

# **EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA FE PUBLICA EN MEXICO**

**ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS**

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA FACULTAD DE DERECHO. UNAM

## **I. INTRODUCCION**

La apertura comercial desarrollada por nuestro país, congruente con la dinámica económica mundial, ha dado lugar a la expedición de diferentes ordenamientos legales y reglamentarios, dentro de los que destaca la Ley Federal de Correduría Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1992, y su reglamento publicado en el mismo Diario el 4 de junio de 1993.

Ambos ordenamientos transformaron la naturaleza jurídica y las funciones del Corredor Público, de tal manera que del añejo concepto que en el Código de Comercio de 1889 lo concibió como agente auxiliar del comercio con cuya intervención se preparaban, ajustaban y otorgaban los contratos mercantiles, pasando por la dotación de fe pública que para esos actos se le asignó en 1970, ahora puede actuar como fedatario en la constitución, modificación, fusión, escisión, liquidación y extinción de sociedades mercantiles. También se le faculta para intervenir en los actos relativos a los órganos de administración de esas sociedades como actas, poderes y demás certificaciones de índole mercantil, disponiendo de fe pública para hacer constar en documentos que hagan prueba plena, cualquier hecho, acto, convenio o contrato de naturaleza mercantil; igualmente, es agente mediador de propuestas mercantiles, perito valuador de bienes, servicios, derechos y obligaciones; asesor jurídico de comerciantes y árbitro.

Las reglas que ahora rigen la figura del Corredor Público, ameritan su examen normativo a partir de los dispositivos de la Constitución General de la República porque algunas de sus nuevas atribuciones inciden en las funciones que las leyes de las entidades federativas asignan a los notarios. El análisis debe hacerse diferenciando la naturaleza civil de la mercantil en aquellos actos y hechos jurídicos que son materia de la fe pública, siempre sobre la base del principio competencial que califica a toda función mercantil o acto de comercio, en principio, como una materia que debe ser regulada normativamente por la Federación; en tanto que toda función o acto civil, en principio, debe ser regulado por las legislaturas de los estados y del Distrito Federal. Específicamente, el problema se centra en la función que los fedatarios —trátese de notarios o de corredores públicos— realizan, por una parte, en la constitución, modificación, fusión, escisión, liquidación y extinción de las sociedades mercantiles, y, por otra parte, en lo que atañe a las operaciones relativas a la propiedad inmobiliaria.

En consecuencia, es objeto de este documento precisar la naturaleza jurídica y los efectos normativos de los siguientes componentes del problema planteado:

1. El régimen constitucional sobre la competencia de la Federación y de las entidades federativas.
2. La competencia constitucional de la Federación y de los Estados en materia civil y de comercio o mercantil.
3. El régimen normativo del Notariado y de la Correduría Pública.

## **II. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPETENCIA DE LA FEDERACION Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas, atiende a las siguientes reglas:

**1. La competencia constitucional de la Federación. Los órganos de la Federación (Poder Legislativo Federal, Poder Ejecutivo Federal y Poder Judicial Federal) sólo pueden realizar las siguientes clases de atribuciones:**

- a) Las facultades expresas. Son facultades expresamente asignadas a la Federación, de manera exclusiva y excluyente, por la norma fundamental, por ejemplo, la que el artículo 73.XVII establece en favor del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación. Significa que los Estados y el Distrito Federal están impedidos para expedir esa clase de ordenamientos.**
- b) Las facultades compartidas. Son facultades expresamente asignadas a la Federación y a las entidades federativas para que conjuntamente las desarrollen, por ejemplo, el primer párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional asigna a los tribunales federales y a los de los Estados y del Distrito Federal, la atribución de conocer indistintamente de las controversias del orden civil o penal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por México, siempre que sólo se vean afectados intereses particulares.**
- c) Las facultades implícitas. Son aquellas que el Congreso de la Unión debe desplegar aunque no se encuentren expresamente asignadas en la Constitución en favor de alguno de los órganos de la Federación pero que les corresponde para poder ejercitar alguna facultad expresa que sí les fue asignada. Por ejemplo, el Congreso de la Unión no tiene facultad expresa para legislar en materia de derechos de autor pero lo hace para hacer efectiva la facultad expresa contenida en el artículo 73, fracción XXV, que le impone la obligación de desarrollar y proteger la cultura nacional.**

Conforme a estas reglas las atribuciones de la Federación se restringen a las facultades que expresamente se le asignaron a sus órganos, a las que comparten con los estados y a las implícitas,

de tal manera que constitucionalmente la Federación no puede actuar fuera de esos ámbitos.

**2.** La competencia constitucional de las entidades federativas. Los estados, por su parte, disponen de las siguientes reglas competenciales:

- a) Las facultades reservadas. En principio, los estados pueden desarrollar todas las facultades que la constitución no asigna a la Federación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124 de la norma fundamental.
- b) Las obligaciones. Los Estados deben cumplir ciertas obligaciones que la Constitución establece en las siguientes materias: tratamiento de menores (Art.18); respeto a la nulidad de propiedades dispuesta por el artículo 27-VIII, colaboración con otras entidades y con la Federación, en materia penal (Art.119); reconocimiento de la validez de las normas jurídicas de otros Estados, relativas a personas y a la propiedad de bienes muebles e inmuebles (Art. 121); y respeto a la Ley Suprema de la Unión (Art.133).
- c) Otras atribuciones. Los Estados disponen de las siguientes atribuciones que la Constitución de la República les asigna expresamente: en materia de profesiones (Art. 5o.); sistemas penitenciarios e intercambio de sentenciados (Art. 18); materia de aguas y expropiación (Art. 27); actos públicos, registros y procedimientos relacionados con los bienes muebles e inmuebles (Art. 121.II); propiedad rural y patrimonio familiar (Art. 27); sociedades cooperativas (Art. 28); materia tributaria (Art. 31. IV); guardia nacional (Art. 73. XV); participaciones tributarias federales (Art. 73.XXIX); iniciativa de investigación de jueces y magistrados federales (Art. 97); preservación de los derechos del gobernado (Art. 97); control constitucional sobre ayuntamientos y legislación municipal (Art. 115); derecho del trabajo (Art. 123 A.XXXI) y autorizaciones a la Federación (Art. 132).
- d) Las atribuciones compartidas con la Federación. Son facultades que los Estados desarrollan coincidentemente con la Federación, en las siguientes materias: educación

(Arts. 3 y 73.XXV); salubridad (Arts. 4 y 73.XVI); desarrollo nacional (Art. 26); asentamientos humanos y ecología (Art. 73.XXIX C y G); resoluciones de juicios federales (Art. 104); combate al alcoholismo (Art. 117); asociaciones religiosas (Art. 130); seguridad pública (Art. 21).

- e) Las prohibiciones. Los Estados no pueden desplegar atribuciones en las siguientes materias: restringir el comercio interestatal (Art. 73.IX); celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con alguna potencia extranjera (Art. 117.D); acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado (Art. 117.II); gravar el tránsito de personas o bienes, y el ingreso o salida de mercancías (Art. 117.IV, V y VI); establecer diferencias de impuestos ni contraer directa o indirectamente empréstitos con gobiernos extranjeros, con sociedades o particulares extranjeros ni aquellos que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (Art. 117.VII); gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama en forma diferente o con cuotas mayores de las autorizadas por el Congreso de la Unión (Art. 117).

Además existen prohibiciones relativas de naturaleza militar y tributaria, a cargo de los Estados (Art. 118).

Dentro de esta perspectiva, los Estados pueden desarrollar sus atribuciones en las materias que la doctrina denomina facultades reservadas; además, en las comprendidas dentro de sus obligaciones, en las que comparte con la Federación, en otras atribuciones expresamente asignadas en la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las que corresponden a las prohibiciones relativas cuando lo autorice el Congreso de la Unión.

En sus respectivas competencias, la Federación y las entidades federativas disponen de plena autonomía para el cumplimiento de sus facultades, de tal suerte que cualquier acto de aquélla o de éstas que afecte un ámbito competencial ajeno, carecerá de validez constitucional y podrá ser combatido en términos de lo dispuesto por los artículos 103, fracciones II y III y 105.I constitucionales.

### **III. LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS EN MATERIA CIVIL**

Para identificar las atribuciones que en materia civil tiene la Federación y aquellas que corresponden a los Estados y al Distrito Federal, primero precisaremos la naturaleza y los límites de las actividades civiles, y aplicando las reglas competenciales reseñadas en el apartado II de este documento, definiremos los alcances de esas competencias, teniendo siempre como indicador principal a las facultades de los órganos legislativos de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal.

1. **Determinación de la materia civil.** Históricamente el derecho civil fue el tronco de los órdenes normativos de la antigüedad griega y romana, donde se le identificaba como derecho privado. Paulatinamente, las actividades comerciales o mercantiles fueron materia de tratamientos especiales que dieron lugar a la creación de una rama autónoma desprendida del Derecho Civil: el Derecho Mercantil o Comercial generado en la actividad de los gremios o corporaciones de los mercaderes de las ciudades medievales de Europa.

De acuerdo con la doctrina jurídica y su expresión normativa, el contenido actual del Derecho Civil incluye los siguientes componentes:

- a) **El derecho de las personas.** En este aspecto las normas civiles regulan a las personas en lo individual y a las entidades creadas por el Derecho. Definen los atributos de la personalidad; las capacidades de goce y de ejercicio; el estado civil de las personas físicas; el nombre, o sea, la fórmula con la que una persona física o moral es identificada en la sociedad; el domicilio o circunscripción en que las normas sitúan a una persona; el patrimonio o acervo de una persona que comprende los bienes, derechos, obligaciones y cargas valubles económicamente; los derechos de la personalidad como la vida, la integridad física, etc.; inclusive, algunas reglas sobre la nacionalidad de las personas.

- b) El derecho de familia. Se compone de instituciones como el parentesco, el matrimonio, el divorcio, el concubinato, la filiación, la adopción, la patria potestad y los alimentos.
- c) El derecho civil patrimonial. En esta parte del Derecho Civil las normas regulan la definición y el régimen de los bienes y de todos los derechos reales, donde destaca la propiedad privada sobre los inmuebles; los derechos de crédito o personales donde se determinan las obligaciones; también se establecen y regulan los contratos, los convenios, la declaración unilateral de la voluntad, la gestión de negocios, el enriquecimiento sin causa, el pago de lo indebido, la responsabilidad objetiva y los hechos ilícitos; además, el derecho sucesorio, el concursal y el registral.

**2. Las competencias constitucionales en materia civil.** En la Constitución no existe una facultad expresa en favor del Congreso de la Unión que le permita legislar en materia civil, sin embargo, debemos tener presente la fracción I del artículo 104, donde se dispone que los tribunales de la Federación tienen la facultad de resolver las controversias civiles que se susciten con motivo del cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales. En consecuencia, en materia civil opera el principio de las facultades implícitas, previsto en el artículo 73.XXX constitucional, por virtud del cual el Congreso de la Unión puede producir la Legislación Civil Federal que sólo es eficaz para los actos, derechos, obligaciones, convenios y contratos civiles que impliquen la aplicación de leyes federales o tratados internacionales que formen parte del orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional.

En cuanto a la competencia de los Estados y del Distrito Federal en Materia Civil, sin duda alguna corresponde a los congresos estatales y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expedir la legislación en materia civil que no se refiera a la aplicación y cumplimiento de las leyes federales o de los tratados internacionales, porque forman parte de las facultades reservadas a las entidades federativas y porque no son materia de las prohibiciones que la Constitución establece para los Estados; y en el caso del Distrito Federal porque así lo dispone la

facultad expresa que se contiene en el artículo 122, fracción IV, inciso g) de la norma fundamental.

3. La Legislación Civil. Por lo mismo, en nuestro orden normativo nacional se consideran de naturaleza civil, los siguientes ordenamientos: el Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal cuando, como se adelantó, las personas, los actos, los contratos o los convenios sean materia de la aplicación de leyes federales y tratados internacionales; los 31 Códigos Civiles de los Estados y sus respectivos reglamentos sobre el Registro Público de la Propiedad y sobre el Registro Civil. Además, las leyes sobre el régimen de propiedad en condominio de inmuebles del Distrito Federal y cada uno de los Estados.

Complementan estos ordenamientos el Código Federal de Procedimientos Civiles que regula las controversias y demás procedimientos del derecho civil, aplicable en el ámbito federal, y los 32 Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados y del Distrito Federal.

#### **IV. LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE COMERCIO**

1. Determinación de la materia mercantil o de comercio. Esta rama del derecho, en general, determina la calidad de comerciantes y regula sus relaciones, usos y prácticas, de la siguiente manera:

- a) Comerciante. Así se reputa a las personas que hacen del comercio su ocupación ordinaria; también tienen esa calidad las sociedades mercantiles nacionales o extranjeras (Art. 3o. del Código de Comercio).
- b) Acto de Comercio. De acuerdo con la doctrina jurídica y especialmente con la determinación jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, época 7a., volumen 34, página 25), en el moderno concepto de

comercio, la característica primordial del acto mercantil intrínseco, y su diferencia en relación con los actos civiles, es su finalidad de lucro y su destino mercantil, o sea, que siempre se dirija al mercado. Estos principios son contemplados por nuestra legislación en materia de comercio o mercantil, donde se determina que son materia de comercio y de las leyes mercantiles, las siguientes actividades e instituciones: todos los contratos, convenios y actos que se realicen con propósito de especulación comercial, en las siguientes materias: inmobiliaria, de crédito, de abastecimiento y suministros, de construcción, de trabajos públicos y privados, de fabricación y manufacturas, de transporte de personas o cosas por tierra o por agua, de turismo, de tipografía, impresión y ventas de publicaciones, de espectáculos, bancarias, de contratación de comercio marítimo y navegación, de seguros, de depósitos y las que desarrollen las sociedades mercantiles (Art. 75 del Código de Comercio).

**2. Las competencias constitucionales en materia de Comercio o Mercantil.** En términos de los imperativos constitucionales, la Federación y las entidades federativas tienen las siguientes atribuciones en materia de comercio o mercantil:

**2.1 Competencia de la Federación.** A través de sus tres órganos, la Federación puede desplegar las siguientes atribuciones:

**2.1.1 Facultades del Poder Legislativo Federal.** Se refieren a la atribución de expedir normas generales relacionadas con el comercio, de acuerdo con los siguientes rubros:

- a) Debe legislar con el objeto de impedir que en el comercio entre las entidades federativas se establezcan restricciones (Art. 73.IX).
- b) Debe legislar en materia de comercio, banca, intermediación y servicios financieros y sociedades de seguros (Art. 73.X en relación con los Arts. 28 y 73.XXIX3).
- c) Debe legislar en materia de derecho marítimo (Art. 73.XIII).

- d) Debe legislar en materia de abasto y producción (Art. 73.XXIX-E, en relación con el Art. 28).
- e) Debe legislar en materia de comercio exterior (Art. 131).
- f) Debe legislar en materia de sanciones, delitos, infracciones y procedimientos judiciales relacionados con el comercio porque si bien es cierto que estas atribuciones no aparecen expresamente asignadas al Congreso de la Unión, tienen naturaleza implícita en términos de lo ordenado por el artículo 73.XXX, en relación con la facultad expresa de regular el comercio, contenida en el artículo 73.X. Este criterio ha sido corroborado por la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el informe de 1987, primera parte, página 929, bajo el rubro: **PROCEDIMIENTO MERCANTIL. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION PARA EXPEDIR LAS DISPOSICIONES PROCESALES DESTINADAS A RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LAS RELACIONES MERCANTILES.**

**2.1.2** Facultades del Poder Ejecutivo Federal. A través de la Secretaría de Comercio, de la Procuraduría Federal del Consumidor y de otras instituciones, el Ejecutivo Federal tiene a su cargo la aplicación en el ámbito administrativo de las normas que rigen la materia del comercio, incluyendo la facultad reglamentaria; por ejemplo: el establecimiento de los precios máximos a los productos de consumo popular; el control de los precios en general y de la calidad de los productos; y las sanciones y procedimientos administrativos de naturaleza comercial.

**2.1.3.** Facultades del Poder Judicial de la Federación. Los tribunales de la Federación conocen y resuelven las controversias que se susciten en materia de comercio, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) De manera exclusiva y excluyente. Cuando se trate del comercio exterior (Art. 104.I); en las relacionadas con el comercio interior al aplicar las leyes federales o los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, siempre que se afecten intereses públicos, es decir, de la Fede-

ración, de las entidades federativas y de éstas con aquélla o entre sí (Art. 104.I); cuando se trate de controversias relacionadas con el comercio marítimo (Art. 104. II); cuando la Federación fuese parte (Art. 104.III); las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro (Art. 104.V) y las que deriven de las relaciones comerciales de los miembros del cuerpo diplomático y consular acreditado en México (Art. 104.VI).

- b) De manera compartida con los tribunales de las entidades federativas (facultades coincidentes). Igual que los tribunales de los Estados y del Distrito Federal, los de la Federación pueden conocer de las controversias en materia de comercio o mercantil cuando sólo afecten intereses particulares (Art. 104.I).

**2.2 Excepciones a la competencia federal en relación con el acto de comercio.** Existen actos jurídicos que guardan una estrecha relación con los actos de comercio o mercantiles que hemos precisado y que no corresponden a las atribuciones que la Constitución asigna a las autoridades federales en esa materia. En otros casos, a pesar de que el acto pueda ser esencialmente mercantil, debido a que su régimen constitucional forma parte de las facultades reservadas en favor de los Estados, las autoridades federales carecen de atribuciones sobre su regulación. Examinemos estos supuestos:

- a) Los requisitos y condiciones para el ejercicio del comercio. Corresponde a los estados regular y vigilar los requisitos y condiciones que deben satisfacerse para el ejercicio del comercio, según lo sostiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis jurisprudenciales, de las que destacamos la publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. Epoca, Volumen CXXIX, pág. 15, que expresa lo siguiente:

"... MOLINOS DE NIXTAMAL, EXPENDIOS DE MASA Y DE TORTILLAS, REGLAMENTO DE, PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI. DECRETO NUMERO 143. CONSTITUCIONALIDAD. El reglamento mencionado legisla sobre los requisitos y condiciones que deben

cumplir todos aquellos que deseen dedicarse a la explotación de molinos y similares en el Estado de San Luis Potosí, crea un organismo auxiliar que colabora con las presidencias municipales del Estado en el control y vigilancia de tales giros y otorga facultades a los presidentes municipales para conceder las licencias de apertura cuando se han cumplido tales requisitos y condiciones, o para negarlas cuando no se cumplan o han dejado de cumplirse, otorgándoles facultades también para imponer sanciones por infracción a sus disposiciones. Los requisitos y condiciones que se previenen como necesarios para la concesión de la licencia, se hayan contenidos principalmente en el artículo 4o. que no lo es sobre materia de comercio, no define actos de explotación mercantil, no regula las adquisiciones, enajenaciones y demás actos que tengan por objeto el lucro comercial; no tiene por objeto ordenar los requisitos legales necesarios para la existencia de documentos y demás actos considerados como mercantiles por el Código de Comercio y demás leyes mercantiles, y tampoco pretende establecer las reglas conforme a las cuales deban estructurarse y organizarse las empresas en general, ni las de explotación de molinos de nixtamal y similares en particular. Su materia es otra: controlar y vigilar este tipo de negociaciones localmente para asegurar el orden, la seguridad y la salubridad de las poblaciones, objetivos que son propios y característicos de los reglamentos de policía y buen gobierno... Pueden tener tales giros, y de hecho la tienen, una finalidad mercantil o industrial, pero no es ésta la materia de regulación del cuerpo legislativo impugnado, ya que su objetivo es, ante todo, el establecimiento y regulación de los requisitos necesarios para el otorgamiento de licencias de apertura. Ahora bien, las atribuciones para expedir esos reglamentos de policía y buen gobierno, no son exclusivas de la Federación, pues ni el artículo 73, ni el 89, ni ningún otro precepto de la Constitución General de la República se las reserva, debiendo considerarse que los Estados tienen facultades para legislar sobre tal materia conforme lo dispuesto por el

artículo 124 del mismo Magno ordenamiento, según el cual, 'las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados', máxime si tales actividades no se hallan enumeradas dentro de las prohibidas a los Estados por el artículo 117 constitucional."

### CONSECUENCIA:

Conforme a la Constitución General de la República y de acuerdo con la interpretación jurisprudencial realizada sobre este tema por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde a las autoridades estatales la facultad de regular las condiciones y requisitos para el ejercicio del comercio por parte de cualquier persona, sin perjuicio de que se aplique la legislación mercantil correspondiente.

- b) La función de importación y exportación de bienes que realizan los agentes aduanales es de naturaleza civil, no comercial. En este caso estamos frente al ejemplo en el que actos esencialmente mercantiles tienen naturaleza civil para quien los realiza. Así lo ha determinado la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según aparece en el *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. Epoca, Volumen 34, página 25, donde se expresa:

"... AGENTES ADUANALES. SUS ACTIVIDADES HABITUALES NO CONSTITUYEN ACTOS DE COMERCIO, NI FORMAN PARTE DEL COMERCIO EXTERIOR. EL IMPUESTO QUE SOBRE ESAS ACTIVIDADES ESTABLECE EL DECRETO DE 10 DE DICIEMBRE DE 1953, DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA, NO INFRINGE EL INCISO 1 DE LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL. Teniendo en cuenta que conforme a la legislación aduanera y al moderno concepto de comercio, la característica primordial del acto mercantil intrínseco, y su diferencia en relación a los actos civiles, es su finalidad de lucro y destino al mercado; que, por otra parte, cotidianamente salen y

entran en territorio nacional, a través de las aduanas, multitud de objetos y mercancías de particulares que cruzan las fronteras del país sin que tales actividades constituyan actos de comercio exterior, no obstante que legalmente están catalogadas como de importación o de exportación, y, finalmente, que esta Suprema Corte de Justicia ha determinado con claridad en muchas ejecutorias que constituyen jurisprudencia de la Segunda Sala, la naturaleza jurídica de las funciones de los agentes aduanales, así como el que sus actividades no son mercantiles, sino que el mandato que se les confiere es de naturaleza civil..."

### CONSECUENCIA:

Conforme a este criterio jurisprudencial, a pesar de que la naturaleza jurídica de los actos que se realicen sea esencialmente mercantil o de comercio, se reputarán como civiles si quien los ejecuta lo hace en función de una facultad, de un derecho o de una obligación regulada por el Derecho Civil.

**2.3** Facultades de los Estados y del Distrito Federal. En materia relacionada con el comercio, las entidades federativas disponen de las siguientes atribuciones:

**2.3.1** Competencia de los órganos legislativos. Pueden expedir normas generales sobre las siguientes materias:

- a) Se entienden como facultades reservadas en favor de los Estados, aquellas que se refieren a los establecimientos mercantiles y sobre las condiciones y requisitos para el ejercicio del comercio, atribuciones que en lo que atañe al Distrito Federal se encuentran expresamente asignadas a su Asamblea de Representantes en el artículo 122.IV.G. Esta competencia fue corroborada por la tesis jurisprudencial publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, 6a. época, Vol. CXXIX, pág. 15, cuya síntesis ya fue analizada.
- b) La regulación relativa al Derecho Civil que permite determinar el régimen de la propiedad inmobiliaria y de los

derechos y obligaciones derivados de su titularidad, de su transmisión y enajenación (Arts. 121.II y 122.IV.G).

- c) De los actos, convenios y contratos civiles que facultan a realizar transacciones comerciales por cuenta de terceros (caso de los agentes aduanales), según lo resuelve la tesis de jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, Vol. XXXIV, página 25, cuya síntesis también ya fue examinada.
- d) La regulación del notariado, la fe pública y las atribuciones que inciden en los actos y relaciones comerciales y en aquellos que sin tener esa naturaleza en sí mismos producen efectos mercantiles, caso en el que se encuentran los mandatos y poderes, así como la Constitución, modificación, fusión, escisión, liquidación y extinción de sociedades mercantiles, motivo por el cual el artículo 5 de la Ley General de Sociedades Mercantiles determina que esas formas asociativas de naturaleza comercial deben ser constituidas ante notario público (facultades reservadas para los Estados y expresamente asignadas al Distrito Federal en el Art. 122.IV.G).
- e) En materia de registro notarial y de propiedades (Arts. 121 y 122. IV.G).
- f) En materia de registro público de comercio que en términos de lo ordenado por el artículo 18 del Código de Comercio, corresponde realizarlo a las autoridades de las entidades federativas, circunstancia que se corrobora en el texto del reglamento del Registro Público de Comercio (*Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 1979).

**2.3.2 Competencia de los órganos ejecutivos de las entidades federativas.** Corresponde al jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los gobernadores de los Estados y a los presidentes municipales, dentro de sus respectivas competencias, reglamentar, aplicar en la esfera administrativa y vigilar el cumplimiento de las leyes expedidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los Congresos de los Estados, respectivamente, en las materias precisadas en el numeral inmediato anterior.

**2.3.3 Competencia de los órganos judiciales de las entidades federativas.** Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal deben resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes que en ejercicio de las atribuciones mencionadas en el apartado 2.3.1 que antecede, expidan los órganos legislativos de las entidades federativas.

Asimismo, como ya se explicó, los tribunales de las entidades federativas tienen la facultad de conocer y resolver las controversias que deriven del cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano pero sólo cuando afecten intereses particulares, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 104.I constitucional.

**3. Legislación Mercantil.** Por lo mismo, en nuestro orden normativo nacional se consideran de carácter mercantil o comercial, los siguientes ordenamientos que tienen vigencia en toda la República porque esta materia forma parte de las atribuciones expresas de que dispone la Federación: el Código de Comercio; la Ley Federal de Correduría Pública y su Reglamento; la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria; la Ley General de Sociedades Mercantiles; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; la Ley sobre Contrato de Seguro; la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos; la Ley de Navegación y la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

## **V. EL REGIMEN NORMATIVO DEL NOTARIADO Y DE LA CORREDURIA PUBLICA**

En este apartado examinaremos la naturaleza jurídica de la fe pública, su régimen constitucional y sus alcances respecto de los fedatarios, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

**1. Naturaleza jurídica de la fe pública.** La función fedataria consiste en la facultad que atribuye el orden normativo a determinadas personas, por virtud de la cual se establece la autenticidad de los documentos en que se consignan determinados actos y hechos jurídicos. Desprendemos de esta definición tres atributos de la fe pública: en primer lugar, es una función de orden público; en segundo término, su naturaleza implica la prestación de un

**servicio público; en tercer lugar, debe estar prevista en el orden normativo como facultad para ser desarrollada por quienes defina la ley.**

- a) Es una función de orden público. La función fedataria es de orden público porque a través de ella se establece la autenticidad de los actos y hechos jurídicos regulados por el orden normativo, es decir, porque al acreditar hechos y conductas que producen efectos jurídicos dan lugar a la eficaz aplicación normativa, sustentada en el principio de seguridad jurídica.**
- b) Constituye un servicio público. Este atributo deriva de que el desarrollo de la función fedataria corresponde al cumplimiento de las atribuciones del Estado y a la satisfacción de los requerimientos colectivos e individuales de la población. Por lo mismo, la fe pública es una facultad originaria del Estado que puede presentarse como un componente de un servicio público o como el ejercicio autónomo de éste. Ejemplifica el primer caso, la certificación que sobre determinados hechos suscitados dentro de un procedimiento judicial, realiza el actuario de un juzgado porque en este evento la fe pública forma parte del servicio público de la impartición de justicia. La diferencia en el segundo caso es determinada por la autonomía de la fe pública requerida por cualquier persona, es decir, en esta hipótesis la función fedataria exclusivamente constituye, en sí misma, el servicio público.**

La facultad fedataria a la que se refiere la primera hipótesis, siempre es desarrollada por los servidores públicos que se desempeñan en los órganos del Estado. Por el contrario, la que dispone de autonomía es desplegada por personas que sin ser servidores públicos se encuentran facultadas por la ley y autorizadas por el Estado para desempeñar esa función, como acontece con el notario público.

- c) Es una facultad prevista en el orden normativo. La naturaleza de servicio público en que se significa la función del fedatario, en sus dos versiones, siempre debe estar prevista por las normas jurídicas. En la primera versión,**

la facultad se contempla en los ordenamientos que rigen el ejercicio del servicio público en el que la función fedataria se encuentra inserta, y en la segunda hipótesis se localiza en las leyes que especialmente regulan la función autónoma del fedatario.

**2. Régimen constitucional de la fe pública.** Sin dejar de tener presentes las dos versiones de la fe pública y de acuerdo con las reglas que rigen la competencia de la Federación y de las entidades federativas en el Estado mexicano, estamos en posibilidad de precisar las siguientes reglas competenciales:

- a) La función fedataria como parte de un servicio público. En virtud de que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios desarrollan servicios públicos, esta forma de la función fedataria puede ser desplegada por las autoridades federales, estatales y municipales que se encuentren facultadas por las leyes correspondientes, es decir, por las que rigen el desarrollo de cada uno de los servicios públicos. Desde la perspectiva constitucional, la facultad de legislar sobre esta clase de función fedataria es de naturaleza implícita para el Congreso de la Unión y para los órganos legislativos de las entidades federativas.
- b) La función fedataria autónoma. Como la atribución que examinamos es en sí misma un servicio público y no sólo una parte de éste, se encuentra sujeta a las reglas que analizamos al referirnos, por una parte, a la competencia de la Federación y, por otra, a la de los Estados y el Distrito Federal.

En consecuencia, es fácil percibir que el Congreso de la Unión carece de facultades expresas e implícitas que le permitan legislar en esta materia.

Por lo mismo, atendiendo al principio consagrado en el artículo 124 constitucional, la facultad para regular la existencia jurídica del fedatario y el desarrollo de sus funciones, se entiende reservada en favor de los Estados. Esta conclusión es corroborada en el caso del Distrito Federal, si observamos la facultad de legislar en materia de notariado que expresamente se asigna a la

Asamblea de Representantes de esa entidad federativa en el artículo 122.IV.g.

A este fenómeno se debe que hasta la fecha no exista —y constitucionalmente no podrá existir— la figura del "notario federal" y por lo mismo, que siempre que los órganos públicos de la Federación requieren los servicios notariales, exijan como requisito que el fedatario se encuentre registrado ante las autoridades federales correspondientes.

Desde esta perspectiva, la única posibilidad constitucional que permite la existencia del fedatario y el desarrollo de sus atribuciones, corresponde a las entidades federativas, las que han desplegado sus atribuciones a través de las treinta y dos leyes del notariado que existen en el país, que crean la figura del notario y regulan la función autónoma de otorgar fe pública a los hechos y actos jurídicos que el usuario de ese servicio público solicita. Consecuentemente, la única fe pública que constitucionalmente puede regular el Congreso de la Unión a través de normas generales, aun dentro de la materia de comercio, es la de sus servidores públicos, dentro de la prestación del servicio público de la regulación del comercio.

Por lo anteriormente expresado, el hecho que desde el año de 1970 se le hubiere asignado la calidad de fedatarios a los auxiliares del comercio conocidos como corredores públicos y la expedición de la Ley Federal de Correduría Pública de 1992 y su reglamento, en 1993, sólo se explica en una evidente y reiterada violación de la competencia constitucional de los Estados, por parte del Congreso de la Unión. Una consideración diferente, como sería la pretensión de justificar esas normas inconstitucionales en el ejercicio de las facultades implícitas (Art. 73.XXX) del Congreso de la Unión, en relación con la facultad expresa que le permite regular el comercio (Art. 73.X), conduciría a justificar también el quebrantamiento competencial del Estado Federal Mexicano porque con el mismo argumento, la Federación podría llegar al absurdo de legislar creando fedatarios autónomos en todas las materias de su competencia, de tal suerte que habría notarios federales en materia tributaria federal (Arts. 73.VII, 73.XXIX y 131 constitucionales), en materia patrimonial (Art. 73.X.17.29-G), en desarrollo económico (Art. 73.XXIX.D), en materia de población (Art. 73.XVI.29-C), en materia de educación

y cultura (Art. 73.XXV), en materia de salud (Art. 73.XVI), en materia de trabajo y previsión social (Arts. 73.X y 123, segundo párrafo), en materia de comunicaciones (Art. 73.XVII), en materia de seguridad pública (Art. 73.XXIII), incluso hasta en la materia relativa a las características y el uso de la bandera, el escudo y el himno nacionales (Art. 73.XXIX B).

3. La función fedataria autónoma y los actos de comercio o mercantiles. De acuerdo con lo explicado, los notarios públicos son regulados por las leyes del notariado de cada entidad federativa y los únicos aptos para dar fe pública en materia de comercio o mercantil, de todos los actos, hechos, convenios, contratos y, constitución, modificación, fusión, escisión, liquidación y extinción de sociedades mercantiles.

Porque, además, el desarrollo de la función fedataria no es un acto de comercio, sino del derecho notarial, circunstancia que hace aplicable el criterio establecido en la tesis jurisprudencial ya comentada, por virtud del cual a pesar de que la naturaleza jurídica de los actos que se realicen sea esencialmente mercantil o de comercio (actos y convenios y constitución de sociedades), se reputarán como civiles si quien los ejecuta lo hace en función de una facultad, de un derecho o de una obligación regulada por el Derecho Civil.

## VI. CONCLUSIONES

El examen que se contiene en este documento permite formular las siguientes consideraciones finales:

**PRIMERA.** Distribución competencial entre la Federación y los Estados:

- a) La Federación solamente puede desarrollar las facultades que se asignaron a sus órganos, las que comparte con los estados y las implícitas.
- b) Los Estados pueden desarrollar las facultades reservadas, las que comprenden sus obligaciones, las que comparte con la Federación, las que expresamente le asigna la Constitución y las prohibiciones relativas cuando sean autorizados por el Congreso de la Unión.

- c) Cualquier acto que realice la Federación o las entidades federativas fuera de las reglas precisadas, carecerá de sustento constitucional.

**SEGUNDA.** Competencia constitucional de la Federación y de los Estados en materia civil:

- a) El Congreso de la Unión sólo puede producir legislación en materia civil, siempre que se refiera a actos, derechos, obligaciones, convenios y contratos civiles que impliquen la aplicación de leyes federales o tratados internacionales que formen parte del orden jurídico nacional.
- b) Los congresos estatales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tienen la más amplia facultad constitucional de expedir leyes en la materia del Derecho Civil que no corresponda a la Federación.

**TERCERA.** Competencia constitucional de la Federación y de los Estados en materia de comercio:

- a) La Federación está en aptitud constitucional de regular toda clase de actividad comercial o mercantil, es decir, todo acto que intrínsecamente tenga como objeto el lucro y como destino el mercado económico, con excepción de la regulación de las condiciones y requisitos para el ejercicio del comercio, y de aquellos actos que a pesar de ser esencialmente mercantiles, se reputen como civiles si quien los ejecuta lo hace en función de una facultad, de un derecho o de una obligación regulada por el Derecho Civil.
- b) Los Estados y el Distrito Federal tienen atribuciones constitucionales para regular:
1. Los establecimientos mercantiles y las condiciones y requisitos para el ejercicio del comercio.
  2. La titularidad, transmisión y enajenación de la propiedad inmobiliaria.
  3. Los actos, convenios y contratos civiles que permitan las transacciones comerciales por cuenta de terceros.

4. La regulación del notariado, la fe pública autónoma y las atribuciones correspondientes, aun aquellas que incidan en actos de comercio.
5. En materia de registro notarial y de registro público de la propiedad y del comercio.

**CUARTA.** La fe pública:

1. Es una función de orden público prevista por el orden jurídico que se manifiesta de dos formas:
  - a) Como parte de un servicio público directamente prestado por el Estado.
  - b) Como único componente de un servicio público autónomo que prestan los notarios públicos.
2. Competencia constitucional para regular la fe pública.
  - a) Tratándose de la que directamente presta el Estado como parte de un servicio público, corresponde al Congreso de la Unión regularla respecto de los servicios públicos que presta, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal por lo que se refiere a sus respectivos servicios públicos.
  - b) En el caso de la función fedataria autónoma, únicamente compete a los congresos de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, legislar la función del notariado, en sus respectivos ámbitos.

**QUINTA.** La fe pública autónoma asignada a los corredores públicos con motivo de la reforma al Código de Comercio de 1970 y su ampliación prevista en la Ley Federal de Correduría Pública de 1992 y en su reglamento, de 1993, carecen de sustento constitucional porque el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en esta materia.

**SEXTA.** Los notarios públicos, cuya regulación y funcionamiento corresponde determinar a los Estados y al Distrito Federal en sus respectivas competencias, son los únicos titulares de la función fedataria autónoma, en especial, la que se refiere a las operaciones relativas a la propiedad inmobiliaria y a la constitución, modificación, fusión, escisión, liquidación y extinción de las sociedades mercantiles.