin de que ésta sea efectiva, si se toma la decisión de continuar con el anteproyecto en los términos presentados, así como diferenciar por tipo de bien (inmueble y mueble) en su caso.

Se tiene conocimiento que en la práctica un solo fideicomiso permite incorporar varios grupos de consumidores; de esa forma podría darse el caso donde una empresa de autofinanciamiento que contara con uno o más fideicomisos siga utilizando éstos para integrar nuevos grupos, restándole efectividad a la limitación que se propone en el anteproyecto. Debido a lo anterior, parece necesario establecer que en los fideicomisos existentes en los que se administren sumas de dinero que aporten periódicamente grupos de consumidores integrados mediante sistemas de comercialización, las instituciones no puedan incorporar nuevos grupos y podrán mantenerlos en operación hasta la terminación de los grupos que existan a la fecha de entrada en vigor de la reforma. Dicha disposición podría quedar en un artículo transitorio.

Al no aparecer la limitación para los bancos en la Ley de Instituciones de Crédito, es obvio que este tipo de fideicomisos buscarían migrar a esas instituciones; no obstante, es previsible que las autoridades financieras como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus órganos desconcentrados inclusive, limiten de manera indirecta la figura a través de disposiciones administrativas (reglas y circulares) de carácter general. Como ejemplo de lo anterior tenemos diversas disposiciones de dichas autoridades que "encajan" ese tipo de fideicomisos.

La preocupación aparentemente se centra en los denominados autofinanciamientos inmobiliarios. En dichos autofinanciamientos existe una relación directa entre el tiempo que dure un grupo de consumidores y/o mayor es el valor del bien a adquirir, con el riesgo de que dicho grupo caiga en insolvencia y se generen incumplimientos por parte de la empresa debido a posibles piramidaciones o malos manejos financieros. Es por ello que desde un principio se ha considerado que las autoridades financieras deben poner especial cuidado en esos autofinanciamientos, y por ende podrían justificarse las limitaciones planteadas en el anteproyecto.

Sin embargo, cabe destacar que se considera que el comercio puede verse afectado si la limitación abarca los autofinanciamientos sobre bienes muebles nuevos, ya que por la duración y el valor de los bienes que se comercializan a través de ellos, dichos autofinanciamientos han probado funcionar de manera viable y sin riesgos significativos de un quebranto masivo en perjuicio de quienes adquieren por ese medio esos bienes. Como se sabe, esos autofinanciamientos no sobrepasan los cuarenta y ocho meses en ningún caso, y son utilizados en la práctica por el sector automotor, entre otros para hacer accesibles al público varios productos nuevos.

En atención a lo anterior, podría ser prudente valorar la posibilidad de establecer una diferenciación para los bienes muebles, excluyendo los inmuebles y los servicios, con un régimen de transición claro y transparente para que subsista la posibilidad de constituir esos fideicomisos en el caso de que administren sumas de dinero que aporten periódicamente grupos de consumidores integrados mediante sistemas de comercialización, destinados a la adquisición de determinados bienes muebles cuya duración sea razonable.

Es menester señalar que la propuesta debe evaluarse desde una óptica jurídica que se vincula con la posibilidad de que las empresas de autofinanciamiento se amparen, como ha sucedido en otros casos, donde la Suprema Corte ha fallado a favor de esta posición. Adicionalmente, y toda vez que la obligación de operar a través de fideicomisos se encuentra en el Reglamento de Sistemas de Comercialización mediante la integración de Grupos de Consumidores a que se refiere el artículo 63 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo propio sería eliminar tal obligación de dicho reglamento, e incluso ponderar una modificación al mencionado artículo 63 para precisar que no se requerirá, o bien que no podrá proceder a la constitución de fideicomisos para operar esos sistemas en el todos los casos o en los que se determinaran.

INTRODUCCIÓN DE UN ARTÍCULO ADICIONAL

Única. Artículo ~~xxxxxxx~~ en el anteproyecto. Necesidad de complementar, fortalecer y dar congruencia al tema **registral** en materia de prendas sin transmisión de la posesión y el fideicomiso de garantía. En congruencia a lo que se propone en la observación particular única respecto del Código de Comercio, sería conveniente modificar el ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el ~~.Distrito~~ Federal en Materia **Común y para toda la República** en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, para precisar que la captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio deberá concluirse, en términos de los convenios de coordinación previstos en el artículo 18 del Código de Comercio a que se refiere el presente Decreto, a más tardar el 31 de diciembre del 2004. Para esos efectos también se propone un texto como dentro del anexo 1.

ANEXO 1

ANTEPROYECTO DE DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y del Código de Comercio

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 366, 376 y 410 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para quedar como sigue:

“Artículo **366.-** La prenda sin transmisión de posesión surtirá efectos contra terceros a partir de la fecha de su inscripción en la sección de Garantías Mobiliarias del Registro Público de Comercio que estará a cargo de la Secretaría de Economía. Esta sección del Registro Público de Comercio será automatizada y funcionará de conformidad con los lineamientos que al efecto de a conocer la Secretaría de Economía mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, y operará a través del programa informático establecido por.. la dependencia referida, en términos del artículo 20 del Código de Comercio. La inscripción en la sección de garantías mobiliarias del Registro Público de Comercio se hará a través del uso de formas precodificadas que serán enviadas por medios electrónicos por los usuarios, conforme a lo previsto en los lineamientos referidos.

La información inscrita en la sección de Garantías Mobiliarias se integrará a la base de datos central prevista en el artículo 20 del Código de Comercio, y la Secretaría de Economía se encargará de vincularla con las bases de datos de las entidades federativas enlazadas.

Artículo **376.-** Los actos en los que se haga constar la constitución, modificación, extinción, cesión y las resoluciones judiciales sobre cancelaciones de la prenda sin transmisión de posesión a que se refiere esta Sección Séptima, deberán ser inscritos en la sección de Garantías Mobiliarias del Registro Público de Comercio, a que se refiere el artículo 366 o, en los casos que proceda, en el Registro Especial que corresponda según su naturaleza.

Artículo **410.-** Los actos en los que se haga constar la constitución, modificación, extinción, cesión y las resoluciones judiciales sobre cancelaciones de los fideicomisos de garantía a que se refiere esta Sección Segunda, deberán ser inscritos en la sección de Garantías Mobiliarias a que se refiere el artículo 366 cuando se trate de fideicomisos en los que solamente se afecten bienes muebles.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 18 y el último párrafo del artículo 21 bis del Código de Comercio, para quedar como sigue:

“Artículo **18.-** . . .

La operación del Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Economía, en adelante la Secretaría, y de las autoridades responsables del registro público de la propiedad en los estados y en el Distrito Federal, en términos de este Código y de los convenios de coordinación que se suscriban conforme a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para estos efectos existirán las oficinas del Registro Público de Comercio en cada entidad federativa que demande el tráfico mercantil.

..

Artículo **21 bis.-** . . .

I.- . . .

II.- . . .

a) a d) . . .

El reglamento del presente Capítulo desarrollará el procedimiento registral de acuerdo con las bases anteriores, asimismo la Secretaría podrá, mediante lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación, simplificar las fases referidas en la fracción II de este artículo.

ANEXO 1

ARTÍCULO TERCERO.- Se modifica el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, para quedar como sigue:

“Quinto.- La captura del acervo histórico del Registro Público de Comercio deberá concluirse, en términos de los convenios de coordinación previstos en el artículo 18 del Código de Comercio a que se refiere el presente Decreto, a más tardar el 31 de diciembre del 2004.”

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 24 de abril de 2002.

Opinión con observaciones a la manifestación de impacto regulatorio (MIR) sobre el anteproyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, **de la Ley del Mercado de Valores**, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

OBSERVACIONES GENERALES

El objetivo principal de la MIR es mejorar el proceso de elaboración y la calidad de los anteproyectos regulatorios que impliquen costos de cumplimiento para los particulares, así como asegurar la plena transparencia y justificación pública de los anteproyectos de disposiciones legislativas federales.

Sin embargo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) observa que las MIR del anteproyecto presentado logran parcialmente este objetivo, ya que adolecen de algunas deficiencias; entre otras se destacan dos:

- dentro de las acciones regulatorias, no se describe con precisión el contenido regulatorio del anteproyecto, donde era necesaria una descripción pormenorizada de las acciones regulatorias contenidas en el anteproyecto, incluidas algunas obligaciones y prohibiciones a los particulares que se omitieron (v.g. limitación de los fideicomisos en los que se administren sumas de dinero que aporten periódicamente grupos de consumidores integrados mediante sistemas de comercialización, destinados a la adquisición de determinados bienes o servicios, de los previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor), y
- tampoco se analizan con toda precisión los efectos del anteproyecto (costos y beneficios potenciales), cuantificables o no, donde se requería que la dependencia elaborara una tabulación de los costos y beneficios esperados, estratificado por grupo o sector afectado o beneficiado según sea el caso. Tampoco se detectó una cuantificación de los costos y beneficios, y sólo se hizo un esfuerzo precario para presentar una evaluación cualitativa de los beneficios no cuantificables pero no de los costos; adicionalmente, y por la importancia del tema, pareciera que se trata de un anteproyecto de alto impacto, para lo cual hubiera sido deseable elaborar y someter un estudio costo-beneficio sobre los efectos directos e indirectos del anteproyecto.

Estas deficiencias operan en detrimento del entendimiento del anteproyecto, particularmente en lo que respecta a los problemas que pretenden resolverse, sus bondades, así como impactos potenciales correspondientes.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la remisión del anteproyecto debió hacerse al menos 30 días hábiles antes de que éste se pretendiera someter a la consideración del titular del Ejecutivo Federal. En seguimiento a lo anterior, es imprescindible que la SHCP tome las medidas necesarias para que, con la debida anticipación, pueda cumplir con el plazo citado. El anteproyecto llegó oficialmente a la COFEMER el pasado 17 de abril, fecha en que esa dependencia promovió la adopción de un compromiso presidencial que se hizo público para remitir el anteproyecto antes del 30 de abril del presente año.

Es menester aclarar que en este tipo de anteproyectos, algunas de las disposiciones legislativas que se pretenden modificar pueden estar vinculadas entre sí y considerarse como una miscelánea en materia financiera para la presentación de una sola MIR para todas ellas. No obstante, en las modificaciones a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y al Código de Comercio, hubiera sido recomendable presentar MIRs por separado para evaluar mejor la justificación regulatoria en cada caso.

Puede concluirse que los apartados de la MIR podrían mejorarse. En los anteproyectos de regulaciones que sean presentados en lo futuro, será necesario que la SHCP mejore su calidad a fin de informar debidamente sobre la justificación de las acciones regulatorias. Para esos efectos se recomienda revisar y utilizar la información existente sobre la MIR en el nuevo portal cuyo sitio en internet es www.cofemermir.org. No se omite señalar que el propósito de estas observaciones es sólo orientar a la SHCP sobre la realización de MIRs en un futuro.