

DECIMA.- Las Cámaras de Comercio e Industrias deberán estar en el conocimiento del desarrollo de la legislación no obstante que por definición no podrán emitir disposiciones de carácter general. Mantener en disposición de ser confirmadas a través del Poder Judicial Federal los casos de excepción que la Ley establezca.

DECIMA PRIMERA.- Las Reglas de Comercio General, elaboradas con la Ley de Concursos Mercantiles, deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, así como la integración de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en virtud de que este último tiene el carácter de autoridad.

DECIMA SEGUNDA.- Las Facultades de Derecho de las universidades deberán impulsar la investigación jurídica en la materia, así como el estudio de la legislación y la doctrina, así como la actualización de los profesores y estudiantes en materia de legislación mercantil y concursal, así como la actualización de los profesores y estudiantes en materia de legislación mercantil y concursal.

NOVENA.- Al Poder Judicial de la Federación correspondió la emisión de las disposiciones que habrán de regir en materia de legislación mercantil y concursal, así como la emisión de las disposiciones que habrán de regir en materia de legislación mercantil y concursal.

Artículo 17.- Aprovechando la competencia en materia concursal de los jueces y tribunales de los Estados de la República y del Distrito Federal, para asignarla en forma exclusiva al Poder Judicial Federal.

Anexo I

Opinión del Especialista en Derecho Mercantil, Dr. Arturo Salinas Martínez, exdirector y exprofesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Monterrey y de la Facultad Libre de Derecho.

En el Poder Judicial Federal, el conocimiento de la competencia concurrente de los jueces y tribunales de los Estados de la Unión y del Distrito Federal.

En efecto, el artículo 17 del Proyecto establece a la letra:

Artículo 17.- Aprovechando la competencia, para conocer del concurso mercantil de la Cámara de Comercio, el Juez de Distrito que se encuentre en el lugar en donde el Comercio tiene su domicilio.

La cuestión central que se plantea es la de saber si se trata de un caso de competencia y si existe un punto de

**Análisis del Artículo 17 que elimina
la competencia en materia concursal
de los jueces y tribunales de los Estados
de la Republica y del Distrito Federal,
para asignarla en forma exclusiva
al Poder Judicial Federal**

En el Poder Legislativo Federal se encuentra actualmente en discusión un Proyecto de Ley de Concursos Mercantiles que pretende reservar en forma exclusiva al Poder Judicial Federal el conocimiento de esos Concursos, eliminando la competencia concurrente de los jueces y tribunales de los Estados de la Unión y del Distrito Federal.

En efecto, el artículo 17 del Proyecto establece a la letra:

“Artículo 17.- A prevención, es competente, para conocer del concurso mercantil de un Comerciante, el Juez de Distrito con jurisdicción en el lugar en donde el Comerciante tenga su Domicilio”.

La cuestión central que se plantea es la de saber si se justifica esa proposición y si desde un punto de

vista jurídico el artículo propuesto, antes transcrito, es compatible con las disposiciones constitucionales en vigor.

Antes de analizar el fundamento que provee la Exposición de Motivos del Proyecto para proponer el artículo 17, estimamos pertinente presentar algunos antecedentes que ofrezcan cierta perspectiva histórica sobre la evolución en México de las competencias legislativa y jurisdiccional en material mercantil y examinar después el problema de la interpretación de la fracción I del artículo 104 constitucional, a fin de precisar su sentido y alcance, tomando en consideración las opiniones de la doctrina mexicana y las resoluciones del Poder Judicial de la Federación.

Vamos pues a dividir la exposición de nuestro tema en cuatro apartados:

I. Antecedentes, II. La Exposición de Motivos del Proyecto, III. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y IV. Las Conclusiones.

I. Antecedentes.

Como ya lo apuntamos, únicamente mencionaremos los antecedentes más directamente vinculados con el tema que nos ocupa.

Empecemos con el texto de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 que establecía:

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”.

Omitimos las otras seis fracciones del artículo 97 por no considerarlas relevantes para nuestro fin.

La fracción I consagra un sistema de atribución de competencia congruente en principio - desde un punto de vista teórico - con una república de carácter federal.

El artículo 72 fracción X de la Constitución de 1857 confería al Congreso de la Unión facultades expresas exclusivamente “para establecer las bases generales de la legislación mercantil”, bases generales que por cierto nunca llegaron a ser dictadas.

En esas condiciones surgió el problema -muy debatido durante tres lustros - de determinar si correspondía al Congreso federal o a los Congresos estatales decretar o aprobar el Código de Comercio.

Prevaleció la tesis de que mientras no se establecieran por el Poder Legislativo Federal las “bases generales” de que habla el artículo 72 fracción X, las legislaturas estatales tenían competencia para aprobar ordenamientos en materia comercial, e incluso que los jueces y tribunales locales de los Estados y del Distrito Federal compartían la competencia con los Tribunales de la Federación.

Es un hecho históricamente comprobado que cuando menos seis Estados de la Unión adoptaron el Código Lares o sea el Código mercantil de 16 de mayo de 1854 que había regido en todo el país bajo el sistema centralista de Santa Ana, y se estima, aunque sin pruebas fehacientes definitivas, que llegaron a dieciocho Estados, de los veintisiete, los que lo aplicaban.¹

Los jueces y tribunales locales civiles de los Estados y del Distrito Federal tuvieron, en forma exclusiva y obligatoria, competencia jurisdiccional para resolver las controversias en materia de comercio, dado que los tribunales mercantiles federales que habían sido reestablecidos por el Código Lares fueron suprimidos en 1855.

El problema constitucional fue resuelto en definitiva con la reforma del 14 de diciembre de 1883 de la fracción X del artículo 72 de la Constitución en el sentido de otorgar al Congreso general la facultad "para expedir códigos obligatorios en toda la república, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias".

Con la reforma del 29 de mayo de 1884 la situación cambió al admitirse la jurisdicción concurrente en

¹ La bibliografía mexicana es muy abundante, pero esta información tiene como fuente el trabajo de Robert C. Means, sobre el Derecho Mercantil en México de 1854 a 1884. En su investigación histórica precisa en detalle todas las peripecias del Código Lares, de la Ley Juárez y de los cambios en ese período. El es profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas en Austin. Su trabajo lleva el título de Mexican Commercial Law 1854-1884. Boston Collega International and Comparative Law Review, Vol. 2, No. 2, 1979, pp. 299 a 355.

el inciso I del artículo 97 constitucional, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Art. 97. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California."

La fracción I del artículo 97 en su primera parte reprodujo la redacción original de la Constitución de 1857 pero añadió la excepción de otorgar competencia a los jueces y tribunales locales del orden común, cuando la aplicación de las leyes federales "sólo afecte intereses de particulares". Esta reforma de 1884 suscita dos observaciones:

1ª. Que el artículo 97 fracción I reformado no admitió la elección del actor o demandante o sea el sistema que la terminología clásica llama "A prevención", sino que otorgó la competencia a los jueces y tribunales estatales y del Distrito Federal, de modo obligatorio, en cuanto se cumpliera el requisito establecido. De hecho esa competencia se convirtió en regla general.

2ª. En cuando a los móviles la doctrina del siglo XIX coincidió en señalar que la introducción de la

excepción se debió a que "habría sido imposible a los tribunales federales el despacho de los numerosos asuntos" y esa motiva lo dispuesto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución y legitimaron la constitucionalidad de la competencia concurrente.

II. Exposición de Motivos del Proyecto

En esta segunda parte del plan de desarrollo nos abocaremos a tratar de precisar cuál es el fundamento y la justificación de la propuesta que hace la Comisión redactora, contenida en la Exposición de Motivos, para suprimir la competencia concurrente de los jueces y tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los términos del artículo 17 del Proyecto.

En la Exposición de Motivos encontramos en la página IX, dos párrafos centrales de especial relevancia.

El "Primer párrafo central" dice literalmente:

"Asimismo, se adecuan en función del procedimiento concursal planteado en la Iniciativa, los *capítulos especiales* para el caso de los *concesionarios públicos, las instituciones de crédito* y las organizaciones auxiliares del crédito. En estos casos, era *indispensable reconocer la naturaleza particular de estas empresas y el interés público que representan*. La iniciativa armoniza el concurso de estas instituciones con las disposiciones especiales que las rigen, y establece la debida participación de

las entidades que las autorizan, regulan y supervisan".

El texto del "Segundo párrafo central" se transcribe a continuación:

"Tal y como se establecía desde la exposición de motivos de la Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos, la Comisión reconoció que el concurso mercantil es un fenómeno económico que no sólo interesa a los particulares que en él intervienen, sino que se trata de una manifestación económico jurídica en la que el Estado tiene un interés preponderante y fundamental, por lo que en consecuencia propuso, en congruencia con lo que establece la fracción I del artículo 104 constitucional, que fuera competencia de los tribunales federales conocer del concurso mercantil de los comerciantes."

El "Primer párrafo" reconoce que las empresas que operan bajo concesiones públicas, así como las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, se encuentran en una situación distinta a la de las empresas comerciales o industriales ordinarias y con énfasis subraya que "en estos casos era indispensable reconocer la *naturaleza particular de estas empresas y el interés público que representan*".

Creemos que todo mundo coincide en reconocer "la naturaleza particular" de las empresas concesionarias y en considerar que no se identifican con las empresas industriales y comerciales que

operan en la esfera del derecho privado, dentro del marco de libertad que les garantiza la Constitución en su artículo 5, primer párrafo.

Efectivamente, las empresas concesionarias son colaboradoras en la ejecución de la función administrativa y vienen a ser "agentes del Poder Público en la realización del servicio autorizado por la concesión" como lo sostuvo Gabino Fraga. La concesión tiene como nota esencial - de acuerdo con nuestra mejor doctrina - la transmisión a los particulares de poderes y derechos propios del Estado, para ampliar su esfera de acción jurídica.²

En esas circunstancias, la doctrina en general está de acuerdo en que las empresas concesionarias representan un auténtico "interés público".

En cambio las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares privadas se ubican en una situación intermedia, en cuantos que como instituciones no están en la esfera pública del Estado, es decir no son "agentes del mismo. Por ello, la doctrina más extendida, tanto de Europa como de México, ha sostenido que operan bajo el régimen administrativo, no de "concesión", sino de "autorización", conforme al cual le competen al Estado las funciones de regulación, vigilancia y supervisión.

² Gabino Fraga fue congruente en sostener que el término concesión "sólo está usado correctamente cuando sirve para denominar los actos del Poder Público que facultan a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación". Derecho Administrativo, 11ª. ed. 1966 p. 247.

Es sabido que originalmente las Leyes especiales bancarias hablaban de "concesión", pero que en el Decreto de 11 de febrero de 1946, considerando que según la tesis de Gabino Fraga el término era impropio en el plano técnico y doctrinal, ordenó que la palabra "concesión" fuera substituida por "autorización", aunque 16 años después, en 1962, se reestableciera legislativamente el uso de la palabra "concesión".

Por lo antes expuesto, sorprende verdaderamente que en la página IV de la Exposición de Motivos del Proyecto se afirme que "la situación de una empresa (se supone que de carácter privado) que enfrenta problemas económicos o financieros que amenacen su supervivencia se *constituye en un objeto de interés público*" y que pretenda asimilar las empresas privadas a las empresas concesionarias y a las instituciones de crédito. Nos parece una incongruencia evidente.

La aseveración de la página IV solo sería congruente con el "Primer párrafo central" transcrito si la expresión "interés público" se toma como una noción muy amplia, y por lo mismo ambigua, intercambiable con los conceptos vagos e imprecisos de "interés colectivo", "interés social", "interés general", y otros similares.

Nos corresponde ahora desglosar y analizar el "Segundo párrafo central" antes transcrito, de cuyo texto se pueden desprender los siguientes elementos:

1. El que podríamos llamar la "fórmula clave", contenida en la expresión "interés preponderante y fundamental del Estado", que encuentra su origen en la Exposición de Motivos de la Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos de 1943, a la que se remite.
2. Que de la llamada "fórmula clave" la Comisión redactora deriva como consecuencia que los tribunales federales deben ser los únicos competentes, y
3. Que para asegurar la congruencia se recurre directamente al apoyo de la fracción I del artículo 104 constitucional.

Es preciso reconocer la habilidad del redactor de ese "Segundo párrafo central" porque estructuró una secuencia que formalmente crea la apariencia de un proceso lógico que contiene la justificación plena de otorgar la competencia exclusiva a los tribunales federales, conforme al artículo 17 del Proyecto.

En efecto, el primer paso fue transcribir literalmente, en la frase inicial, un breve párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos de 1943 escrito por el Doctor Joaquín Rodríguez, redactor de la misma, que incluye la llamada "fórmula clave". Esa referencia ofrece legitimidad, refleja la idea de continuidad histórica y de que no se propone ninguna innovación que pudiera requerir una reforma de la Constitución.

Pero al analizar detenidamente ese "Segundo párrafo central" se cae en la cuenta de su insuficiencia.

En efecto, omite precisar – aunque fuere en forma muy breve- cuál es el sentido y el alcance de la llamada "fórmula clave" y cuál es el principio y la razón en que se funda; por otra parte, infiere la "consecuencia" sin ningún razonamiento sobre el "antecedente" que conduce a la propuesta y, por último, afirma gratuitamente la congruencia en la fracción I del artículo 104, sin el menor análisis de esta disposición constitucional, ni de las sentencias interpretativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tenemos que concluir que en el tema concreto que estamos tratando, la Exposición de Motivos del Proyecto está muy lejos de cumplir con su función, que como su nombre lo indica supone proporcionar razones y argumentos que apoyen y sostengan la motivación de los fines de la regulación legislativa.

Ahora bien, cabe puntualizar que la referencia a la Exposición de Motivos de 1943 es exacta, que el Doctor Rodríguez en los "principios orientadores" de la Ley de Quiebras escribió:

"La quiebra no es un fenómeno económico que interese sólo a los acreedores, es una manifestación económico jurídica en la que el Estado tiene un interés preponderante y fundamental". Pero en diversos pasajes de la Exposición utiliza expresiones