

REPORTE SOBRE DOCUMENTACIÓN Y
PRÁCTICAS DEL
MERCADO HIPOTECARIO MEXICANO

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD:
BURSATILIZACIÓN DE ACTIVOS INMOBILIARIOS,
SONORA Y BAJA CALIFORNIA

Elaborado por



The National Law Center for Inter-
American Free Trade®

[de 2006]

[BORRADOR Sujeto a Cambios]

I. Introducción.

II. Documentación.

- 1.** Modelo Tipo de Escritura, Conafovi, para vivienda de interés social.
- 2.** Cláusulas mínimas. Reglas de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado del 27 de junio de 2003.
- 3.** Formato de Solicitud de Crédito Garantizado. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado del 27 de junio de 2003
- 4.** Disposiciones sobre contenido mínimo. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado del 27 de junio de 2003.
- 5.** Fideicomiso de Garantía.
 - a.** Propósito
 - b.** Titularidad
 - c.** Reposición
 - d.** Ley Aplicable
 - e.** Procedimiento Razonable de Remate
 - f.** Incumplimiento
 - g.** Fideicomisario Substituto
 - h.** Fiduciario Substituto
 - i.** Liberación de las Garantías
 - j.** Documentación Bilingüe
- 6.** Documentación de Operaciones de Colocación Internacionales Respecto de Activos Inmobiliarios Ubicados en México, al Amparo de la Regla 144-A
 - 6.1** Introducción.
 - 6.2** La Regla 144-A.
 - 6.3** Documentación de Colocaciones de Créditos Hipotecarios Ubicados en México al Amparo de la Regla 144-A.
 - a.** Memorándum de Oferta
 - b.** Contrato de Suscripción
 - c.** Contrato de Fideicomiso
 - d.** Contrato de Emisión y Administración de Valores
 - e.** Contrato de Cesión de Créditos Hipotecarios
 - f.** Contratos de Cobertura
 - g.** Contrato de Administración de la Deuda
 - h.** Certificados de Funcionarios, Opiniones Legales

III. Práctica Judicial

- 1.** Introducción.
- 2.** Reforma Judicial en México
- 3.** Casos Abandonados y en Rebeldía. Primera Instancia.
- 4.** Temas Litigados.
- 5.** Litigio y Ciclos Económicos.
- 6.** Procedimientos Sumarios.
- 7.** Ejecución.
- 8.** Disponibilidad de Fuerza Pública.
- 9.** La estadística.
- 10.** El Juicio de Amparo.
- 11.** Números. Amparo Para Efectos.

IV. Estándares

V. Conclusiones y Recomendaciones

VI. Anexos

Cuestionario Maestro

Grupos de Trabajo

- Anexo I:** Modelo Tipo de Escritura, CONAFOVI
- Anexo II:** Cláusulas mínimas. Reglas de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
- Anexo III:** Formato de Solicitud de Crédito Garantizado. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
- Anexo IV:** Disposiciones sobre contenido mínimo. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
- Anexo V:** Fideicomiso de Garantía
- Anexo VI:** Note Purchase Agreement
- Anexo VII:** Placement Agency Agreement
- Anexo VIII:** Trust Agreement
- Anexo IX:** Indenture Agreement
- Anexo X:** Loan Purchase Agreement
- Anexo XI:** Servicing Agreement
- Anexo XII:** Código de Edificación de Vivienda
- Anexo XIII:** Standards Committee Report

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD
BURSATILIZACIÓN DE ACTIVOS HIPOTECARIOS
DOCUMENTACIÓN Y PRÁCTICAS.
ESTÁNDARES

I. Introducción.

El presente Reporte sobre Documentación y Prácticas del Mercado Hipotecario Mexicano forma, junto con el Reporte sobre el Registro Público y el Reporte sobre el Marco Legal, parte integrante del Reporte Final del Estudio de Factibilidad sobre Bursatilización de Activos Hipotecarios elaborado por el *National Law Center for Inter-American Free Trade* con financiamiento otorgado por la *U.S. Trade and Development Agency*, bajo la conducción de Pablo Silva. El Reporte incluye las respuestas recibidas al *Cuestionario Maestro*¹ preparado y enviado por Pablo Silva a los integrantes de los *Grupos de Trabajo*² constituidos al efecto, material de investigación y de trabajo de campo conducente, y comentarios y sugerencias del Dr. Boris Kozolchyk. Dentro de las respuestas al Cuestionario destacan las recibidas de la *Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda* (de quien también recibimos el formato de Escritura Tipo que se incluye como Anexo en este Reporte), del *Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora* (ICRESON), del *Registro Público* del Estado de Baja California, de *J.P. Morgan México* (de quien recibimos documentación muestra sobre contratos de fideicomiso en México y sobre bursatilizaciones internacionales de activos hipotecarios ubicados en México, parte pertinente de lo cual incluimos como Anexo en este Reporte), de *Mancera Ernst & Young México*, y del Despacho *Bonilla, Montano, Toriello & Barrios* de Guatemala. Este Reporte sobre Documentación y Prácticas del Mercado Hipotecario Mexicano forma, junto con el Reporte sobre el Registro Público y el Reporte sobre Marco Legal,

¹ Ver Anexo *Cuestionario Maestro*.

² Ver Anexo *Grupos de Trabajo*.

parte integrante del Reporte Final del Estudio de Factibilidad sobre Bursatilización de Activos Hipotecarios.

El presente Reporte contempla 1) un recuento de esfuerzos de sistematización que el mercado hipotecario mexicano está viviendo (escritura tipo de CONAFOVI para créditos de interés social, escritura en la ley de transparencia), lo mismo que la inclusión de muestras de contratos tipo en uso y comentarios respecto de uno de los instrumentos de garantía hipotecaria por excelencia en la práctica mexicana, el fideicomiso de garantía; 2) un recuento de los esfuerzos de modernización del poder judicial que el gobierno mexicano ha emprendido bajo el presupuesto no probado de que la transformación de la justicia es prerequisite del crecimiento económico;³ 3) un recuento de los esfuerzos de diseño de un Código de Edificación de Vivienda por parte del gobierno Federal a través de CONAFOVI, a fin de homologar la reglamentación en las entidades federativas y municipales, respetando su autonomía y tomando en cuenta las condiciones bioclimáticas, físicas, tecnológicas, sociales, económicas y culturales de cada lugar, con el objetivo de permitir el desarrollo de construcciones seguras, confiables, accesibles y habitables a lo largo y ancho de México en un contexto urbano-regional sustentable y planificado;⁴ 4) un recuento de los usos y formatos utilizados para documentar bursatilizaciones internacionales de créditos a constructoras ubicados en México, bajo la Regla 144-A de los E.U. Lo atractivo de esta práctica es la utilización de una figura con cerca de 16 años de existencia (la Regla 144-A) para crear una estructura de financiamiento novedoso: colocación de créditos inmobiliarios a constructoras ubicados en México en el mercado internacional de los E.U., con un contrato de fideicomiso de administración sujeto a leyes y jurisdicción mexicana, y el potencial enorme que tiene esta estructura de ser utilizada para colocaciones de financiamiento internacionales respecto de cualquier clase de activo hipotecario generado en México (no sólo los créditos a empresas que construyen para el mercado al menudeo mexicano): créditos a consumidores canadienses y de los Estados Unidos para comprar casa en

³ Luis Pásara, *Reformas del Sistema de Justicia en América Latina: Cuenta y Balance*, CIDE, Mayo 2004, p. 31.

⁴ Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, *Hacia un Código de Edificación de Vivienda*, Mayo 2005. Ver Anexo XIII.

México, créditos a constructoras turísticas y para desarrollos turísticos ubicados en México (Cancún, Los Cabos, Puerto Peñasco, Puerto Vallarta...), etc.

Incluye también un estudio sobre las prácticas alrededor de uno de los temas más álgidos en la agenda relativa a la eficiencia de mercados (el tema de la eficiencia de los tribunales judiciales), alrededor del cual giran toda una serie de actores (notarios, abogados, registros, bancos, fiduciarios) y prácticas que inciden en la eficiencia de los mercados primario y secundario hipotecarios en México.

II. Documentación.

La estandarización de documentación, siendo un tema de capital importancia para el mercado hipotecario, no ha entrado aún a la agenda de trabajos prioritaria de la industria en México. El presente Reporte, por lo tanto, incluye muestras de documentación que son indicativas del tipo de formatos que se pueden encontrar en la práctica. El Modelo de Escritura elaborado por CONAFOVI (Anexo 1) para vivienda de interés social, busca servir como modelo para documentar el otorgamiento de crédito hipotecario respectivo. Los Anexos II a IV son el resultado de los grupos de trabajo organizados a mediados de 2001 por el gobierno federal y los cinco mayores bancos del país (Banamex, BBVA Bancomer, Bital, Santander y Scotiabank), en torno a la Asociación de Banqueros de México, con el fin de identificar los obstáculos para la participación de la banca privada en el financiamiento a la vivienda. El Anexo V de Fideicomiso de Garantía, es un formato que la industria ve con frecuencia en la práctica para documentar este tan útil instrumento. Respecto de este último documento incluimos unos breves comentarios al respecto. Los Anexos VI al XI corresponden a formatos en uso para documentar bursatilizaciones internacionales sobre activos hipotecarios ubicados en México, colocadas en los E.U. bajo la Regla 144-A. El Anexo XII corresponde al formato tipo estadístico usado por el poder judicial. Los Anexos XIII y XIV corresponden al Código de Edificación de Vivienda proporcionado por CONAFOVI y al Reporte del Comité de Estándares de este Proyecto, respectivamente.

1. **Modelo Tipo de Escritura, Conafovi, básicamente para vivienda de interés social. Anexo I**
2. **Cláusulas mínimas. Reglas de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado del 27 de junio de 2003. Anexo II .**
3. **Formato de Solicitud de Crédito Garantizado. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado del 27 de junio de 2003. Anexo III.**
4. **Disposiciones sobre contenido mínimo. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado del 27 de junio de 2003. Anexo IV**
5. **Fideicomiso de Garantía. Anexo V**

Respecto de este Anexo incluimos los siguientes comentarios:

El formato propuesto para documentar el fideicomiso de garantía debe de reflejar cuidadosamente el marco legal mencionado en el Reporte respectivo para evitar riesgos, contemplando entre otras cosas:

a. Propósito

Debe de contemplar claramente que su propósito, que estará a cargo del fiduciario, es doble: i) mantener la titularidad y cumplir con ciertas tareas administrativas a nombre de los fideicomisarios (administración); y ii) ser titular de los activos fideicomitados, ya sean de naturaleza mueble o inmueble, como colateral para el repago de los créditos y de los valores una vez que éstos sean emitidos (garantía). Ambos propósitos pueden empalmarse, pero son distintos. Por ejemplo, el fideicomiso de garantía puede extinguirse en 5 años, mientras que el fideicomiso de administración puede continuar existiendo hasta su límite legal de 50 años. Con esto en mente, el contrato debe de contemplar la continuación del fideicomiso –para propósitos de su administración- después de que los créditos y los valores hayan sido pagados. El contrato podrá también contemplar un

procedimiento automático bajo el cual el fideicomisario puede ser reemplazado por un vehículo de propósito especial (a beneficio de los tenedores de bonos) cuando los créditos sean cedidos a dicho vehículo de propósito especial para efectos de su bursatilización.

b. Titularidad

Según fue mencionado en el Reporte sobre el Marco Legal, la titularidad de los activos inmobiliarios en zona restringida no puede recaer en no mexicanos. Es por lo tanto importante el establecer un procedimiento claro para la transmisión al fideicomiso de cualquier bien inmueble que sea recuperado en beneficio de algún fideicomisario o tenedor de bonos extranjero. Ni dicho fideicomisario extranjero ni ninguna persona física o privada extranjera podrán, una vez que dichos activos sean recuperados, ser titulares directos de dicha propiedad. La sección 11, 3.9 del formato anexo deberá de ser revisado en forma acorde.

c. Reposición

El procedimiento extrajudicial acordado en la sección 11, 3.2, segundo párrafo del formato de fideicomiso de garantía anexo, deberá de contemplar claramente que, si el deudor no quiere entregar la posesión del bien inmueble al fiduciario, el fiduciario estará facultado para requerir ante los tribunales la reposición del inmueble directamente, sin tener que presentar una demanda para el pago de la deuda primero.

d. Ley Aplicable

El perfeccionamiento del gravamen inmobiliario y su ejecución está regido ya sea por legislación federal en caso de que se formalice como un fideicomiso de garantía, o por legislación estatal del lugar en el que esté ubicado el inmueble en el caso de que se documente como una hipoteca. La legislación federal, por

ejemplo, aplicará en caso del procedimiento de ejecución extrajudicial, incluyendo al Código Federal de Procedimiento Civiles, que merced a las reformas de 1996 se convirtió en la legislación procedimental supletoria del Código de Comercio federal, en lugar de los códigos civiles locales. Por lo tanto, parecería conveniente que la sección 21 del formato de fideicomiso de garantía anexo sea revisado acordemente.

e. Procedimiento Razonable de Remate

El remate del bien inmueble deberá de seguirse de acuerdo a parámetros flexibles establecidos en el fideicomiso de garantía, que permitirán cierto margen de negociación en el caso de pujas realistas.

f. Incumplimiento

Las causas de incumplimiento del fideicomiso de garantía deberán de coincidir con o hacer referencia a las causales de incumplimiento bajo los contratos de crédito. Deberá de analizarse si es conveniente hacer referencia a las causales de incumplimiento en la documentación bursátil, e incluir un mecanismo que permita ya sea al vehículo de propósito especial y/o a los tenedores de bonos el pedir al fiduciario el secuestro de los bienes. El fideicomiso de garantía deberá también contemplar un método transparente de notificación por medio del cual el beneficiario podrá requerir el secuestro, incluyendo la notificación con dos firmas por representantes de dicho fideicomisario o beneficiario.

g. Fideicomisario Substituto

La definición del fideicomisario deberá de incluir al fideicomisario original o cualquiera de sus sucesores o cesionarios, ya sea por medio de cesión o transferencia de créditos. Deberá de contemplar que en caso de cesión de los créditos a algún vehículo de propósito especial para fines de bursatilización, lo

mismo que en caso de quiebra (declarada judicialmente), el fideicomisario original será substituido por un representante de los tenedores.

h. Fiduciario Substituto

El contrato deberá de contemplar claramente un procedimiento para designar al fiduciario substituto en caso necesario, por ejemplo por quiebra, para evitar cualquier pérdida en los activos fideicomitidos.

i. Liberación de las Garantías

El contrato deberá contemplar un proceso para la liberación de las garantías fideicomitidas después de que los créditos y/o los valores hayan sido pagados.

j. Documentación Bilingüe

Los tribunales mexicanos requieren que la documentación presentada ante ellos respecto de cualquier procedimiento esté en español o sea acompañada de traducciones certificadas. En operaciones internacionales que involucren a México, la práctica recomienda documentar los créditos en contratos y pagarés bilingües, incluyendo en ellos una cláusula que establezca que la versión en inglés prevalecerá en caso de que el litigio se presente ante tribunales de los E.U. y que la versión en español prevalecerá en caso de que el litigio se presente ante tribunales mexicanos, y que dicho documento se considera original.

6. Documentación de operaciones de colocación internacionales respecto de activos inmobiliarios ubicados en México, al amparo de la Regla 144-A.

6.1 Introducción. Como hemos visto en el Reporte sobre Marco Legal, el mercado hipotecario mexicano es el resultado de un largo proceso de adaptación, reforma y cambio comenzado fundamentalmente en el umbral de la crisis que vivió México a

finis de 1994 en que la actividad hipotecaria mexicana se paralizó y la deuda mexicana a largo plazo no excedía de los 30 días. Un proceso que ha llevado a México a la reactivación de su mercado hipotecario y a poder emitir deuda gubernamental a 10 años en 2002, a 20 años –uno de los primeros países en desarrollo en lograrlo- en 2003, a 30 años en 2005, y a partir del 24 de Octubre de 2006 a iniciar series probablemente trimestrales de emisiones de bonos a tasa fija a 30 años –aparentemente el único país latinoamericano en poder hacerlo-. Es un proceso que ha tomado elementos existentes capitalizando sus ventajas (fideicomiso de garantía), creado entidades nuevas dotándolas de gran flexibilidad (*Sofoles*, futuras *Sofomes*), pero sobre todo, un periodo de innovación que ha contado con una estabilidad de 2 sexenios que no puede dejar de apreciarse en todo lo que vale.

Esta estabilidad es la que ha permitido la evolución del mercado hipotecario en una década, desde su depresión más grande a raíz de la crisis de 1994, hasta la creación de un mercado secundario hipotecario doméstico de créditos puente (créditos de construcción), y la colocación reciente de dos operaciones inmobiliarias mexicanas en los mercados secundarios internacionales. La primera, la emisión de *Metrofinanciera* en Julio de 2005 colocando 210 millones de dólares vía la regulación 144-A en los mercados institucionales de los E.U. mediante un bono a 7 años emitido por JP Morgan contra créditos puente del mercado inmobiliario mexicano. La segunda, emitida también vía la regulación 144-A en el mercado institucional de los E.U. por *Hipotecaria su Casita* en Marzo de 2005 por 100 millones de dólares en bonos de interés variable y 137 millones de pesos en bonos o notas mezzanine.

Estas dos operaciones apuntan hacia el reforzamiento de un período de innovación especialmente interesante como coronación de los procesos de adaptación, reforma y cambio previamente experimentados en el mercado hipotecario mexicano. Lo atractivo de estas dos operaciones es la utilización de una figura con cerca de 16 años de existencia (la Regla 144-A) para crear una estructura de financiamiento novedoso: colocación en el mercado internacional de los E.U. de créditos inmobiliarios a constructoras ubicados en México, con un contrato de fideicomiso de administración

sujeto a leyes y jurisdicción mexicana en lugar de estar sujeto a la ley de Nueva York como normalmente sucede,⁵ con activos cedidos al fiduciario y custodiados en México y no a un vehículo off-shore fuera de México como se acostumbra en las típicas operaciones bajo la regla 144-A y con un emisor ubicado en México y no off-shore.⁶ Añadamos a esto el potencial enorme que tiene esta estructura de ser utilizada para colocaciones de financiamiento internacionales respecto de cualquier clase de activo hipotecario generado en México, no sólo los créditos a constructoras con desarrollos para el mercado al menudeo mexicano, sino créditos a consumidores canadienses y de los Estados Unidos para comprar casa en México, mega-créditos a constructoras turísticas y para desarrollos turísticos ubicados en México (Cancún, Los Cabos, Puerto Peñasco, Puerto Vallarta...), etc.

6.2. La Regla 144-A. Según mencionábamos en el Reporte sobre el Marco Legal, la *Securities and Exchange Commission* (SEC) de los Estados Unidos emitió el 23 de abril de 1990 la Publicación N° 33-6862 adoptando la Regla 144-A con el fin, entre otros objetivos, de atraer a los mercados de capitales de los E.U a emisores extranjeros, proporcionando mayor libertad a los inversionistas institucionales de los E.U. para negociar valores de dichos emisores.⁷ La Regla logra lo anterior mediante, entre otros mecanismos, la exención de los requisitos rigurosos de registro con la SEC y de divulgación para valores emitidos fuera de los E.U., estableciendo en su lugar una simple obligación de provisión a los compradores potenciales de cierta información financiera y sobre la naturaleza del negocio del emisor. La Regla 144-A también modifica el requerimiento de dos años de tenencia de los valores colocados a su amparo, a fin de poder ser colocados entre el gran público inversionista con posterioridad, estableciendo al efecto que el periodo de dos años corre a partir de la venta de dichos valores por el emisor, no de su venta por el primer tenedor.⁸

⁵ Trust Agreement, ver infra 6.3.c.

⁶ Loan Purchase Agreement y Trust Agreement, infra 6.3.c y 6.3.e.

⁷ Por inversionista institucional (*Qualified Institutional Buyer*) se entiende, en general, aquella institución dueña de o que administra valores calificados (según la definición legal respectiva) por valor de cuando menos US\$100 Millones (o de US\$10 Millones en caso de corredores de bolsa registrados).

⁸ Cfr. Michael G. Capatides, *A Guide to the Capital Markets Activities of Banks and Bank Holding Companies*, Bowne Publishing Division, New York, 1993, p. 154. William J. Lucchesi, *The Adoption of*

6.3. Documentación de Colocaciones de Créditos Hipotecarios Ubicados en México al Amparo de la Regla 144-A. Las colocaciones internacionales al amparo de la Regla 144-A utilizan documentación estandarizada, matizada por riesgo país e industria, con términos y condiciones que, en general, son no negociables. Como en el caso de las ofertas públicas en los E.U., la documentación incluye típicamente, entre otros elementos, los siguientes (incluimos en algunos casos formatos que sirven como ejemplo de contratos dentro de una colocación de valores cuyo activo subyacente son créditos inmobiliarios ubicados en México):

- a. Un **Memorándum de Oferta** (*Offering Memorandum*) dirigido a los inversionistas potenciales. Este Memorándum contiene los estados financieros más recientes del emisor, e incluye información relativa a los valores a ser emitidos, incluyendo precio y dividendos, la utilización que se hará de los recursos de la colocación, el negocio del emisor, el mercado para los valores emitidos, etc. En general el contenido del Memorándum de Oferta estará dictado por consideraciones de prevención de fraude, y por prácticas de mercado, más que por requerimientos específicos de la SEC. Pero en todo caso la información que se proporciona es substancialmente similar a la que se da a conocer en los prospectos de colocación pública de valores registrados ante ese órgano regulador, aunque se permite la inclusión de proyecciones financieras que no están permitidas en los prospectos de colocaciones públicas dado su carácter conjetural. Además de que la información se distribuye entre un grupo pequeño de inversionistas, por lo que la confidencialidad es más fácilmente resguardable, no existe la obligación de actualizar la información proporcionada en el prospecto bajo la regla 144-A, obligación que sí existe en los prospectos de colocaciones públicas;

Rule 144A: an alternative for companies entering U.S. capital markets, The CPA Journal, Enero 1991, pp. 1-2.

- b. Un **Contrato de Suscripción** (*Note Purchase Agreement* o *Underwriting Agreement*) celebrado entre el emisor de las notas y los suscriptores, estructurado sobre la base teórica de un **Contrato de Colocación** (*Placement Agency Agreement*). A pesar de que el Contrato de Colocación puede establecer que las notas se colocarán con base en esfuerzos razonables del agente colocador,⁹ las notas generalmente se colocan en su totalidad previamente al cierre de la operación a través de los Compromisos (*Commitments*) de los suscriptores.¹⁰ Estos suscriptores son, en general, bancos de inversión que inmediatamente revenden las notas a sus clientes inversionistas institucionales. Con la adopción de la Regla 144-A las colocaciones privadas, por lo tanto, pueden estructurarse como típicas colocaciones públicas en las que un grupo de suscriptores, aunque pequeño en el caso de la 144-A, se compromete de antemano a adquirir todos los valores a ser emitidos, mismos que posteriormente revenderán a sus clientes. Estos contratos están sujetos a ley y jurisdicción de Nueva York normalmente;¹¹
- c. El **Contrato de Fideicomiso** (*Trust Agreement*), sujeto a ley y jurisdicción mexicana, mediante el cual se afectan los créditos y flujos de pago de bienes hipotecarios ubicados en México a fin de garantizar el repago de la colocación internacional. Es interesante mencionar que, a diferencia de lo que sucede en otras colocaciones al amparo de la 144-A como en el caso de bursatilizaciones de vouchers de tarjetas de crédito, tanto el contrato de Cesión de Créditos Hipotecarios (*Loan Purchase Agreement*, ver infra 6.e) como el Trust Agreement respecto de esos mismos bienes hipotecarios se sujetan a leyes y tribunales mexicanos, no a los de los E.U.;¹²

⁹ Ver tercer párrafo introductorio del Placement Agency Agreement que se acompaña como Anexo VII.

¹⁰ Ver definición de Commitment y Committed Purchaser en el formato de Note Purchase Agreement que se acompaña como Anexo VI.

¹¹ Anexo VI. Anexo VII.

¹² Anexo VIII.

- d. **El Contrato de Emisión y Administración de Valores** (*Indenture Agreement*) celebrado entre el fiduciario mexicano administrador de los créditos cedidos y emisor de los bonos y de la entidad que actuará como fiduciario del Indenture Agreement, contrato que está sujeto normalmente a ley y jurisdicción de Nueva York. Este documento es uno de los más detallados dentro del paquete de la estructuración, por la minuciosidad de la mecánica que las distintas partes de la operación (fiduciario mexicano como emisor y como administrador de los activos cedidos; fiduciario de los E.U. encargado del pago a y de velar por ciertos intereses de los tenedores de valores; emisor-cedente de los activos; garantes de distintos riesgos incluido el de divisas; desarrolladores; administrador; agentes de los tenedores) tienen que seguir tanto para la emisión de los valores como para el pago de los mismos y de distintos servicios con base en la creación y manejo de distintas cuentas al efecto. Lo interesante en la estructura de colocación internacional de valores inmobiliarios vía la Regla 144-A es que quien actúa como emisor es un fiduciario mexicano, no un fiduciario extranjero (un trust ubicado posiblemente en los E.U.) como normalmente sucede en las operaciones internacionales bajo la 144-A;¹³
- e. **El Contrato de Cesión de Créditos Hipotecarios** (*Loan Purchase Agreement*), sujeto a ley y jurisdicción mexicanas, respecto de cuya irrevocabilidad se expide en uno de los aspectos más importantes de su opinión legal el abogado externo del emisor-cedente. Es interesante advertir en esta estructura que los activos no son cedidos a un vehículo off-shore ubicado fuera de México (normalmente en los E.U.), como sucede en las típicas operaciones 144-A¹⁴, sino que son cedidos a un fiduciario ubicado en México. Creemos que esto se debe al carácter raíz de los bienes y a la

¹³ Jason H. P. Kravitt (editor), *Securitization of Financial Assets*, Aspen Law & Business, 1999, p. 7-55. Anexo IX.

¹⁴ Kravitt, *Securitization of Financial Assets*, p. 7-55.

estabilidad macroeconómica de México que permite que el riesgo país y de divisas sea aceptable;¹⁵

- f. En caso de que el flujo de fondos sea en divisa que no sea el Dólar, podrá incluir un Contrato de Swap de Divisas (*ISDA agreement*) para cobertura del tipo de cambio, incluida una garantía al respecto (Financial Guaranty Insurance Agreement for SWAP Agreement) y un Peso Liquidity Agreement;
- g. Un **Contrato de Administración de la Deuda** (*Servicing Agreement*) celebrado entre el originador-cedente de los créditos y el fiduciario de la transacción, sujeto a ley y jurisdicción mexicanas, incluido el contrato de administración sustituto (Back-Up Servicing Agreement) celebrado entre el administrador sustituto y el fiduciario, para el caso en que el administrador original de la deuda deje de prestar ese servicio, sujeto también a ley y tribunales mexicanos.¹⁶
- h. Incluye también **Certificados de Funcionarios** (Officers' Certificates) del emisor, fiduciario, administrador, ... y **Opiniones Legales** de abogados externos del emisor, fiduciario, administrador, ... La opinión legal del emisor-cedente deberá de expedirse, entre otros puntos de derecho mexicano, respecto de la validez e irrevocabilidad de la cesión de los créditos hipotecarios al fiduciario mexicano y el hecho de que el patrimonio afecto al fideicomiso no se considera como parte del patrimonio del fiduciario que lo administre.

Para quien no esté familiarizado con las Opiniones Legales, mencionaremos brevemente que éstas tienen su origen en la práctica contractual financiera de los E.U. previa a los 1970s, de donde se han extendido para convertirse

¹⁵ Anexo X.

¹⁶ Anexo XI.

en una práctica común a nivel mundial no exenta del aura cuasi-mística que en general rodea al cierre de las transacciones.¹⁷ El equivalente más cercano en la práctica de países civilistas está constituido por el papel desempeñado por el notario especialmente en transacciones inmobiliarias y de compraventa de embarcaciones marítimas, al asumir una amplia responsabilidad autenticando firmas, verificando poderes y autorizaciones y confirmando la validez legal de los documentos.¹⁸ Las similitudes entre el papel del notario y las opiniones legales estilo Estados Unidos surgen en parte del temor ante el fraude y del deseo de obtener una confirmación formal independiente por alguien con autoridad suficiente al efecto.¹⁹

III. Práctica Judicial

El tema de la importancia del poder judicial y de su vinculación tanto con el mercado primario hipotecario como con el secundario es fundamental. Prácticamente no existe un estudio serio sobre estos dos mercados objeto de nuestro estudio sin que se cite al poder judicial como el lastre de los mismos, como el responsable del poco crédito en el mercado hipotecario o de lo caro que se presta en ese ámbito, de la imposibilidad del despegue de bursatilizaciones cross-border o internacionales garantizados por activos hipotecarios ubicados en México, o de que las agencias calificadoras bajen varios grados a la calificación otorgada a determinada transacción solamente por la lentitud en la recuperación de garantías como factor importantísimo de riesgo, o el hecho de que los inversionistas no quieran llegar a correr el riesgo -en caso de incumplimiento de los contratos de alguna bursatilización- de quedarse con un inventario inmobiliario de poca liquidez por la imposibilidad de rematar dicho inventario adecuadamente por la vía judicial, o como deal-breaker. Es fundamental también el énfasis que grupos de inversionistas ponen en el tema de la posibilidad de la ejecución extra-judicial respecto de la consideración del paquete de riesgos para bursatilizaciones internacionales dada la ineficiencia que dan por sentada en el funcionamiento de los tribunales mexicanos. Por

¹⁷ Philip R. Wood, *Law and Practice of International Finance, International Loans, Bonds and Securities Regulation*, Sweet & Maxwell, 1995, p. 215-216.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

eso creemos que es importante el incluir en este estudio aunque no sea más que unos cuantos indicadores que nos permitan entrever la importancia de este tema para cualquier estudio sobre el mercado primario y secundario hipotecarios, a fin de revisar mitos sobre el poder judicial como obstáculo en la recuperación y venta de garantías inmobiliarias.

Este tema conecta con otro importantísimo que surge en cuanto se analiza detenidamente, con datos duros estadísticos, el funcionamiento del poder judicial: la exposición de actitudes dentro del mercado primario y secundario hipotecario de una serie de actores muy importantes: notarios, abogados estructuradores, abogados litigantes, agencias gubernamentales, bancos, sofoles, jueces,.... La lentitud que se achaca al funcionamiento del poder judicial no se debe exclusiva ni necesariamente a los juzgados como tales, sino a la forma en que todas las partes interactúan utilizando el sistema judicial. Destacan aquí el altísimo grado de demandas que se presentan y nunca son llevadas a una segunda fase posterior a la mera presentación de la demanda por los litigantes, y toda una serie de fenómenos similares subyacentes que no sólo obedecen a la práctica del poder judicial, sino a la práctica de todos los jugadores que interactúan con él.

Es tan importante esta preocupación respecto de la influencia del poder judicial en el otorgamiento de crédito, que la SHCP comisionó al Banco Mundial a fin de hacer un trabajo de campo y validar empíricamente la validez de los asertos sobre el que el poder judicial sea el responsable de la retracción de los bancos del otorgamiento de crédito.²⁰ Asimismo, el Consejo Coordinador Financiero (Asociación de Bancos de

²⁰ “La solicitud de la SHCP por su parte giró en torno a la preocupación en México acerca de la disponibilidad decreciente de crédito y a la tendencia de buscar una explicación en el ineficiente y poco efectivo manejo de los expedientes de cobranza por parte del poder judicial. Los bancos mexicanos han sido particularmente vocales a este respecto y han financiado sus propias investigaciones sobre el tema.[...]” (Traducción del Centro). [“*The SHCP’s request in turn drew on Mexican concerns about the decreasing availability of credit and a tendency to seek the explanation in the judiciary’s inefficient and ineffective handling of debt collection cases. Mexican banks have been especially vocal on this point and have sponsored some of their own investigations on the subject. [...]*”,] Linn Hammergren et al., *Mexico, The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico, A Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform*, Junio 22, 2002, Banco Mundial, p. i.

México) patrocinó en 1999, 2002 y 2004 una serie de estudios sobre el tema de ejecución de contratos mercantiles e hipotecarios en las entidades federativas.²¹

A raíz de este importante estudio, con el cual se puede compartir la evaluación que se hace sobre la importancia del tema aunque probablemente no en igual medida su metodología, Moody's publicó en 2002 y 2004 escalas de nivel de riesgo por poder judicial y estado en relación con dichos indicadores de crédito mercantil e hipotecario, midiendo a tribunales y estados respecto de la aptitud para que los asuntos mercantiles e hipotecarios puedan ventilarse en su seno.²² Ello sin dejar de mencionar estudios tan importantes sobre el tema dentro del contexto del Estado de Derecho, conducidos por distinguidos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con patrocinio conjunto del propio Instituto y del National Center for State Courts,²³ o los inspirados por el legendario estudio de John Henry Merryman sobre el tema de Derecho y Desarrollo,²⁴ y toda una serie de estudios a nivel mundial y comparado.²⁵ A pesar de la capital importancia de este tema, el National Law Center ha preferido diferir para otra ocasión la inclusión de un tratamiento más detallado sobre el tema judicial, por lo que mencionamos en este estudio tan sólo unos rubros indicativos de este tema tan complejo.

²¹ *La Administración de Justicia de las Entidades Federativas Mexicanas a Partir del Caso de la Cartera Bancaria*, ITAM, Gaxiola Moraila y Asociados, S.C., 1999. *Administración de Justicia en México, Indicadores en Materia Mercantil e Hipotecaria*, Miguel Sarre, Antonio López Ugalde, ITAM, Gaxiola Moraila y Asociados, S.C., en Revista Este País, Agosto 2002. *Ejecución de Contratos Mercantiles e Hipotecas en las Entidades Federativas, Indicadores de Confiabilidad y Desarrollo Institucional Local*, Consejo Coordinador Financiero, 2004, disponible en http://www.abm.org.mx/temas_actualidad/Estado_derecho_2004.pdf.

²² Moody's Investors Service, *Contract Enforceability Indicators, A Measure of the Enforceability of Commercial Contracts and Mortgage Agreements in state court in Mexico based on an independent opinion study conducted by the Instituto Autónomo de México and the law firm Gaxiola Moraila y Asociados*, Abril 2002. Moody's Investors Service, *Indicadores de Ejecutabilidad Contractual, Una Medida de la Capacidad para Hacer Cumplir Contratos Mercantiles e Hipotecarios en los Sistemas Judiciales de las Entidades Federativas Mexicanas*, Noviembre 2004, disponible en [http://www.abm.org.mx/temas_actualidad/Special%20Report%20\(Spanish\)%20Nov%202004.pdf](http://www.abm.org.mx/temas_actualidad/Special%20Report%20(Spanish)%20Nov%202004.pdf).

²³ Hugo Alejandro Concha Cantú, José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas, Un Estudio Institucional Sobre la Justicia Local en México*, National Center for State Courts, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

²⁴ John Henry Merryman, Lawrence M. Friedman, et al., *Law and social change in Mediterranean Europe and Latin America: a handbook of legal and social indicators for comparative study*, Oceana Publications, 1979. Sergio López-Ayllón, Héctor Fix-Fierro, "¡Tan Cerca, Tan Lejos!", *Estado de Derecho y Cambio Jurídico en México (1970-2000)*, en Héctor Fix-Fierro, Lawrence M. Friedman, Rogelio Pérez Perdomo, Editores, *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en Tiempos de Globalización*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

²⁵ Ver nota 46, infra.

1. **Introducción.** México, en palabras de un importante historiador mexicano, tiene varias citas con la modernidad, pero pocas más urgentes que la correspondiente al sistema de justicia.²⁶ Su estado actual se debe mucho a una división de poderes poco efectiva, con poca o nula independencia frente al Ejecutivo pero en todo caso menor que en época del Virrey y la Audiencia o que durante la época del gobierno de Juárez.²⁷ A pesar de su trascendencia para el funcionamiento del Estado, el tema de la justicia local en México ha estado prácticamente olvidado dentro de un régimen caracterizado por la centralización y el autoritarismo.²⁸ El poder judicial estatal reprodujo durante años los vicios y efectos de un sistema subordinado a los mandatos de los Ejecutivos locales y a la justicia federal. Ésta, constitucionalmente, es competente para revisar todas las resoluciones emitidas por los Poderes Judiciales locales, poniendo en entredicho el principio de definitividad y, por lo tanto, el papel de las instituciones locales a través del juicio de amparo.²⁹

2. **Reforma Judicial en México.** México ha visto dos importantes momentos de reforma del sistema judicial, uno a partir de 1987 y otro a partir de 1994, aunque estos periodos de reforma no se insertan dentro de la lógica de reformas judiciales con influencia externa del resto de países latinoamericanos, sino que su lógica ha sido fundamentalmente interna.³⁰ A diferencia de otros países latinoamericanos, el tema de la reforma de justicia no figuraba antes de las reformas constitucionales de 1994 como tema de discusión pública ni en círculos académicos, profesionales o en la opinión pública.³¹

Los cambios introducidos en México de 1987 a 1994 buscaban impulsar un tránsito de un régimen presidencialista autoritario, a un régimen presidencialista

²⁶ Enrique Krauze, *El Poder Olvidado*, en *Para Salir de Babel*, TusQuets Editores, México, 2006, p. 25.

²⁷ Krauze, *El Poder Olvidado*, pp. 25-26.

²⁸ Concha Cantú, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 21.

²⁹ Concha Cantú, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p.xxii.

³⁰ Luis Pásara, *Reformas del Sistema de Justicia*, p. 38.

³¹ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México: Entre la Eficacia Autoritaria y la Incertidumbre Democrática*, en Luis Pásara (compilador), *En Busca de Una Justicia Distinta, Experiencias de Reforma en América Latina*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 269.

democrático³² y consistieron en lo siguiente: i) se transfirió a los tribunales colegiados de circuito (creados en 1951 para desahogar el trabajo de la Suprema Corte en asuntos de amparo) la decisión última en los amparos de legalidad, dejando bajo la jurisdicción de la Suprema Corte sólo las cuestiones constitucionales substantivas con lo que se esperaba que así tuviera ésta una influencia mayor en la política pública y más desahogo para poder dedicarse a ello;³³ ii) se le otorgan mayores facultades a la Suprema Corte como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, funciones que serían transferidas en 1995 al Consejo de la Judicatura Federal;³⁴ iii) se establecen las bases de la carrera judicial al disponerse constitucionalmente que las constituciones y leyes locales garantizarán la independencia de jueces y magistrados y establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados. Con base en esta disposición, en 1988 se crearon los primeros consejos de la judicatura que hubo en México, en los Estados de Sinaloa y Coahuila.³⁵ iv) se establece la inamovilidad de los magistrados locales luego de haber sido reelegidos después de un periodo inicial. La inclusión expresa de este principio en la Constitución federal, ha convertido la permanencia en los cargos judiciales estatales en un principio que la Suprema Corte ha ratificado ya en varias resoluciones.³⁶ v) se establece el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, que constituye el primer paso efectivo en la judicialización de la materia político-electoral después de una resistencia de más de 100 años.³⁷ vi) En 1992 se crean los tribunales agrarios como órganos jurisdiccionales encargados de resolver toda clase de controversias relacionadas con la tierra, con lo que por primera vez en la historia de México el presidente de la República deja de ser la máxima autoridad agraria.³⁸ Como resultado de esta primera etapa de reformas del sistema judicial en México, “el poder judicial empezó a dejar de ser un poder de tercera para tomar su lugar propio, como poder jurídico, al lado de los dos poderes políticos”.³⁹

³² Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 257.

³³ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 258.

³⁴ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 258.

³⁵ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 259.

³⁶ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México: Entre la Eficacia Autoritaria y la Incertidumbre Democrática*, en *En Busca de una Justicia Distinta, Experiencias de Reforma en América Latina* p. 259.

³⁷ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 260.

³⁸ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 260.

³⁹ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 260.

El segundo periodo de reformas en México relativas al poder judicial comenzó con la iniciativa de reformas constitucionales de diciembre de 1994, e introdujo los siguientes cambios: i) se amplió la competencia de la Suprema Corte en cuestiones de constitucionalidad; ii) se definía una nueva composición para la Suprema Corte, reduciendo su composición de 26 ministros a 11, enviando al retiro forzoso y anticipado a los 26 ministros entonces en el cargo. Aunque la justificación explícita que se daba para este cambio era que las nuevas facultades constitucionales que se le otorgaban a la Corte requerían una composición altamente calificada, esta disposición se entendió como un ataque de tajo contra la corrupción en el poder judicial federal.⁴⁰ Esta modificación no dejó de verse, sin embargo, como un “golpe de Estado” técnico contra uno de los poderes de la Unión. iii) En 1996 el Tribunal Federal Electoral fue incorporado formalmente al Poder Judicial de la Federación, ampliándose sus competencias para conocer de controversias electorales locales.⁴¹ La jurisdicción de la Suprema Corte se extendió, consecuentemente, otorgándosele la facultad de examinar la constitucionalidad de las leyes electorales federales y locales. iv) En 1999 se le priva de autonomía al Consejo de la Judicatura Federal, creado básicamente para ocuparse de la administración del poder judicial federal, con lo que se termina con la “bicefalia” al establecerse que la Suprema Corte designa a cuatro de los siete integrantes del Consejo y tiene la facultada de revisar las resoluciones más importantes de éste.⁴² v) Se le confiere a la Suprema Corte la facultad de atraer hacia sí y resolver sólo los asuntos que considere de importancia y relevancia, remitiendo los demás a los tribunales colegiados de circuito.⁴³

La reforma de 1994 tuvo un efecto detonante muy importante en las entidades federativas, abriendo la puerta para iniciar cambios propios en el plano constitucional y legislativo.⁴⁴ A partir de 1995 i) prácticamente todas las entidades federativas han reformado y renovado el marco constitucional y legislativo de sus poderes judiciales; ii) 15 entidades federativas han establecido Consejos de la Judicatura y la carrera judicial;

⁴⁰ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 263.

⁴¹ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 265.

⁴² Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 265.

⁴³ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 266.

⁴⁴ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 267.

iii) se ha buscado reducir la anterior subordinación política al Ejecutivo local mediante la implementación de formas más equilibradas de nombramientos de magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y Supremos Tribunales; iv) ha habido un aumento significativo en los presupuestos judiciales, con lo que se han podido introducir cambios en términos de modernización administrativa y de crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales.⁴⁵

3. Casos Abandonados y en Rebeldía. Primera Instancia. La mayoría de los demandas presentadas ante juzgados de primera instancia terminan o por desistimiento o por abandono o son resueltas en rebeldía. Y esto es cierto no sólo para países europeos⁴⁶ como Alemania (cerca de 25% en rebeldía y cerca de 20% abandonados, con alrededor de 50% desechados, llegando a sentencia final sólo 11% a nivel local y 16% a nivel regional), España (38.6% abandonados), Francia (49.7% en rebeldía de asuntos ordinarios de cuantía mínima, 29% en rebeldía de asuntos ordinarios en general), u

⁴⁵ Héctor Fix-Fierro, *La Reforma en México*, p. 268.

⁴⁶ Erhard Blankenburg, *Judicial Systems*, en Erik G. Jensen, Thomas C. Heller (editores), *Beyond Common Knowledge, Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford University Press, 2003, p. 70. Las fuentes de los comentarios de las subsecciones siguientes son: Linn Hammergren, *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons From Five Countries*, World Bank; Linn Hammergren et al., *Mexico, The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico, A Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform*, Junio 22, 2002, Banco Mundial; Stephen B. Butler, *Enforcement of Mortgage Rights in Housing Finance*, Housing Finance in Emerging Markets: Policy and Regulatory Challenges, Banco Mundial, Washington, D.C., Marzo 10-13, 2003. Peter Gottwald, *Civil Justice Reform: Access, Cost, and Expedition. The German Perspective*, en Adrian A. S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis, Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press, 1999, pp. 207-234. Sergio Chiarloni, *Civil Justice and its Paradoxes: An Italian Perspective*, en Adrian A. S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis, Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press, 1999, pp. 263-290. Loïc Cadiet, *Civil Justice Reform: Access, Cost, and Delay. The French Perspective*, en Adrian A. S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis, Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press, 1999, pp. 291-346. Ignacio Díes-Picazo Giménez, *Civil Justice in Spain: Present and Future. Access, Cost, and Duration*, en Adrian A. S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis, Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press, 1999, pp. 385-412. Erhard Blankenburg, *Civil Justice: Access, Cost, and Expedition. The Netherlands*, en Adrian A. S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis, Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford University Press, 1999, pp. 442-463. Hugo Alejandro Concha Cantú, José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas, Un Estudio Institucional Sobre la Justicia Local en México*, National Center for State Courts, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001. Erik G. Jensen, Thomas C. Heller (editores), *Beyond Common Knowledge, Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford University Press, 2003. Linn Hammergren, *Brazil, Making Justice Count, Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil*, World Bank, December 30, 2004. Linn Hammergren, *La Experiencia Peruana en Reforma Judicial: Tres Décadas de Grandes Cambios con Pocas Mejoras*, en Luis Pásara (compilador), *En Busca de Una Justicia Distinta, Experiencias de Reforma en América Latina*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

Holanda (se llevan en rebeldía 2/3 de todos los casos a nivel local), sino en países latinoamericanos como México (juicio ejecutivo mercantil se abandona en 62% de los casos después de notificarse la demanda con un 58% de demandados en rebeldía), y Brasil (se abandonan 48% de las acciones de ejecución y 51% de las monitorias, llevándose en rebeldía ¾ de los casos admitidos). Esta tendencia lleva a concluir que la mayoría de los “litigios” en tribunales tienen que ver con asuntos en los que no hay controversia, dado que i) o el quejoso simplemente necesita mostrar actividad judicial (o en su defecto una orden judicial) para forzar el cumplimiento del deudor moroso, ii) o el procedimiento judicial sirve para formalizar un acuerdo al que llegan las partes por anticipado o al que la presentación de la demanda les fuerza a llegar.⁴⁷ En todos estos casos, bien podría decirse que el tribunal actúa en funciones cuasi-notariales, para dar fe de acuerdos previos, o de deudas previas, o para girar mandamientos de embargo por deudas impagas, o para formalizar arreglos para conflictos, etc. Si estamos hablando de porcentajes de abandono y rebeldía cercanos, en su conjunto, al 50%, esta tendencia nos haría pensar en la conveniencia y plausibilidad de dotar a los notarios de funciones jurisdiccionales para el desahogo de asuntos de cobro sumario de deudas, asuntos en los que en el momento en que se presente alguna controversia podrían ser canalizados a los tribunales.

4. Temas Litigados. La mayoría de las demandas presentadas ante tribunales se refieren a la cobranza de deudas, según ciertos estudios de países europeos.⁴⁸ En segundo lugar vendrían los juicios por temas de arrendamiento de vivienda y en tercer lugar los de responsabilidad extracontractual o cuasi-delictual (torts). Esta tendencia lleva a observar que la banalidad de la mayoría de los tópicos litigados puede ser una sorpresa para aquellos fascinados con juicios donde se litigan asuntos espectaculares.⁴⁹ En México, en el caso del Juicio Ejecutivo Mercantil, un juicio diseñado para el cobro sumario de deudas, este criterio de que los tribunales no se utilizan para litigar cantidades espectaculares se confirma cuando se ve que el 80% de las deudas litigadas están por debajo de los US\$16,000. La conclusión sigue en el sentido de que aunque los libros de

⁴⁷ Cfr. Erhard Blankenburg, *Judicial Systems*, p. 68.

⁴⁸ Erhard Blankenburg, *Judicial Systems*, p. 72.

⁴⁹ Erhard Blankenburg, *Judicial Systems*, p. 72.

derecho contractual civil desarrollen en gran detalle las complejidades de las obligaciones contractuales, los tribunales rara vez ven asuntos de este tipo. En general lo que se ve en tribunales es demandas del acreedor para poder ejecutar su deuda, misma que de acuerdo con los números estadísticos vistos en el párrafo anterior es en un alto porcentaje conducido en rebeldía o sin oposición del deudor, y en otro alto porcentaje abandonado por el acreedor después de la notificación de la demanda. En el caso del Juicio Ejecutivo Mercantil, es aparente que los abogados que presentan la demanda que luego no siguen después de la notificación y durante el proceso de embargo, es o para interrumpir la caducidad de los términos procesales, o para conservar el crédito fiscal por la deuda vencida o para presionar al deudor mediante la evidencia de la presentación de la demanda y así orillarlos al pago o a un arreglo extra-judicial.⁵⁰

5. Litigio y Ciclos Económicos. Dado que la mayoría de los litigios civiles tienen que ver con temas de consumo y crédito, su número varía conforme con los ciclos económicos. Históricamente sus incrementos y decrementos reflejan los subes y bajas de la economía. En el caso de México, la crisis financiera de 1994-95 ilustra claramente cómo los poderes judiciales se vieron obligados a atender una creciente demanda de justicia civil-mercantil en razón a los problemas de los deudores con la banca.⁵¹ Con una cartera en que el crédito hipotecario de la banca en México representaba el 30% de sus activos de riesgo hacia fines de 1994, la banca mexicana a pesar de los programas de apoyo que se comenzaron a implementar en 1996 para sanear la cartera hipotecaria, se vio forzada a interponer cerca de 100 mil juicios de recuperación de garantías.⁵² Mientras que algunos estados pudieron crear nuevos juzgados, los más limitados tuvieron que redefinir la competencia de juzgados ya existentes. Como ejemplo mencionamos que en el Distrito Federal se transformaron algunos juzgados de arrendamiento en juzgados de lo civil.⁵³ En países en donde existen procedimientos sumarios rápidos, baratos y eficientes, ciertos tipos de negocios florecen, como las compras por correo o internet.⁵⁴ Pero en

⁵⁰ Linn Hamberg, *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons From Five Countries*, World Bank, p. 13.

⁵¹ Concha Cantú, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 89.

⁵² *Informe Inmobiliario*, BBVA Bancomer, abril 2002, p. 30.

⁵³ Concha Cantú, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 89.

⁵⁴ Erhard Blankenburg, *Judicial Systems*, p. 73.

países en los que los procedimientos sumarios no son suficientemente rápidos, se recurre a procedimientos extra-judiciales. Esta puede ser sin duda una de las razones de la alta tasa de abandonos de demandas, especialmente cuando la fase de la ejecución es lenta y no es vista por el juzgador como responsabilidad suya o parte del procedimiento judicial.

6. Procedimientos Sumarios. Una de las soluciones que los países europeos han adoptado para dotar de mayor eficacia a sus sistemas judiciales es la tendencia a dotar a procedimientos esencialmente precautorios (Francia-*référé*, Holanda-*kort geding*, Alemania-*Mahnverfahren*) de definitividad en caso de que el deudor no se oponga al mismo. Estos procedimientos son básicamente utilizados para el cobro sumario de deudas por acreedores, doctores, proveedores de servicios, dotando de liquidez a la economía al permitir que los negocios requieran una menor cobertura de riesgos gracias a la existencia de estos procedimientos.⁵⁵ La estadística muestra el éxito de este tipo de procedimiento que incluso en algunos países es electrónico (Alemania, Austria, Francia en cierta medida), dada una tasa de oposición del deudor de sólo 10% a las medidas precautorias ordenadas, en cuyo caso el procedimiento sumario acaba y se pasa a un procedimiento judicial ordinario.

7. Ejecución. Bajo el título “*ganan pero no cobran*” o “*ganhei mas não levei*” de equipos de trabajo de campo respecto del sistema judicial en Perú y Brasil, se resume un problema presente en cinco países de la región dentro de diferentes estudios del Banco Mundial: Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y México comparten el problema de la muy baja tasa de ejecución de sentencias judiciales.⁵⁶ En Ecuador 50% de las sentencias tienen ejecución en suspenso. En México, en el caso del Juicio Ejecutivo Mercantil, sólo 4% de las sentencias son ejecutadas. De ahí la frase “*ganan pero no cobran*” que refleja la realidad de aquellos acreedores que, después de haber invertido dinero y tiempo para llegar a la sentencia (en México 19% de los juicios ejecutivos mercantiles en el TSJDF llegan a sentencia después de 233 días en promedio, en Brasil se llega a sentencia en 7% de los casos estudiados después de 499 días en promedio, en Ecuador se llega a sentencia

⁵⁵ Erhard Blankenburg, *Judicial Systems in Western Europe*, p. 71.

⁵⁶ Linn Hambergren, *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons From Five Countries*, World Bank, p. 15.

en 9% de los casos después de 442 días, en Perú en 48% de los casos después de 560 días), no la ejecutan. A nivel general se propone como explicación de este fenómeno el que los acreedores, más que interesados en ejecutar la sentencia, lo están en usarla como medio de apremio para un arreglo extra-judicial, o para poder aprovechar el crédito fiscal por la deuda impaga, etc.⁵⁷ Pero estas explicaciones sirven para entender el comportamiento de acreedores institucionales, aquellos que como los bancos utilizan al sistema judicial en forma recurrente. Y estas explicaciones probablemente ignoran la realidad que algunos datos estadísticos confirman: la baja tasa de ejecución de sentencias puede deberse al hecho de que la fase de ejecución es complicada, lenta y poco eficiente. Pensemos en los obstáculos que un particular (una mujer para ejecutar una sentencia de alimentos, un trabajador para obtener el pago de su indemnización) puede llegar a enfrentar para poder lograr la ejecución de la sentencia, si consideramos que en países como España o Italia la ejecución de sentencias se lleva 9.16 ó 12 meses en promedio, respectivamente. Así que la decisión de no ejecutar puede muy bien deberse al hecho de que simplemente es muy difícil hacerlo.

De cualquier manera la baja tasa de ejecución de sentencias puede ser indicativa también de otro problema más, aunque interno respecto de la forma en que los jueces ven el proceso judicial. En México, por ejemplo, un estudio sobre la justicia a nivel entidades federativas reveló que muchos jueces consideran que la responsabilidad de ejecutar las sentencias no les corresponde a ellos, sino a las partes e ignoran el tiempo que toma la ejecución de sus sentencias.⁵⁸ Esta postura respecto de la fase de ejecución como separada respecto de la función jurisdiccional, revela un problema más agudo: la idea que tienen los jueces respecto de su función, el modelo al que responden. De esta elaboración surgen dos temas importantes: la relación con el poder ejecutivo y la concepción que los jueces tienen de sí mismos.

8. Disponibilidad de Fuerza Pública. Un juzgador que no muestra interés en que se acaten sus decisiones parece no reconocer el carácter de servicio público y de

⁵⁷ Linn Hamnergren, *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons From Five Countries*, World Bank, p. 15.

⁵⁸ Concha Cantú, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 200.

autoridad de que debe de estar investida su función.⁵⁹ Pero indudablemente esta falta de interés puede muy bien ser un indicador de un problema más profundo: la relación del poder judicial con el poder ejecutivo. Los poderes judiciales, idealmente, deben contar con la legitimidad necesaria para que sus resoluciones se acaten y cumplan.⁶⁰ A nivel local en México, llama la atención que tanto presidentes como magistrados civiles hablaron del problema para obtener el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de sentencias, mientras que ningún juez lo mencionó, como dando por descontado que dicho asunto les compete según se mencionaba en el párrafo anterior.⁶¹ Los presidentes y magistrados, por su parte, se refirieron a la necesidad de negociar con distintas oficinas del Poder Ejecutivo para obtener el auxilio de la fuerza pública.⁶² Este síntoma de debilidad del poder judicial es resultado de su histórica subordinación al Poder Ejecutivo local.

9. La estadística. Obviamente una de las grandes herramientas para el (auto)conocimiento y diagnóstico del sistema judicial lo son los datos estadísticos. En sistemas judiciales en donde las computadoras son empleadas exclusivamente como procesadoras de palabras, en donde los sistemas informáticos internos no son siempre una realidad, donde el hilo y la aguja pueden ser utilizados todavía para coser expedientes, donde faltan mecanismos que provean de información relevante y oportuna sobre el propio Poder Judicial y su marco regulatorio a los propios juzgadores, el tema del aprovechamiento de las herramientas tecnológicas e informáticas es una cuestión que requiere de la mayor atención.⁶³ Y no es que haya una ausencia absoluta de herramientas de recolección y ordenamiento de datos estadísticos. Al contrario. Es común en los poderes judiciales el llenado de formatos uniformes con distinto grado de detalle dependiendo del juzgado.⁶⁴

El problema se presenta cuando los juzgadores tienen la impresión de que se trata de una carga burocrática que distrae la atención de su personal, especialmente en

⁵⁹ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 200.

⁶⁰ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 139.

⁶¹ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 141.

⁶² Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 141.

⁶³ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 308.

⁶⁴ Ver Anexo XII. (Fuente: Formatos Estadísticos para Juzgados Civiles y Penales – Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 292).

aquellos juzgados en los que los jueces no reciben ningún tipo de retroalimentación respecto de la información que alimentan.⁶⁵ Obviamente aquí, el tema no es uniforme. Hay poderes judiciales que sí cuentan con sistemas automatizados de obtención de información a través de una red informática.⁶⁶ Estados donde la presencia de elementos informáticos sofisticados como una red interna que permiten agilizar la publicación de los acuerdos es una realidad.⁶⁷ Entre estos se encuentran los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco.⁶⁸ Pero el tema del aprovechamiento de dicha información, de su verdadero uso para el control de gestión, del modelado de formatos por expertos en la administración para hacerlos útiles para la administración de los poderes judiciales es un tema que amerita la atención.

10. El Juicio de Amparo. El juicio de amparo surgió dentro del sistema jurídico mexicano para proteger los derechos de la persona humana contra su violación por parte de las autoridades legislativas y ejecutivas, no de las judiciales.⁶⁹ Actualmente el amparo contra resoluciones judiciales, o amparo directo, constituye cerca del 60% ó 70% de los juicios de amparo que se promueven ante los tribunales federales.⁷⁰ Esta modalidad de juicio de amparo surgió en virtud de una artificiosa interpretación del art. 14 de la Constitución de 1857,⁷¹ en virtud de ciertos factores políticos, sociales y culturales que llevaron a constituir a los tribunales federales en revisores potenciales de todas las sentencias de los tribunales locales, incluidas las que tuvieran que ver con la legislación local misma. Dentro de los factores que justificaron en su momento este inmenso centralismo con sus altísimos costos en términos de tiempo y recursos para el sistema de la administración de justicia en México, se señalan la falta de abogados, los excesos de poder de los caciques locales, la imposibilidad de integrar debidamente a los tribunales superiores en los estados dejando la aplicación de justicia en manos de tinterillos, la

⁶⁵ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 294.

⁶⁶ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 294.

⁶⁷ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 245.

⁶⁸ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 245.

⁶⁹ Arturo González Cosío, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 2004, p. 15.

⁷⁰ Héctor Fix-Zamudio, Héctor Fix-Fierro, *Amparo*, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1998, p. 183.

⁷¹ Héctor Fix-Zamudio, José Ovalle Favela, *Derecho Procesal*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, p.27.

realidad política centralista más que federalista, la inexperiencia de lo que significa el federalismo en la órbita judicial, etc.⁷²

Si se piensa que 98% de todos los litigios en la República Mexicana se iniciaban a inicios de los 90's originalmente en la justicia local,⁷³ y que a pesar de esto los Tribunales Colegiados de Circuito (tribunales federales creados en 1951 para desahogar el trabajo de la Suprema Corte en todo tipo de amparos) son la estructura más numerosa de todo el poder judicial federal,⁷⁴ y que 2/3 del número total de asuntos conocidos por los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) constituyen amparos directos en que se impugnan las resoluciones definitivas de los tribunales ordinarios (en su mayoría locales),⁷⁵ se dará una cuenta del centralismo que impregna la estructura de la administración de justicia en un país cuya constitución dice que es federal pero la piramidación y dispendio de recursos (materiales, económicos y legales) en la doble jurisdicción dice que es centralista a ultranza.

11. Números. Amparo Para Efectos. Los números dan cuenta de la urgencia de revisar esta estructura: en 1993 el Tribunal Superior de Justicia del D.F. dictó 26,757 sentencias definitivas, contra las cuales se interpusieron 6,693 amparos civiles y 1,972 amparos penales ante los TCC respectivos, lo que representa una tasa de impugnación aproximada de 28.7% en asuntos civiles y 37.1% asuntos penales.⁷⁶ Si a esto se agrega la práctica del “amparo para efectos” con que los TCC disponen que se reponga el procedimiento de primera instancia sin entrar a conocer del fondo de la controversia y para deshacerse de carga de trabajo sin conocer el fondo del asunto, con lo que en cuanto el procedimiento es repuesto y se vuelve a dictar resolución definitiva es procedente un nuevo amparo directo (un mismo asunto puede ser materia de múltiples amparos), se percibirá en toda su extensión lo delicado del problema.⁷⁷ Tanto los jueces federales

⁷² Arturo González Cosío, *El Juicio de Amparo*, pp. 14-15.

⁷³ Concha Cantú, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 6.

⁷⁴ Concha Cantú, *Diagnóstico Sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 161.

⁷⁵ López-Ayllón, Fix-Fierro ¡*Tan Cerca, Tan Lejos!*”, *Estado de Derecho y Cambio Jurídico en México*, p. 543.

⁷⁶ López-Ayllón, Fix-Fierro ¡*Tan Cerca, Tan Lejos!*”, *Estado de Derecho y Cambio Jurídico en México*, p. 551.

⁷⁷ Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 164.

como los locales se quejan de la estructura de doble jurisdicción: los federales por el aumento extraordinario en este tipo de asuntos, sugiriendo que algo se tiene que hacer al respecto (por ejemplo limitando la procedencia del amparo), y los locales señalando que ha llegado el momento de devolver la autonomía a las entidades federativas, dado que ya no existen las condiciones prevalecientes en el S. XIX (¿con excepción del acendrado centralismo del sistema político mexicano, que por cierto fue la razón fundamental?) que llevaron a la introducción del juicio de amparo contra sentencias judiciales locales.⁷⁸ Una corriente en los poderes judiciales locales se inclina por la creación de instancias locales de casación que sustituyan al amparo directo, con lo que el poder judicial federal estaría encargado únicamente del control de la constitucionalidad.⁷⁹

IV. Estándares

Sobre este tema incluimos como referencia el Código de Edificación de Vivienda modelo preparado por CONAFOVI⁸⁰ a fin de homologar la reglamentación en las entidades federativas y municipales, respetando su autonomía y tomando en cuenta las condiciones bioclimáticas, físicas, tecnológicas, sociales, económicas y culturales de cada lugar, con el objetivo de permitir el desarrollo de construcciones seguras, confiables, accesibles y habitables a lo largo y ancho de México en un contexto urbano-regional sustentable y planificado.

Incluimos también un Reporte preparado dentro del Comité de Estándares Ambientales por Nate Miller, Timothy Kelly y David Plotkin.⁸¹

V. Conclusiones y Recomendaciones

1. La estandarización de documentación, siendo un tema de capital importancia para el mercado hipotecario, no ha entrado aún a la agenda de trabajos prioritaria de la

⁷⁸ López-Ayllón, Fix-Fierro ¡*Tan Cerca, Tan Lejos!*”, *Estado de Derecho y Cambio Jurídico en México*, p. 543.

⁷⁹ Así la declaración de Yucatán “General Salvador Alvarado”, publicada en un folleto de octubre de 1999 por la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia, cfr. Concha Cantú, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas*, p. 164.

⁸⁰ Anexo XIII.

⁸¹ Anexo XIV.

industria en México. Hay sin embargo esfuerzos encomiables como el coordinado por CONAFOVI desarrollando un modelo tipo de escritura para vivienda de interés social, y el reflejo que en la Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado se hizo de los trabajos sobre uniformización de cláusulas en créditos hipotecarios de los grupos de trabajo organizados a mediados de 2001 por el gobierno federal y los cinco mayores bancos del país (Banamex, BBVA Bancomer, Bital, Santander y Scotiabank), en torno a la Asociación de Banqueros de México. Las Sofoles también operan con base en una plataforma y formatos de solicitud básicamente similares. Fuera de los esfuerzos antes mencionados, la industria hipotecaria en México funciona básicamente con base en documentación propia de cada uno de los otorgadores de crédito.

2. También observamos que las pocas operaciones hipotecarias de colocación internacionales que ha visto México, siguen cauces previamente establecidos como lo es el recurso al mercado de inversionistas institucionales en los E.U. vía la Regla 144-A y a sus formatos altamente estandarizados al efecto. Estas operaciones apuntan hacia el reforzamiento de un período de innovación especialmente interesante como coronación de los procesos de adaptación, reforma y cambio previamente experimentados en el mercado hipotecario mexicano. Lo atractivo de estas operaciones es la utilización de una figura con cerca de 16 años de existencia (la Regla 144-A) para crear una estructura de financiamiento novedoso: colocación en el mercado internacional de los E.U. de créditos inmobiliarios a constructoras ubicados en México, con un contrato de fideicomiso de administración sujeto a leyes y jurisdicción mexicana en lugar de estar sujeto a la ley de Nueva York como normalmente sucede, con activos cedidos al fiduciario y custodiados en México y no a un vehículo off-shore fuera de México como se acostumbra en las típicas operaciones bajo la regla 144-A y con un emisor ubicado en México y no off-shore. Añadamos a esto el potencial enorme que tiene esta estructura de ser utilizada para colocaciones de financiamiento internacionales respecto de cualquier clase de activo hipotecario generado en México, no sólo los créditos a constructoras con desarrollos para el mercado al menudeo mexicano, sino créditos a consumidores canadienses y

de los Estados Unidos para comprar casa en México, mega-créditos a constructoras turísticas y para desarrollos turísticos ubicados en México (Cancún, Los Cabos, Puerto Peñasco, Puerto Vallarta...), etc.

3. Dentro del tema de prácticas se incluye el tema del poder judicial, por ser un tema que frecuentemente se menciona en distintos foros como factor que influye en el buen o mal funcionamiento de un mercado, en la presencia o ausencia de oferta de crédito para el sector hipotecario en razón de la lentitud para la recuperación de la garantía.
4. El estudio del tema judicial nos muestra que efectivamente el poder judicial, tanto en México como muchos otros países del mundo, es y ha sido ya objeto de la atención de los reformadores. Un poder que históricamente ha estado subordinado al poder ejecutivo y donde el poder judicial local ha estado además subordinado absolutamente al poder judicial federal, contrariando el principio de federalismo.
5. En México la reforma judicial ha vivido dos fases: i) la de 1987 en que, entre otros factores, se implementó la carrera judicial como eje de las reformas buscando darle a este poder autonomía y eficiencia; ii) la que inició en 1994 fue un detonante para que se revisara el marco constitucional y legislativo de los poderes judiciales locales, buscando reducir la subordinación política al ejecutivo local y buscando la separación de las funciones administrativas de las judiciales.
6. Una de las soluciones que los países europeos han adoptado para dotar de mayor eficacia a sus sistemas judiciales es la tendencia a dotar a procedimientos esencialmente precautorios (*référé*, *kort geding*, *Mahnverfahren*) de definitividad en caso de que el deudor no se oponga al mismo. Estos procedimientos son básicamente utilizados para el cobro sumario de deudas por acreedores, doctores, proveedores de servicios, dotando de liquidez a la economía al permitir que los negocios requieran una menor cobertura de riesgos gracias a la existencia de estos procedimientos. La estadística muestra el éxito de este tipo de procedimiento que incluso en algunos

países es electrónico, dada una tasa de oposición del deudor de sólo 10% a las medidas precautorias ordenadas, en cuyo caso el procedimiento sumario acaba y se pasa a un procedimiento judicial ordinario. México podría considerarse a esta tendencia.

7. La mayoría de las demandas presentadas ante juzgados de primera instancia terminan o por desistimiento o por abandono o son resueltas en rebeldía. Y esto es cierto no sólo para países europeos, sino también para latinoamericanos como México. Esta tendencia lleva a concluir que la mayoría de los “litigios” en tribunales tienen que ver con asuntos en los que no hay controversia, dado que i) o el quejoso simplemente necesita mostrar actividad judicial (o en su defecto una orden judicial) para forzar el cumplimiento del deudor moroso, ii) o el procedimiento judicial sirve para formalizar un acuerdo al que llegan las partes por anticipado o al que la presentación de la demanda les fuerza a llegar. Dado que en todos estos casos, bien podría decirse que el tribunal actúa en funciones cuasi-notariales, para dar fe de acuerdos previos, o de deudas previas, o para girar mandamientos de embargo por deudas impagas, o para formalizar arreglos para conflictos, etc., conviene estudiar la conveniencia de establecer en México juzgados notariales, dotando a los notarios de funciones jurisdiccionales para el desahogo de asuntos de cobro sumario de deudas. Los asuntos ventilados frente a notarios, obviamente, podrán ser canalizados a los tribunales respectivos en el momento en que se presente alguna controversia.

8. La baja tasa de ejecución de sentencias judiciales es resultado de la lentitud y dificultad de esta fase procesal. Pero es indicativa también y fundamentalmente de la actitud que muchos jueces adoptan considerando que la responsabilidad de ejecutar las sentencias no les corresponde a ellos, sino a las partes. Esta postura respecto de la fase de ejecución como separada respecto de la función jurisdiccional, revela un problema más agudo: la idea que tienen los jueces respecto de su función, el modelo al que responden, y su corrección corresponde obviamente a la agenda de la educación y capacitación de los jueces y al modelo de juzgador que el sistema judicial mexicano requiere para ser eficiente y moderno.

9. El problema de la baja tasa de ejecución de sentencias judiciales puede también muy bien tener su correlato en el problema de la relación con el poder ejecutivo local. Cuando los presidentes y magistrados de los poderes judiciales locales se refieren a la necesidad de negociar con distintas oficinas del Poder Ejecutivo para obtener el auxilio de la fuerza pública, están refiriéndose en el fondo a la debilidad del poder judicial como resultado de su histórica subordinación al Poder Ejecutivo local. La tendencia de las reformas adoptadas por el Estado mexicano se dirigen hacia la corrección de este problema, pero deben de hacer explícitas todos los factores de dicha subordinación y tomar decididamente las medidas que terminen con ella. Obviamente el tema del juicio de amparo directo deberá de incluirse en la agenda de reformas.
10. México, lo dicen los poderes judiciales locales y el poder federal, deberá decidir sobre la suerte de la altamente polémica figura del juicio de amparo directo, esto es, del control que los tribunales federales tienen de las sentencias definitivas emitidas por los poderes judiciales locales. El modelo de estado centralista a que responde esta figura parece no justificarse más en el contexto histórico del México actual.

VI. Anexos

<p>Cuestionario Maestro http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.1.doc</p>	
<p>Grupos de Trabajo http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.2.doc</p>	
<p>Anexo I: Modelo Tipo de Escritura, CONAFOVI http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.3.pdf</p>	
<p>Anexo II: Cláusulas mínimas. Reglas de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.4.doc</p>	

<p>Anexo III: Formato de Solicitud de Crédito Garantizado. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.5pdf</p>	
<p>Anexo IV: Disposiciones sobre contenido mínimo. Reglas Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.6.doc</p>	
<p>Anexo V: Fideicomiso de Garantía</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.7.doc</p>	
<p>Anexo VI: Note Purchase Agreement</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.8.pdf</p>	
<p>Anexo VII: Placement Agency Agreement</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.9.pdf</p>	
<p>Anexo VIII: Trust Agreement</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.10.pdf</p>	
<p>Anexo IX: Indenture Agreement</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.11.pdf</p>	
<p>Anexo X: Loan Purchase Agreement</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.12.pdf</p>	
<p>Anexo XI: Servicing Agreement</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.13.pdf</p>	
<p>Anexo XII: Formato Estadístico para Juzgados Civiles y Penales</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.14.pdf</p>	
<p>Anexo XIII: Código de Edificación de Vivienda</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.15.pdf</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.16.pdf</p>	

<p>Anexo XIV: Standards Committee Report</p> <p>http://www.natlaw.com/projects/feasibility/seceng14.17.doc</p>	