

# EL CONCURSO CIVIL COMO UNA HERRAMIENTA DE SOLUCIÓN A PROBLEMAS ECONÓMICOS DERIVADOS DE LA PANDEMIA COVID-19

## *THE BANKRUPTCY PROCEDURE FOR NON-BUSINESSPERSONS AS A TOOL TO DEAL WITH THE ECONOMIC PROBLEMS ARISING FROM COVID-19*

Rosa M. Rojas Vértiz C.\*

### Resumen

Este artículo busca sensibilizar sobre la necesidad de adecuar el marco jurídico vigente del concurso civil a los sistemas modernos de insolvencia, los cuales proporcionan incentivos a las partes para la renegociación de los adeudos, buscan conciliar sus intereses y podrían constituir una herramienta para ayudar a resolver los problemas económicos derivados del COVID-19. El artículo explica por qué la regulación del juicio de concurso civil vigente no resulta idónea para resolver los problemas económicos del deudor; asimismo, demuestra que el procedimiento vigente ha sido utilizado pocas veces, sin éxito. Se hace una propuesta de regulación del concurso civil y se exponen los problemas que ocasionan los artículos que pretenden añadirse para dar preferencia al fisco federal.

**Palabras clave:** Concurso civil, COVID-19, exoneración, regulación, renegociación.

\* Abogada egresada de la Escuela Libre de Derecho, Maestra en Derecho Comercial y Corporativo en The London School of Economics and Political Science, y doctora en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Derecho de la Insolvencia y profesora de medio tiempo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Sus líneas de investigación son: derecho de la insolvencia, derecho financiero y derecho colaborativo. Correo electrónico: [rosamaria@rojasvertiz.com](mailto:rosamaria@rojasvertiz.com).

Fecha de recepción: 13 de julio de 2020.

Fecha de aceptación: 24 de mayo de 2021.

## Abstract

*This paper discusses why the current regulation of the bankruptcy procedure for non-business persons in Mexico does not help the parties to solve their economic problems. It further demonstrates that the procedure is not regularly used, and when used it does not lead to a good outcome. The paper examines the features of modern insolvency systems and enhances the incentives to reconcile the parties' interests and to renegotiate the debtor's indebtedness as a potential tool to deal with the economic problems arising from COVID-19. The paper makes a regulation proposal and illustrates the problems that may arise if the articles awarding a preference to the federal tax authorities contained in the bill for the National Civil Procedures Code are passed.*

**Keywords:** *Bankruptcy, non-business, COVID-19, discharge, renegotiation, regulation.*

## I. Introducción

En junio de 2020, diputadas del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) presentaron, ante la Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Salvo por seis artículos que se añadieron al inicio del procedimiento, en relación con el fisco federal, el resto de la propuesta para la regulación del juicio de concurso civil se basa en la regulación contenida en los artículos 738 al 768 del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.<sup>1</sup> Dicho procedimiento está en vigor desde el 1 de octubre de 1932<sup>2</sup> y solo ha tenido una fe de erratas y dos reformas que no han sido sustanciales.<sup>3</sup> Es un procedimiento de quiebra que, como tal, está exclusiva-

<sup>1</sup> El artículo décimo cuarto transitorio de la reforma a la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016 dispone que: "A partir de la fecha de entrada en vigor de este Decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México".

<sup>2</sup> El Código de Procedimientos Civiles vigente fue publicado en el *Diario Oficial* (Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos) el jueves 1 de septiembre de 1932, y entró en vigor el 1 de octubre de 1932. El *Diario Oficial* de esa fecha puede ser consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHG-CbWrG7ukiUiW/WEuu/qZITsDmaEMUX8UHjfgAVD9ddgSyOT/wMSfJzi8aELip>.

<sup>3</sup> La fe de erratas fue publicada el 1 de octubre de 1932 en el *Diario Oficial* (Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), y su objeto fue corregir una falta ortográfica contenida en el artículo 759 de la publicación original, que en lugar de "cesión de bienes" decía "sesión de bienes". La reforma publicada el 14 de marzo de 1973 en el *Diario Oficial* (Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos) reformó los artículos 749, 750, 751 y 753 para precisar que las oposiciones a que se refieren esos artículos deben sustentarse mediante incidentes en lugar de mediante un juicio sumario. La reforma publicada el 10 de septiembre de 2009 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* reformó los artículos 740, 746, 765 y 768. La reforma al artículo 746 fue para actualizar el monto de la multa que debe imponerse al síndico en caso de no presentar su informe, y la reforma a los artículos 740, 765 y 768 fue para precisar que el recurso de apelación previsto en los mismos debe ser en el efecto devolutivo de tramitación inmediata. La fe de erratas y las reformas pueden ser consulta-

mente dirigido a la distribución de los bienes del deudor entre sus acreedores, priva al deudor de su capacidad de ejercicio, no proporciona incentivos a las partes para una renegociación de los adeudos o para la elaboración de un plan de pagos, no toma en cuenta la satisfacción de las necesidades básicas del deudor, y además, lo deja indefinidamente obligado al pago de los adeudos no satisfechos con los bienes que adquiriera en el futuro.

El presente artículo parte de la hipótesis de que el juicio de concurso civil se usa muy poco, debido a que se ha mantenido ajeno a una tendencia que inició desde el siglo XIX en países de derecho anglosajón y que se ha extendido, en décadas recientes, a la Unión Europea, a varios países de Asia e incluso a países de América Latina —como Colombia y Chile—, encaminada a reconocer los problemas a los que se enfrenta un deudor insolvente y a proporcionar soluciones, dándole la posibilidad de una rehabilitación. La metodología que se utilizará para demostrarlo es el análisis documental de la legislación vigente y de la doctrina extranjera sobre los procedimientos de insolvencia de personas físicas, que se acompañará de algunos de los resultados obtenidos en una investigación empírica realizada en el Tribunal Superior de Justicia de la ahora Ciudad de México (TSJCDMX), entre 2017 y 2018.<sup>4</sup>

La necesidad de adecuar la regulación del concurso civil se hace más patente con la crisis económica que ha derivado del COVID-19. La pérdida de empleos, el incremento en la subocupación, la baja en los ingresos y en el consumo, así como la disminución en la actividad económica, son todos factores que han agravado la situación económica de las personas. Los bancos han concedido prórrogas en el pago de créditos, pero los intereses se siguen generando y tendrán que pagarse tarde o temprano junto con el principal, lo que ocasionará el crecimiento de los adeudos. La dificultad económica puede agravarse en el momento en que los créditos vuelvan a ser exigibles, porque muchas personas se han quedado sin empleo o han visto reducidos sus ingresos. Por ello, se requieren mecanismos efectivos para ayudar a las personas a renegociar sus obligaciones y a buscar una solución a sus problemas económicos que pueda ser satisfactoria para sus acreedores. Estos mecanismos han sido desarrollados por los sistemas modernos de insolvencia.

Este artículo tiene dos objetivos: el primero es concientizar sobre la utilidad de los procesos de insolvencia para aportar soluciones a los problemas económicos, y por lo tanto, sobre la necesidad de adecuar el marco jurídico del concurso civil, para apartarse del concepto de quiebra y acoger la tendencia moderna que permite a los deudores rehabilitarse, el cual será desarrollado en el apartado II siguiente. El segundo objetivo consiste en realizar una propuesta de regulación del concurso civil que cumpla con el primer objetivo, el cual será desarrollado en el apartado III.<sup>5</sup>

das en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=BHGCbWrG7ukiUiW/WEuu/qZITsDmaEMUX8UHjfgAVD9ddgSyOT/wMSfJzi8aELip>.

<sup>4</sup> La investigación fue parte del trabajo realizado por la suscrita para obtener el grado de Doctora en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La metodología utilizada en esa investigación se describe con detalle en el libro intitulado “La Insolvencia de las Personas Físicas en México” que será publicado dentro de la colección mercantil de Tirant Lo Blanch. En el apartado II.1 de este artículo se señalan algunos aspectos de la metodología.

<sup>5</sup> Algunos de los apartados de este artículo fueron tomados parcialmente de la tesis para obtener el grado de doctora en de-

## II. Los procesos de insolvencia como herramientas para resolver problemas económicos

Este apartado se dividirá en tres partes. En primer lugar, se revisará el concepto moderno de Derecho de la insolvencia y los problemas que presenta la regulación vigente del concurso civil; en segundo lugar, se explicarán las premisas de los sistemas modernos de insolvencia; y en tercer lugar, se expondrán algunas de las consecuencias económicas que se derivan del COVID-19, y la conveniencia de adecuar los objetivos y el proceso del concurso civil para proporcionar a la sociedad una herramienta efectiva para resolver sus problemas económicos.

### 1. El concepto moderno de Derecho de la insolvencia y los problemas que presenta la regulación vigente del concurso civil

En los países de tradición civilista, al Derecho de la insolvencia se le conoce como *Derecho concursal*. Sin embargo, esa terminología está íntimamente vinculada con el proceso judicial de concurso, lo cual es solo una parte del Derecho de la insolvencia. Éste abarca más que un proceso judicial, se compone de una parte sustantiva y de otra procesal. La primera indaga y estudia las causas, los efectos y las consecuencias, así como toda la problemática que se presenta ante una situación de insolvencia para poder darle una solución adecuada, no solo al deudor, sino a todas las partes involucradas; así mismo, estudia las ventajas y desventajas de los diversos mecanismos de solución de controversias para determinar cuáles pueden ser más afines a las necesidades del insolvente y sus acreedores.

Por su parte, el proceso concursal es el proceso judicial en el que participan el deudor y sus acreedores para lidiar con la insolvencia del primero. Tradicionalmente, el proceso concursal estaba solo destinado a la quiebra, es decir, a la repartición de los bienes del deudor entre sus acreedores. Sin embargo, la evolución del Derecho de la insolvencia ha modificado los procesos concursales para tratar de evitar la quiebra y de dar al deudor la oportunidad de renegociar sus adeudos, de reorganizarse para salir de la insolvencia y continuar siendo productivo. Por lo tanto, el deudor no tiene que estar insolvente necesariamente para iniciar el proceso, sino que basta que esté enfrentando dificultades financieras. Algunas legislaciones imponen un mínimo de adeudos vencidos para poder acceder al proceso, otras permiten el acceso en forma preventiva.

En décadas recientes ha habido un cambio de enfoque en torno a los procesos de insolvencia de comerciantes y de sociedades mercantiles, ya que actualmente, el prin-

---

recho de la autora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; y por lo tanto, presentan una síntesis de algunas de las ideas desarrolladas en ese trabajo de investigación. La investigación completa será publicada en un libro intitulado "La Insolvencia de las Personas Físicas en México" dentro de la colección mercantil de Tirant Lo Blanch.

El principal objetivo es la conservación de la empresa del comerciante, en la medida en que sea viable. Las personas físicas que se dedican en forma habitual al comercio pueden acogerse a los procesos mercantiles, sin embargo, las personas físicas que no se consideran comerciantes, así como las personas morales de naturaleza civil, no tienen una alternativa para evitar la quiebra. México se ha olvidado de modernizar los procesos de insolvencia para personas no comerciantes. Los procesos de concurso civil regulados en los códigos civiles de la República Mexicana, tanto federal como de las entidades federativas, datan de hace casi cien años; por lo tanto, parten de un concepto de insolvencia muy distinto al que prevalece actualmente. En ese entonces, se estimaba que la insolvencia derivaba de actos fraudulentos, de culpa grave o por lo menos de negligencia.

Por ese motivo, la regulación vigente del concurso civil tiene consecuencias negativas severas: el deudor es privado de su capacidad de ejercicio de inmediato, lo que le impide seguir administrando sus bienes, los cuales deben venderse para pagar a sus acreedores, y no conforme con ello, sigue obligado al pago de los adeudos no satisfechos con los bienes que adquiriera en el futuro. Como consecuencia de dicha concepción de la insolvencia, los procesos de concurso civil están exclusivamente dirigidos a la distribución de los bienes del deudor entre sus acreedores, sin tomar en cuenta las necesidades que tienen las personas físicas y sus familias. De esta manera, mientras que los procesos de insolvencia relacionados con comerciantes y sociedades mercantiles han tenido un cambio de enfoque radical, orientados a evitar la quiebra y el desmantelamiento del negocio, proporcionando diversos incentivos a las partes para llegar a acuerdos que puedan sacar adelante al deudor insolvente, los procesos de concurso civil no han sufrido cambio alguno, siguen enfocados exclusivamente al pago a los acreedores, carecen de incentivos para lograr acuerdos y dar una salida al deudor, y además, mantienen la obligación de pago del deudor después de la entrega de todos sus bienes a sus acreedores.

A una persona física no puede privársele de todos sus bienes ni de todo el fruto futuro de su trabajo por haber sido declarada en insolvencia, pues tiene diversas necesidades que satisfacer, las cuales no pueden ser ignoradas ni por el Estado ni por la sociedad. El permitir a las personas conservar una parte de su ingreso y proporcionarles herramientas para salir de la situación de sobreendeudamiento en que se encuentran, no solo constituye un incentivo para mantenerse productivos y seguir creando riqueza, de la cual pueden beneficiarse parcialmente los acreedores, sino que también evita el relegar a esas personas a un estado vulnerable. En el mismo sentido, no dar a las personas herramientas para superar una situación de insolvencia —sobre todo cuando ésta no deriva necesariamente de una actuación culposa o dolosa—, conlleva más perjuicios que beneficios, tanto para la sociedad como para el gobierno, porque la excluye de las actividades productivas, la relega de la sociedad, limita las posibilidades de desarrollo de los miembros de la familia porque puede obstaculizar la continuidad de sus estudios, la puede orillar a la informalidad, a vivir de apoyos sociales o, incluso, de actividades delictivas.

Lo anterior produce un efecto adverso al perseguido por la ley. En lugar de acudir a pagar sus adeudos, el deudor que no puede pagar se esconde, cambia de domicilio,

procura no ser encontrado. Dicha situación crea innumerables problemas para el deudor y las personas cercanas, pues se traduce en un cambio de vida que trasciende a los miembros de su familia. El “Reporte sobre el tratamiento de la insolvencia de las personas naturales”, elaborado por el Banco Mundial,<sup>6</sup> reconoce que caer en una situación de sobreendeudamiento, además de los problemas económicos, ocasiona a los deudores y a sus familias estrés, ansiedad y reacciones negativas, tanto físicas como emocionales, que pueden derivar en enfermedades y problemas de salud, agravando su situación, lo cual afecta también a la sociedad, en general. El sector salud necesita destinar muchos recursos públicos, provenientes de nuestros impuestos, para atender los problemas de salud de la población, los cuales pueden derivar en un estado permanente de angustia y estrés. Asimismo, el que los deudores incursionen en la economía informal o en actividades ilícitas no solo reduce la base de contribuyentes, y en consecuencia, el monto de recursos públicos que se requieren para infraestructura y para la prestación de servicios a los gobernados, sino que también excluye a los deudores y a sus familias de ciertas prestaciones de seguridad social, e incrementa el problema de inseguridad.

La conclusión de que el concurso civil no constituye una buena herramienta para rehabilitar al deudor, no solo se deriva del análisis de su regulación, sino que se corrobora con su poca utilización. La Unidad de Transparencia del TSJCDMX emitió, el 31 de octubre de 2017, el oficio con número de folio 6000000201617, en el que reveló que en cinco años —entre 2012 y 2016— solo se iniciaron 98 juicios de concurso civil en los 75 juzgados de proceso civil que tuvo el TSJCDMX en ese lapso. Esto es, en promedio, apenas 1 juicio cada cinco años por juzgado en una ciudad que tiene cerca de 10 millones de habitantes.<sup>7</sup> Esa cifra contrasta con las de otros países que han implementado sistemas modernos de insolvencia. En los Estados Unidos de América, solo en 2019 se iniciaron 751,166 procedimientos de insolvencia de consumidores a nivel nacional.<sup>8</sup> En Canadá —con una población total mucho menor que la de México—, solo en 2019 se iniciaron 137,178 procedimientos de insolvencia de consumidores.<sup>9</sup> La cifra contrasta incluso con las de países latinoamericanos que recientemente implementaron sistemas de insolvencia especiales para consumidores. También en 2019 se iniciaron en Chile

<sup>6</sup> Banco Mundial, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, *Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force*, 2014, pp. 25-27, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17606/ACS68180WP0P120Box0382094B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>7</sup> Según los resultados del Censo de población y vivienda 2020, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2020 había 9'209,944 habitantes en la Ciudad de México, en INEGI, *Presentación de resultados. Censo de población y vivienda 2020*, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020\\_pres\\_res\\_cdmx.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf).

<sup>8</sup> United States Courts, *Caseload Statistics Data Tables (Bankruptcy)*, Estados Unidos de América, 2019, disponible en: <http://www.uscourts.gov/statistics-reports/caseload-statistics-data-tables?tn=&pn=All&t=534&m%5Bvalue%5D%5B-month%5D=&y%5Bvalue%5D%5B-year%5D=>

<sup>9</sup> En 2019, la población total de Canadá era de aproximadamente 37'411,038 personas, *Population Pyramid, Canada: 2019*, disponible en: <https://www.populationpyramid.net/canada/2019/>. Respecto a los procedimientos de insolvencia, véase: Innovation, Science and Economic Development Canada, *Insolvency Statistics in Canada. December 2019*, disponible en: [https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/vwapj/insolvency-monthly-2019-12-EN.pdf/\\$file/insolvency-monthly-2019-12-EN.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/vwapj/insolvency-monthly-2019-12-EN.pdf/$file/insolvency-monthly-2019-12-EN.pdf).

1,315 procedimientos de renegociación —sin tomar en cuenta las 4,734 quiebras de consumidores que tuvieron lugar en el mismo año—, y en Colombia, en poco más de tres años, se iniciaron 4,000 procedimientos de renegociación.<sup>10</sup>

Mientras que eso sucede en otras latitudes, en el TSJCDMX los juicios de concurso civil representan solo el 0.01% del total de expedientes ingresados.<sup>11</sup> Este mismo organismo reportó 726,933 expedientes ingresados entre 2012 y 2016,<sup>12</sup> de los cuales solo 98 fueron juicios de concurso civil. Sin embargo, eso no es todo; una investigación empírica realizada en el TSJCDMX, entre 2017 y 2018, arrojó que de la muestra de expedientes de concurso civil revisada, la mitad de las solicitudes de concurso civil no fueron admitidas, lo que reduce todavía más el número de procesos a los que se les dio trámite. Además, ninguno de los expedientes de concurso civil que fueron revisados terminó con un convenio concursal.<sup>13</sup>

Esto es indicativo de que la regulación vigente de los juicios de concurso civil carece de incentivos para que los deudores y los acreedores puedan llevar el proceso a una conclusión exitosa, por lo que no es una herramienta que sea útil a los deudores para resolver sus problemas de sobre endeudamiento, ni tampoco a los acreedores para lograr el cobro de sus créditos.

<sup>10</sup> Colombia aprobó la ley 1564 en 2012, pero se empezó a utilizar hasta 2013. Chile publicó la ley 20.720 en 2014. Los 4,000 procedimientos de Colombia se iniciaron entre el 1 de enero de 2016 y el 18 de febrero de 2019. La información de Colombia se obtuvo de correspondencia con la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia, entre el 10 de mayo de 2017 y el 4 de junio de 2019. La información de Chile está disponible en la página de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, *Ley 20.720*, disponible en: <https://www.superir.gob.cl/ley-n-20-720/>.

<sup>11</sup> Es el resultado de multiplicar 98 por 100 y dividir el resultado entre el número total de expedientes que ingresaron a los juzgados civiles de proceso escrito en ese lapso (726,933).

<sup>12</sup> PICDMX, *Anuario Estadístico e Indicadores de Derechos Humanos 2019*, México, Estadística TSJCDMX, 2019, p. 133, disponible en: [https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/anuario\\_2019-2/](https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/anuario_2019-2/).

<sup>13</sup> La investigación empírica partió de la consulta realizada, vía transparencia, al TSJCDMX sobre el número de juicios de concurso civil promovidos en la Ciudad de México entre 2012 y 2016, cuya respuesta derivó en el oficio de la Unidad de Transparencia del TSJCDMX con número de folio 6000000201617, que indicó que en ese lapso los juzgados civiles de proceso escrito habían reportado 98 juicios de concurso civil en su conjunto. El oficio también señaló el número de procesos de concurso civil reportado por cada uno de los 75 juzgados que existían en ese momento. Se seleccionaron 10 juzgados que en su conjunto reportaron 51 de los 98 juicios de concurso civil. Se solicitó vía transparencia la consulta de los libros de gobierno de los juzgados seleccionados. La revisión de los libros de gobierno de los juzgados seleccionados permitió identificar 25 expedientes de concurso civil. Los otros 26 juicios reportados no aparecieron registrados en los libros de gobierno. El personal judicial manifestó que podrían haber sido errores en los reportes que en su momento enviaron a la Dirección de Estadística de la Presidencia del TSJCDMX. Se solicitó vía transparencia una versión pública de los 25 expedientes encontrados, pero solo se recibieron 10, porque 13 expedientes ya habían sido destruidos y el resto estaban *sub judice*, por lo que el juez del conocimiento reservó la información. Los expedientes destruidos correspondían a solicitudes de concurso civil que no fueron admitidas, según se indicó en los oficios con número de folio 6000000029418, 6000000080618, 6000000060518, 6000000098418, 6000000098518, 6000000052718, 6000000018418, 6000000014419, 6000000060718, 6000000079818, 6000000080418, 6000000080318 y 6000000080518, emitidos por la Unidad de Transparencia del TSJCDMX. La lectura de los 10 expedientes de concurso civil revisados arrojó que ninguno de ellos se dio por terminado por un convenio concursal entre el deudor y todos sus acreedores. El detalle y pormenores de la investigación empírica serán publicados en el libro “La Insolvencia de las Personas Físicas en México” de la editorial Tirant Lo Blanch.

## 2. La tendencia moderna en los procesos de insolvencia de personas físicas

El “Reporte sobre el tratamiento de la insolvencia de las personas naturales”<sup>14</sup> analiza los sistemas de insolvencia implementados en diversos países y comenta los aspectos que han resultado más eficaces. El estudio partió de una encuesta realizada en enero de 2011, aplicada en 58 países,<sup>15</sup> la cual reveló que la gran mayoría de los países desarrollados han implementado procesos de insolvencia para deudores personas físicas, con la finalidad de ayudarles a su rehabilitación. La encuesta se realizó en 25 países desarrollados<sup>16</sup> y en 33 países en vías de desarrollo.<sup>17</sup> Los resultados mostraron que en 20 de los 25 países desarrollados se contemplaban procedimientos de reestructuración de adeudos para personas físicas no comerciantes, mientras que solo en 16 de los 33 países en vías de desarrollo existía esa posibilidad. Finalmente, 22 de los 25 países desarrollados preveían la posibilidad de descargar o exonerar al deudor de su sobreendeudamiento, en contraposición con solo 17 de los 33 países en vías de desarrollo.

Los procesos de insolvencia para personas físicas comparten algunos de los objetivos y ventajas de los procesos para comerciantes. Ambos son *procesos universales y coactivos* a los que deben comparecer todos los acreedores, para así evitar que unos cuantos se adelanten, dismantelen la empresa del comerciante y se beneficien en perjuicio de los demás: *a)* proporcionan ahorros a las partes al seguir un solo juicio en lugar de incurrir en gastos en diversos juicios individuales; *b)* dan lugar a una distribución más equitativa de los bienes y mayores posibilidades de obtener un pago; *c)* buscan maximizar el valor de los bienes que integran la masa del insolvente, en lugar de su desintegración; *d)* fomentan prácticas más responsables en el otorgamiento del crédito al transferirles el riesgo de no pago a los acreedores; *e)* específicamente en el caso de los deudores personas físicas, buscan su rehabilitación, permitiéndoles conservar la parte de sus ingresos que sea necesaria para satisfacer sus necesidades, lo cual constituye un incentivo para reintegrarse o permanecer en la actividad económica, y seguir generando riqueza que será compartida parcialmente con los acreedores.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Banco Mundial, *op. cit.*

<sup>15</sup> Rouillon, Adolfo, “The Need for the Development of Insolvency Regimes for Natural Persons and the Link to Credit Expansion and Financial Stability”, en Banco Mundial, *The World Bank Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force Meetings. Best Practices in the Insolvency of Natural Persons*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 11 de enero de 2011, disponible en: <https://www.iitiglobal.org/sites/default/files/bestpracticesintheinsolvencyofnaturalpersons.pdf>. Rouillon, Adolfo, *Survey on Consumer Insolvency*, presentación en la reunión del *World Bank Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force*, Washington DC, 10 y 11 de enero de 2011.

<sup>16</sup> Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Inglaterra y Gales, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, Hong Kong, Hungría, Italia, Japón, Bailía de Jersey, Corea, Letonia, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovenia, España, Suecia, Estados Unidos de América.

<sup>17</sup> Argentina, Brasil, Burkina Faso, Chile, China, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Guatemala, Haití, Honduras, India, Kazajistán, Kirguistán, Jamaica, República de Mauricio, México, Nepal, Nicaragua, Paraguay, Perú, Filipinas, Rumania, Rusia, Serbia, Sudáfrica, Túnez, Uganda, Uruguay, Venezuela.

<sup>18</sup> Banco Mundial, “Report on the Treatment...”, *cit.*, pp. 19-40. Asimismo: CNUDMI, *Guía Legislativa de la CNUDMI sobre el Régimen de la Insolvencia*, Naciones Unidas, 2004, partes Primera y Segunda, disponible en: [https://uncitral.un.org/es/texts/insolvency/legislativguides/insolvency\\_law](https://uncitral.un.org/es/texts/insolvency/legislativguides/insolvency_law). Véase también: Banco Mundial, *Principios y líneas rectoras para sis-*

De conformidad con el “Reporte sobre el tratamiento de la insolvencia de las personas naturales”, la mayoría de los países encuestados que regulan un proceso de insolvencia para personas físicas no comerciantes se inclinan por extinguir el derecho de los acreedores para exigir el pago de sus créditos, si el deudor da cumplimiento a un plan de pagos, cuyo plazo máximo no debe exceder de cinco años. El objetivo del plan de pagos no es que el deudor cumpla con el cien por ciento de las obligaciones asumidas, puesto que por regla general, el deudor no tiene ni ingresos ni bienes suficientes para cumplir cuando es declarado insolvente, sino más bien fomentar la responsabilidad en el deudor. La experiencia indica que el plan de pagos debe ser a corto plazo, incluso el Banco Mundial señala que los países con índices más exitosos en el cumplimiento del plan de pagos lo regulan a un plazo máximo de tres años. Esto es así, porque mientras el deudor está sujeto al plan de pagos, conserva solo los montos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, y el excedente debe entregarlo a sus acreedores; de manera que si el plan de pagos se prolonga en el tiempo, son mayores las posibilidades que existen de un incumplimiento.<sup>19</sup>

La extinción del derecho de los acreedores a exigir el saldo insoluto de sus créditos se traduce en un incentivo importante para que los deudores insolventes busquen una fuente de ingresos y sigan siendo productivos, en lugar de esconderse, refugiarse en la informalidad o incurrir en actividades ilícitas. Además, un procedimiento que permita la renegociación de los adeudos y el establecimiento de un plan de pagos puede aliviar la saturación de los tribunales de asuntos incobrables y de sentencias inejecutables.

A partir de la crisis de 2008 —que derivó de la bursatilización de créditos hipotecarios en los Estados Unidos de América—, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo reconocieron que las recesiones derivadas de deuda por consumo conllevan una lenta recuperación de la economía, por lo que recomendaron a los países europeos que introdujeran o ajustaran sus procedimientos de insolvencia para personas físicas, y que de este modo les permitieran una recuperación.<sup>20</sup> A continuación, se transcribe una tabla que relaciona todos los países de Europa que hasta el 2017 han implementado un procedimiento de insolvencia para personas físicas, con la posibilidad de exonerar al deudor de sus adeudos, sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos:

---

*temas eficientes de insolvencia y de derechos de los acreedores*, abril 2001, disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/123531468159317507/pdf/481650WP02001110Box338887B01PUBLIC1.pdf>.

<sup>19</sup> Banco Mundial, “Report on the Treatment...”, *cit.*, p. 88.

<sup>20</sup> Ramsay, Iain, *Personal Insolvency in the 21<sup>st</sup>. Century. A Comparative Analysis of the US and Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 6-10.

| <i>País</i>     | <i>Año en que se introdujo procedimiento / Reformas</i> |
|-----------------|---|
| Dinamarca       | 1984, 2000, 2005, 2010                                  |
| Escocia         | 1985, 1993, 2002, 2007, 2010, 2014                      |
| Irlanda         | 1988, 2012, 2015  |
| Francia         | 1989, 1995, 1998, 2003, 2010, 2014                      |
| Finlandia       | 1992, 2015  |
| Noruega         | 1992  |
| Austria         | 1993  |
| Alemania        | 1994 (1999), 2001, 2013                                 |
| Suecia          | 1994, 2007, 2011  |
| Bélgica         | 1997, 2005, 2009  |
| Holanda         | 1998, 2007, 2008  |
| Luxemburgo      | 2000, 2013  |
| Estonia         | 2003, 2010  |
| Portugal        | 2004, 2012  |
| Eslovenia       | 2007, 2015  |
| República Checa | 2006, 2008  |
| Letonia         | 2007, 2009, 2010, 2013                                  |
| Polonia         | 2009, 2014  |
| Grecia          | 2010, 2013, 2015  |
| Italia          | 2012  |
| España          | 2013, 2015  |
| Lituania        | 2013  |
| Chipre          | 2015  |
| Hungría         | 2015  |
| Rumania         | 2015  |
| Rusia:          | 2015  |

FUENTE: Ramsay, Iain, *Personal Insolvency in the 21st Century, A Comparative Analysis of the US and Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 3-4.

Como se puede advertir, en 2017 ya 26 países europeos habían reformado sus procesos de insolvencia de personas físicas para permitir la renegociación de los adeudos y la elaboración de un plan de pagos, con la finalidad de que los acreedores pudieran pagarse parcialmente de los ingresos futuros del deudor, en lugar de tomar todos sus bienes presentes en el entendido de que, una vez cumplido el plan de pagos y sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos, podría exonerarse al deudor de algunos de los saldos no pagados.

En varios países, sobre todo de tradición civilista, se argumenta que perdonarle al deudor una parte de sus adeudos se traducirá en inhibir el crédito al consumo, en fomentar la irresponsabilidad y en un alza en las tasas de interés. Al margen de que el deudor que se someta al procedimiento pueda encontrarse después con mayor dificultad para tener acceso al crédito o con tasas de interés más altas, lo cierto es que los procesos de insolvencia y la exoneración parcial de adeudos solo fuerzan a los acreedores a reconocer una realidad: que el deudor no tiene bienes ni ingresos suficientes para cumplir con todas las obligaciones asumidas, lo cual no se debe al proceso de insolvencia, ni es resultado del mismo, sino que es una realidad anterior al proceso.<sup>21</sup> Si no se le da al deudor la oportunidad de una rehabilitación, su situación económica agravará y se verá obligado a ocultarse o a refugiarse en la informalidad, dejando de ser productivo. Esto deja a los acreedores en una peor situación, porque si no pueden localizar a su deudor, no podrán recuperar ninguna parte de su crédito; mientras que si la exoneración parcial se sujeta al cumplimiento de un plan de pagos, recuperarán al menos una parte de su crédito.

Por ello, lo que se requiere es un procedimiento que permita a los deudores renegociar sus adeudos, y que les dé una tregua en la generación de intereses y en el ejercicio de las acciones de ejecución en contra de sus bienes. El objetivo del proceso debe ser la aprobación de un plan de pagos al que el deudor aporte solo una parte de sus ingresos futuros, permitiéndole retener otra parte para que siga siendo productivo, en lugar de esconderse, cambiarse de domicilio, o hacer todo lo posible por no ser encontrado. El cumplimiento del plan de pagos aprobado debe reflejarse en el reporte de crédito del deudor, emitido por las sociedades de información crediticia, y acompañarse de una mejor calificación crediticia de la que corresponde a quienes no acuerdan un plan de pagos.

Un estudio empírico realizado por el Instituto Europeo de Gobierno Corporativo (*European Corporate Governance Institute*) entre 1990 y 2005,<sup>22</sup> respecto de 15 países —Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Reino Unido y Suecia—, demostró que en la medida en que las personas físicas insolventes acceden más rápido a la exoneración de adeudos, aumentan los índices de productividad, auto-empleo, innovación y emprendimiento, y se logra una más rápida reincorporación a la economía. Pretender que el deudor siga obligado y entregue a sus acreedores todos los bienes futuros que

<sup>21</sup> Banco Mundial, “Report on the Treatment...”, *cit.*

<sup>22</sup> Armour, John y Cumming, Douglas J., “Bankruptcy Law and Entrepreneurship”, *European Corporate Governance Institute, American Law and Economics Review*, núm. 2, vol. 10, 2008, pp. 303-350, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1318088>.

adquiera, solo produce consecuencias negativas y los objetivos contrarios al pago y recuperación de los adeudos.

### 3. Las consecuencias económicas que deja el covid-19 y la conveniencia de adecuar el concurso civil a la realidad moderna

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 una pandemia. El 18 de marzo siguiente, tuvo lugar la primera muerte registrada en México a causa de esta enfermedad. El 23 de marzo se ordenó el cierre de escuelas y la restricción de la movilidad de grupos vulnerables. El 30 de marzo de ese mismo año, se declaró la emergencia sanitaria, y al día siguiente se publicó un acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación*, que ordenaba la suspensión inmediata de las actividades no esenciales, se impusieron ciertas restricciones a la continuación de las actividades consideradas esenciales y se exhortó al resguardo domiciliario.<sup>23</sup>

Dichas medidas se han extendido por lo menos hasta el mes de julio de 2020, en que se escribe este artículo, y aunque se ha iniciado la reapertura de establecimientos de manera progresiva, las estadísticas muestran que el COVID -19 sigue en su apogeo en la Ciudad de México, y en general, en el país. Los números de contagios y de muertos no han disminuido. No se tiene la certeza de si estamos ya en el pico de la pandemia o de si los números seguirán incrementando en el país. Tampoco se sabe en qué momento el número de contagios y de muertos empezarán a disminuir. Lo que sí se sabe es que, además de los riesgos en la salud para la población, la pandemia está dejando muchos problemas económicos que apenas empiezan.

Conforme a las Encuestas Telefónicas de Ocupación y Empleo realizadas por el INEGI entre el 15 y 30 de abril, y el 15 y 29 de mayo de 2020,<sup>24</sup> el porcentaje de personas de quince años o más, económicamente activas, disminuyó en el mes de abril a un 12.3% respecto del mes de marzo del mismo año, y la población ocupada disminuyó 12.5 millones en el mismo período. En consecuencia, la población no económicamente activa disponible para trabajar incrementó de 5.9 millones en marzo, a 20 millones en abril de 2020, lo cual significa que tuvo un incremento de 14.1 millones de marzo a abril de este año. De las 20 millones de personas disponibles para trabajar en abril, 11.3 millones dejaron de hacerlo debido a la suspensión temporal de su ocupación, sin recibir pago alguno. Solo en el mes de marzo de 2020, 9.1 millones de personas perdieron su empleo, renunciaron a él o cerraron su negocio, por lo que la cifra se incrementó en 3.5 millones más en abril, y en 1.2 millones en mayo.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2020.

<sup>24</sup> INEGI, *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2020*, México, INEGI, 1 de junio de 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/>.

<sup>25</sup> INEGI, *Encuesta Telefónica...*, cit.

Adicionalmente, 5.1 millones de personas estaban subocupadas en marzo de 2020, pero la cifra subió en 5.9 millones más en abril, dando un total de 11 millones de personas subocupadas, cifra que volvió a incrementar en 13 millones en el mes de mayo.<sup>26</sup> Las personas subocupadas son quienes tienen una necesidad y disponibilidad mayor para trabajar de la que les demanda su ocupación. Por lo tanto, la tasa de desocupación en abril fue de 25.4%, y en mayo ascendió a 29.9%. Asimismo, las personas con un vínculo laboral que estuvieron ausentes de su trabajo se incrementaron en 8.5 millones en el mes de abril, de los cuales 5.6 millones fueron suspendidos temporalmente de su trabajo y 2.6 millones dejaron de trabajar.<sup>27</sup> Los resultados de la encuesta también revelan que el número de personas que trabajaba por cuenta propia, bajó de 12 millones en marzo, a 7.7 millones de personas en abril, y volvió a subir a 8.3 millones en mayo; también, que 6 millones de personas que trabajaban en el sector informal en el mes de marzo, perdieron su ocupación en el mes de abril; mientras que el porcentaje de personas empleadas ausentes temporales se incrementó sustancialmente de marzo a abril, también se incrementó el porcentaje de personas con ocupación de 15 a 34 horas, y disminuyó de 46.3% a 30.5% el porcentaje de personas que estaban ocupadas de 35 a 48 horas, y de 28.5% a 17.8% el porcentaje de personas ocupadas más de 48 horas, lo que demuestra el aumento en la subocupación, y la pauperización de los empleos. En el mismo sentido, de marzo a abril de 2020 aumentaron de 22% a 25.8% las personas que ganan hasta un salario mínimo. En el mes de mayo, aumentó en aproximadamente un 2% el número de personas ocupadas en el sector informal y en empleos de 35 a 48 horas.<sup>28</sup>

Sin embargo, eso no es todo. Diariamente se ven noticias que dan cuenta de la baja en el consumo, en la inversión y en la actividad económica. El consumo privado en el mercado interior se redujo en un 28.93% en el mes de abril, la inversión fija bruta se redujo en un 19.73%, y el índice global de actividad económica, un 17.30% en el mismo período. Las exportaciones bajaron en el mes de abril un 37.65%, las importaciones un 21.85%, y las remesas un 26.69%, mientras que en el mes de mayo, la baja en las exportaciones fue de 20.60%, en las importaciones de 18.39%, y las remesas subieron un 7.79%. La industria automotriz se ha visto gravemente afectada: las ventas de autos se redujeron en 25.5% en el mes de marzo, en 64.5% en el mes de abril, y en 59% en el mes de mayo. La producción de automóviles también se ha visto severamente afectada: se redujo en un 24.6% en el mes de marzo, en un 98.8% en el mes de abril y en un 93.7% en el mes de mayo. La exportación de vehículos se cayó en 90.2% en el mes de abril y en 95.1% en el mes de mayo.<sup>29</sup> Casi una tercera parte de los deudores hipo-

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> Reforma, "El contagio del Covid-19 a la economía mexicana", *Periódico Reforma*, México, 9 de julio de 2019, disponible en: [https://www.reforma.com/el-contagio-del-covid-19-a-la-economia-mexicana/gr/ar1978709?md5=c5162803a-fa787c4e3112917b31a1b0a&ta=0dfbbac11765226904c16cb9ad1b2efe&utm\\_source=elemento\\_web&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=promocion\\_suscriptor](https://www.reforma.com/el-contagio-del-covid-19-a-la-economia-mexicana/gr/ar1978709?md5=c5162803a-fa787c4e3112917b31a1b0a&ta=0dfbbac11765226904c16cb9ad1b2efe&utm_source=elemento_web&utm_medium=email&utm_campaign=promocion_suscriptor).

tecarios han hecho uso de la facultad de diferir el pago de sus créditos, y 7 millones de personas y de empresas han diferido el pago de sus diferentes tipos de créditos.<sup>30</sup>

Todo esto tiene repercusiones en todos los niveles de las cadenas productivas, y afecta en forma directa o indirecta a un gran número de personas, sean comerciantes o no. Afectan tanto al comerciante como a sus empleados, así como a sus prestadores de servicios y a las personas que a su vez tienen relaciones con éstos. Por ello, es necesario contar con un mecanismo que provea a las partes de las condiciones necesarias para renegociar sus contratos y las obligaciones que hayan asumido.

Durante estos meses, se han escuchado múltiples propuestas y plataformas diseñadas para apoyar a las personas a renegociar sus contratos. Todo ello es válido y útil, sin embargo, la negociación, e incluso la mediación y la conciliación, requieren de la voluntad de todas las partes involucradas. Si una de las partes no quiere renegociar, o no está dispuesta a hacer concesiones, no puede obligársele a que lo haga. La contraparte quedará en libertad de demandarla y de argüir un caso fortuito, la teoría de la imprevisión, condiciones imprevisibles e inequitativas, usura, y muchas otras cosas más, cuya aplicación a los efectos que está dejando esta pandemia puede ser discutible.

Lo que se necesita es un mecanismo que cuente con los suficientes incentivos para conducir a las partes a una renegociación de las obligaciones. Precisamente esa es la función de los procesos de insolvencia; han dejado de ser procesos dirigidos a la quiebra del deudor, para pasar a ser procesos con incentivos para la renegociación de las obligaciones. El objetivo es lograr un balance entre los intereses del deudor y de sus acreedores. Un procedimiento solamente dirigido a proteger los intereses del deudor carece de incentivos para los acreedores, y viceversa. El procedimiento debe ser coactivo para que obligue a las partes a sentarse a negociar; debe suspender temporalmente la generación de intereses y los procedimientos de ejecución en contra de los bienes del deudor, para crear condiciones de equidad entre los diversos acreedores y buscar preservar el patrimonio del deudor en beneficio de unos cuantos;<sup>31</sup> debe también dirigirse a la aprobación de un plan de pagos. El objetivo es que el deudor pague lo más posible, sin detrimento de la satisfacción de sus necesidades y las de sus dependientes económicos. La creatividad en la construcción de los acuerdos puede provenir de un tercero imparcial que auxilie a las partes durante el procedimiento.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Reforma, "Difieren 48,000 hipotecas", *Periódico Reforma*, México, 8 de julio de 2020, disponible en: <https://www.reforma.com/difieren-48-mil-el-pago-de-creditos-hipotecarios/ar1982730>, *Periódico Reforma*, "Tiene precio diferir créditos," 3 de julio de 2020, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx>, *Periódico Reforma*, "Apoyan a 7 millones para diferir créditos," 29 de junio de 2020, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx>.

<sup>31</sup> CNUDMI, *Guía Legislativa...*, cit.

<sup>32</sup> Banco Mundial, "Report on the Treatment...", cit., 19-40.

### III. PROPUESTA DE REGULACIÓN DEL CONCURSO CIVIL

La propuesta que se hace a continuación, parte de las características principales de los sistemas de insolvencia modernos, que tienen como objetivo la renegociación de los adeudos y, en el caso de personas físicas, la rehabilitación del deudor. La propuesta se complementa con algunas de las conclusiones obtenidas en la investigación empírica sobre concursos civiles, realizada en el TSJCDMX,<sup>33</sup> y finaliza con comentarios a la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, presentada ante la Cámara de Diputados a principios del mes de junio de 2020 por diputadas del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

#### 1. Un proceso judicial asistido de un conciliador

Se propone que se trate de un proceso judicial asistido de un conciliador, porque el juez es el único que puede imponer un plan de pagos y ordenar el descargo de las obligaciones del deudor, así como la extinción del derecho de los acreedores a cobrar los saldos no pagados, una vez cumplido el plan de pagos; además, es también el único que puede ordenar el aseguramiento y la venta de los bienes susceptibles de embargo del deudor, para repartir el producto de su venta entre sus acreedores. Por ello, incluso en los sistemas de insolvencia en los que se ha optado por la mediación y la conciliación, en caso de no llegar a un acuerdo, se remite al deudor para la quiebra al juez competente.<sup>34</sup> Además, conforme a la regulación vigente en México, el juez es el único que tiene la facultad de obligar a las partes a comparecer, de imponerles decisiones y de dar fuerza vinculatoria a los acuerdos o decisiones que se tomen durante el proceso.

Lo idóneo es que el juez se auxilie de un conciliador certificado por el Centro de Justicia Alternativa (CJA) del TSJCDMX. El CJA certifica mediadores públicos y privados; sin embargo, el mediador debe de ser neutral, debe abstenerse de hacer propuestas, emitir opiniones o influir en los mediados. La solución debe provenir de las partes.<sup>35</sup> Dado que muchos deudores no tienen los conocimientos financieros, ni la experiencia suficiente para ellos mismos encargarse de las negociaciones con sus acreedores, se considera que lo idóneo es que un conciliador auxilie a las partes en las negociaciones. El conciliador tiene más facultades que el mediador, es un tercero imparcial que sí puede asesorar a ambas partes, y puede hacer propuestas de solución.<sup>36</sup> La Ley Orgánica del Poder Judicial para la Ciudad de México, que entró en vigor en julio de 2019, contempla

<sup>33</sup> Información citada anteriormente.

<sup>34</sup> Ley 1564 de 2012, artículo 563 (Colombia).

<sup>35</sup> Artículos 2, 4, 8, 21, y 32 de la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal.

<sup>36</sup> Banco Mundial, "Three New Guides on Commercial Mediation: Good for Debt Resolution, Good for Governance", *Mediation Series. Mediation Essentials*, 21 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/11/21/three-new-guides-on-commercial-mediation>, pp. 6-19.

a los conciliadores.<sup>37</sup> Si el CJA empieza a capacitar y a certificar conciliadores, la participación de conciliadores públicos podría ser gratuita, lo que reduciría sustancialmente el costo del procedimiento. También podrían certificarse conciliadores privados, en cuyo caso, podría establecerse algún límite al cobro de honorarios en función del patrimonio del deudor.

El conciliador debe estar capacitado en mediación y en conciliación, debe tener los conocimientos necesarios para hacer una evaluación de la situación del deudor y así determinar su capacidad de pago, e idealmente, experiencia en la negociación de créditos. El conciliador debe tener a su cargo la elaboración de las listas para el reconocimiento y rectificación de créditos, y su función principal debe ser auxiliar a las partes para alcanzar un acuerdo, o en su defecto, elaborar un plan de pagos susceptible de cumplimiento que el juez apruebe.

El proceso que se sugiere tiene por objetivo la renegociación de los créditos, contenida en un plan de pagos que aprueben el deudor y sus acreedores, que representen más del 50% de su pasivo total. El plan de pagos debe prever que se le permita al deudor persona física retener la parte de sus ingresos que sea imprescindible para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes económicos, que todo el excedente de sus ingresos se destine al pago a sus acreedores y, atendiendo al caso particular, podrá prever que algunos de los bienes susceptibles de embargo del deudor se destinen también al pago para los acreedores. Si las partes no aprueban voluntariamente un plan de pagos acorde con la capacidad de pago del deudor, el juez podrá imponerlo. El plan de pagos no debe exceder de cinco años, salvo en el caso de créditos garantizados con una garantía real o con un fideicomiso de garantía. El juez podrá ordenar la extinción del derecho de los acreedores para exigir legalmente el saldo insoluto de los adeudos que excedan a lo establecido en el plan de pagos, si el deudor cumplió con éste. Si durante el proceso se determina que el deudor no tiene bienes ni ingresos susceptibles de embargo, pero tampoco una posibilidad real de obtenerlos, el juez podrá resolver con la debida motivación sobre el descargo de las obligaciones del deudor y sobre la extinción del derecho de los acreedores a exigir legalmente el pago.

Se sugiere que se regule una acción revocatoria que permita a los acreedores aportar pruebas, en caso de que el deudor proporcione información falsa, inexacta u omite información, oculte sus bienes o ingresos, celebre actos jurídicos que disminuyan su patrimonio sin causa justificada o realice algún acto en fraude de acreedores, celebre actos jurídicos a título gratuito sin una contraprestación a valor de mercado, o transmita sus bienes a personas relacionadas durante el procedimiento o en los dos años anteriores a su inicio, salvo prueba en contrario, en cuyo caso, no podrá ser exonerado del saldo insoluto de sus adeudos al culminar con el plan de pagos, o si ya el juez ordenó la extinción del derecho de los acreedores, esa orden debe ser revocada y deben reestablecerse los derechos de los acreedores, anteriores al plan de pagos.

<sup>37</sup> Artículos 8, 27, 79, 84, 111, 205, 206, 207, 277 y 353.

## 2. Proceso accesible a personas físicas y morales no comerciantes

Por la división competencial que establece nuestra Constitución,<sup>38</sup> las personas físicas y morales que sean comerciantes deben sujetarse al juicio de concurso mercantil federal establecido en la Ley de Concursos Mercantiles, y las personas físicas y morales que no sean comerciantes, deben someterse al juicio de concurso civil que a la fecha está regulado en los códigos de procedimientos civiles locales. Por lo tanto, el juicio de concurso civil es aplicable tanto a personas físicas como a personas morales no comerciantes. De ahí que la propuesta sea que el procedimiento que se regule sea extensivo también para personas morales que se rigen por la ley civil, con algunas modificaciones.

La rehabilitación del deudor, que requiere que se le permita retener una parte de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes económicos, así como la extinción de los saldos insolutos de los adeudos no comprendidos en el plan de pagos, son características del procedimiento solamente aplicables a personas físicas. Las personas morales no tienen necesidades básicas, por lo que, cuando el deudor es una persona moral, no es necesario que retenga ingresos futuros. Por ello, se propone que si la persona moral no puede llegar a un acuerdo con sus acreedores para un plan de pagos que sea satisfactorio para los acreedores, que representen más del cincuenta por ciento del pasivo —sin que ese plan de pagos deba tener un límite de duración—, entonces, se procederá a declararla en quiebra. La consecuencia de la quiebra será distribuir todos los bienes y derechos de la persona moral entre sus acreedores. Si hubiere algún excedente, se entrega a los socios, y acto seguido, el juez liquida a la persona moral insolvente. Los socios ilimitadamente responsables de las obligaciones asumidas por personas morales que soliciten su concurso civil, deben poder solicitarlo en forma conjunta con la sociedad.

Por otra parte, para determinar si una persona física debe someterse al juicio de concurso civil o al concurso mercantil, se sugiere añadir una norma que señale que el deudor persona física, cuyos ingresos por actos de comercio no sean superiores al cincuenta por ciento de sus ingresos totales durante el año fiscal anterior a la fecha en que presente su solicitud, se considera no comerciante, y por lo tanto, puede someterse al procedimiento civil. Esto es importante cuando las personas físicas perciben ingresos por diversos conceptos, algunos de los cuales puedan considerarse comerciales. Este tipo de situaciones se han presentado frecuentemente en Colombia y en Chile, y la falta de una regla que determine de forma clara si la persona debe considerarse comerciante o no, ha ocasionado que sus acreedores impugnen su solicitud de concurso civil por tener ingresos por

<sup>38</sup> La fracción x del artículo 73 de la Constitución Federal le concede al Congreso de la Unión facultad para legislar en toda la República sobre comercio, y por su parte, el artículo 24 de la Constitución Federal establece que las facultades que no estén expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a las entidades federativas. En consecuencia, la materia mercantil es federal, mientras que la materia civil se entiende que es facultad de las entidades federativas. No obstante lo anterior, el 15 de septiembre de 2017 se reformó el artículo 73 de la Constitución Federal para conceder al Congreso de la Unión, en la fracción xxx, facultad para emitir una legislación “única” en materia procesal civil y familiar, lo que se traduce en que la materia procesal civil ha dejado de ser facultad de las entidades federativas. Legislación procesal única que a la fecha en que se escribe este artículo, no ha sido emitida.

concepto de comercio, y que se haga lo mismo cuando se somete a un proceso mercantil por tener ingresos por otro concepto, lo que le impide obtener la protección que le da el procedimiento para detener la generación de intereses y crear las condiciones para la renegociación de sus adeudos.<sup>39</sup>

### 3. Un solo auxiliar del juez en todo el proceso

En el proceso colombiano de insolvencia para personas físicas no comerciantes, si el deudor no llega a un acuerdo con sus acreedores, se remite el asunto al juez para que lo declare en quiebra, y se designa a un síndico para que se encargue de la quiebra en sustitución del conciliador que se encargó de la primera etapa del proceso, consistente en la renegociación de los adeudos.<sup>40</sup> Sin embargo, en los casos de deudores que no tienen recursos suficientes para pagar los gastos del procedimiento, se ha presentado el problema de que quienes se designan como síndicos no aceptan el cargo por la falta de pago de honorarios, y ello ocasiona que los procesos de quiebra se archiven por falta de objeto, sin lograr su objetivo.<sup>41</sup> Por esta razón, conviene la participación de un solo especialista a lo largo de todo el proceso, para evitar el pago de 2 especialistas. El conciliador puede hacerse cargo de llevar a cabo el procedimiento de reconocimiento de créditos, de procurar acuerdos en la renegociación entre el deudor y sus acreedores, y en caso de que no se llegue a un acuerdo, incluso de hacer el proyecto de distribución de los bienes, y en su caso, de realizar la subasta o entrega de los bienes. Si este especialista ha estado familiarizado desde un inicio con los recursos de que pueden disponer los deudores y con los créditos pendientes de pago, no tiene sentido involucrar a una tercera persona que también requiere de un pago de honorarios.

No obstante, la quiebra en nuestro derecho tradicionalmente ocasiona que el deudor pierda su capacidad de ejercicio y que el síndico asuma la posesión y administración de los bienes, funciones que no corresponden a un conciliador, sino a una persona que sea experta en la administración de bienes ajenos. Sin embargo, se considera que la mayoría de los procedimientos de renegociación de adeudos de personas físicas y de personas morales civiles que soliciten su concurso involucrarán pocos bienes y obligaciones. Por lo tanto, se estima que en la mayoría de los casos podrá el mismo conciliador hacer un proyecto de repartición de los bienes o las mismas partes se podrán poner de acuerdo, y en el peor de los casos, el mismo conciliador podrá proponer la forma más sencilla

<sup>39</sup> Nieto, Luis Álvaro, *Insolvencia (negociación de deudas) de persona natural no comerciante. ¿Mito o realidad?*, Colombia, 2016, p. 3, disponible en: <https://www.centroarbitrajeconciliacion.com/content/download/16773/227083/file>. Asimismo: oficio 115-0025932-DMA-2100 de 14 de octubre de 2015 emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Oficio Superior 2830, fechado 14 de marzo de 2018, dirigido a Rosa María Rojas Vértiz Contreras, emitido en Santiago de Chile por el Jefe del Departamento Jurídico de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, y recibido vía correo electrónico el 14 de marzo de 2018, p. 1.

<sup>40</sup> Congreso de la República (Colombia), “Ley 1564 de 2012 [Artículo 564]”, *op. cit.*

<sup>41</sup> Nieto, Luis Álvaro, *op. cit.*, pp.10-13. Datos estadísticos y correspondencia proporcionada por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, específicamente de los días 10, 12 de mayo y 1 de noviembre de 2017, 31 de enero y 1 de febrero de 2018, 6 de mayo y 3 de junio de 2019, en resguardo con la autora.

y menos costosa de vender los bienes, con aprobación del juez, previa opinión de los acreedores, sin que sea necesaria la intervención de un síndico. Por ello, incluso en caso de que se llegara a declarar la quiebra de la persona moral deudora, se propone que sea el mismo conciliador quien se designe síndico y se encargue de la distribución de los recursos, en el entendido de que la persona moral deudora mantendrá, tanto la posesión como la administración de sus bienes, y solo en caso de que las partes así lo decidan y acuerden pagar los honorarios del conciliador o de quien se designe como síndico, éste asuma la posesión y administración de los bienes. Debe tenerse presente que si se declara la quiebra de la persona moral deudora, ésta no podrá asumir nuevas obligaciones, y solo mantendrá su operación durante el tiempo en que se realice la venta y liquidación de la sociedad.

Por otra parte, dado que el objetivo perseguido es una conciliación para renegociar los adeudos y aprobar un plan de pagos con base en ingresos futuros, no es conveniente la acumulación de otros juicios al de concurso civil, pues eso complicaría la función del conciliador-síndico e incrementaría los costos del procedimiento, al tener que estar pagando abogados para que el síndico intervenga en los juicios. Al igual que sucede en la Ley de Concursos Mercantiles, se sugiere que los otros juicios sigan su curso y que en el juicio de concurso civil se hagan reservas para el pago de los adeudos derivados de esos otros juicios, en caso de que terminen con una sentencia condenatoria al deudor.

#### 4. Algunos requisitos especiales para el procedimiento

##### a) Admisión

Se propone que la solicitud de insolvencia se presente en un formato pre-aprobado que se pueda descargar de la página de internet del TSJCDMX, al que el deudor adjunte los comprobantes que tenga en su posesión, y que el juez deba admitir el formato-solicitud en la medida en que el deudor haya proporcionado toda la información requerida en el formato. Se pretenden eliminar pretextos para desechar las solicitudes. En la revisión de versiones públicas de expedientes de concurso civil, realizada en el TSJCDMX entre 2017 y 2018, se advirtió que uno de los principales motivos por los cuales los jueces desecharon el concurso voluntario es porque el deudor no adjunta un *balance y un estado de resultados* o un *estado de activo y pasivo*, cuando es un hecho notorio que las personas físicas no comerciantes no llevan un balance y un estado de activo y pasivo con los requisitos aplicables a los comerciantes.<sup>42</sup> Por ello, se propone que el juez solamente pueda desechar una solicitud cuando el deudor omita responder alguno de los rubros pre-establecidos en el formato.

<sup>42</sup> Esto se advirtió en las versiones públicas de los expedientes número 754/2014 del Juzgado 34 de lo Civil de Proceso Escrito, en el expediente número 664/2012 del Juzgado 41 de lo Civil de Proceso Escrito; y en los expedientes números 381/2012, 885/2012 y 1077/2013 del Juzgado 47 de lo Civil de Proceso Escrito.

En lugar de acompañar su activo y pasivo, como actualmente señala el Código de procedimientos civiles, se propone que el formato-solicitud de insolvencia requiera que el deudor proporcione: *a)* el nombre, domicilio y correo electrónico de todos sus acreedores, así como de sus deudores, en su caso; *b)* los montos adeudados, especificando el monto principal y de intereses, así como las garantías, en su caso, y los datos de identificación de los juicios o procedimientos legales que se hayan iniciado en su contra; *c)* que describa sus ingresos y sus bienes embargables; *d)* los nombres y edades de sus dependientes económicos, así como el vínculo que lo une con cada uno de ellos, y una relación de los gastos necesarios para su subsistencia y la de sus dependientes económicos; *e)* las causas que lo llevaron a la insolvencia; *f)* una propuesta de plan de pagos; y *g)* la consignación de algún monto o el ofrecimiento de alguna garantía en pago a sus acreedores, como muestra de su voluntad de pago. El deudor debe acompañar su solicitud con los comprobantes que tenga a su disposición, con respecto a la información que proporciona en el formato.

Se propone también que el deudor pueda acudir al procedimiento cuando ha incumplido una sola de sus obligaciones —independientemente de su monto—, y que pueda probar que tendrá dificultades para cumplir oportunamente el resto de sus obligaciones a partir de ese incumplimiento. Se considera que el permitir un acceso más rápido al procedimiento, además de que puede evitar la acumulación de intereses, le permite acceder a un proceso de renegociación ordenado en un momento en el que puede tener mayores posibilidades de negociar un acuerdo que sea aceptable para sus acreedores. Una vez admitida la solicitud, se notificará a los acreedores, como se señala más adelante, quienes deberán acreditar sus créditos y podrán aportar pruebas para desvirtuar la información proporcionada por el deudor.

#### *b) Duración*

También en la revisión de versiones públicas de expedientes de concurso civil en el TSJCDMX (2017 y 2018), se advirtió que la mayoría de los juicios permanecen en inactividad procesal por varios años,<sup>43</sup> y el motivo que los detiene es el proceso de notificación y de comparecencia de los acreedores. Llamó la atención que aun en aquellos casos en los que era posible notificar a los acreedores, éstos no comparecían al procedimiento. Se estima que lo más probable es que los acreedores que eran notificados ya habían cedido sus créditos. Se advirtió que cuando el deudor inicia su procedimiento, solicita que se notifique a sus acreedores originales, quienes muy probablemente ya no son sus acreedores, porque ya cedieron sus créditos, y por lo tanto, no tienen interés en el

<sup>43</sup> De los 10 expedientes revisados, solo los juicios de concurso civil con números de expediente 6/2013 del Juzgado 32 de lo Civil de Proceso Escrito y 773/2014 del Juzgado 41 de lo Civil de Proceso Escrito se habían dado por terminados. El segundo, por un desistimiento, y el primero por un convenio con un solo acreedor, habiéndose declarado precluido el derecho de los demás acreedores en el juicio. El resto de los asuntos se quedaron en la etapa de notificación a acreedores desde años atrás, sin poder darse por terminados, porque a los juicios concursales no les aplica la caducidad de la instancia.

procedimiento, ni están dispuestos a gastar en seguir un procedimiento judicial que ya no les corresponde. Eso hace que los juicios se queden detenidos indefinidamente. En la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia<sup>44</sup> se obliga a las entidades financieras y comerciales a dar aviso cada vez que cedan sus créditos, con la finalidad de que los cesionarios sigan realizando reportes mensuales sobre la situación de los créditos. Los reportes de crédito que emiten las sociedades de información crediticia pueden ser una forma efectiva de conocer quién es el titular de los créditos en el momento en que se inicia un procedimiento de concurso, para dirigir en forma apropiada las notificaciones, y evitar retrasos durante el procedimiento por notificar a quienes ya lo cedieron. Por ello, se propone que el juez deba solicitar de oficio, a las sociedades de información crediticia, un reporte especial de crédito del deudor al admitir la solicitud o demanda de concurso.

Al deudor le conviene iniciar un juicio de concurso civil, porque dejan de generarse intereses sobre sus adeudos, y esa situación se mantiene mientras el juicio siga abierto. El deudor logra evitar que sus adeudos sigan creciendo en lo que se cumple el plazo de prescripción negativa de los créditos. Sin embargo, esa situación no es conveniente para los acreedores que en ese momento sean titulares de los créditos, quienes posiblemente adquirieron cartera vencida, no han sido notificados del proceso y también, muy posiblemente no saben en dónde localizar a su deudor. Eso incrementa el costo del crédito, porque los acreedores recuperan de los clientes cumplidos los montos que no pueden cobrar. Además, aun cuando el deudor obtenga algunas ventajas, el que los juicios queden abiertos en forma indefinida no resuelve ni define la situación del deudor, solo la prolonga, con la consecuencia negativa de que tiene que seguir pagando al abogado mientras el juicio no termine. Por ello, es importante que el procedimiento sea rápido para lograr sus objetivos, y que se pongan incentivos a las partes, para que cumplan con las cargas que les corresponden.

Se sugiere un límite de duración del procedimiento por seis meses, con los siguientes incentivos a las partes para lograr que se dicte la sentencia —ya sea de aprobación del convenio o de imposición de un plan de pagos— en ese lapso: se propone que el juez pueda incurrir en responsabilidad; si el deudor no coopera en el procedimiento, se da por terminado, sin obtener ventaja alguna y se revoca la suspensión en la generación de intereses sobre los créditos reconocidos, de manera que se considere que nunca se suspendió su generación; si los acreedores no asisten a las audiencias ni ponen de su parte para lograr un acuerdo, se tienen por consentidos o se sujetan al plan de pagos que decreta el juez.

<sup>44</sup> Artículo 27 Bis.

*c) Notificaciones a entidades financieras*

La tecnología vigente permite muchos medios de notificación más eficaces, menos costosos y más rápidos que enviar al actuario a buscar el domicilio de los acreedores. La dificultad de hacer una notificación personal con los medios tradicionales puede superarse fácilmente si se cuenta con un registro electrónico de las entidades financieras. Los registros de entidades financieras ya existen. Tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) tienen sistemas de notificación electrónica a las entidades financieras. El Sistema de Notificaciones Electrónicas que lleva la CONDUSEF no es obligatorio,<sup>45</sup> pero ya debe serlo. Una pronta y efectiva administración de justicia exige el uso de los medios electrónicos para facilitar las comunicaciones. Su utilización conlleva establecer reglas y mecanismos para resolver los problemas que puedan presentarse en las comunicaciones. Los registros de entidades financieras existentes deben compartirse con los órganos del Poder judicial, con la finalidad de que las notificaciones a entidades financieras sean más ágiles.

Ese sistema debe complementarse con la obligación que se imponga a las entidades financieras de señalar en su página de internet cuál es su domicilio para notificaciones judiciales en cada entidad en la que tengan sucursales, dado que el cliente no tiene por qué saber cuál es el domicilio en el que la entidad ha determinado recibir notificaciones. Este dato debe estar visible y fácilmente accesible también en la página de internet de la CONDUSEF. Las entidades financieras tienen miles de oficinas y sucursales. El deudor no tiene por qué conocer el domicilio que utiliza la entidad financiera para notificaciones judiciales, y lo pueden cambiar sin que el deudor sea informado. El que el sistema de notificaciones imponga en el deudor la carga de conocer con exactitud plena la puerta en que la entidad financiera recibe las notificaciones, ocasiona retrasos, detiene los procesos e incide en la capacidad económica de los deudores, que tienen que estar abonando al pago de los honorarios del abogado.

Alternativamente, el TSJCDMX puede llevar su propio sistema de notificaciones electrónicas, cuyo acceso requiera de un usuario, contraseña y un certificado digital de firma electrónica para garantizar la identidad de la persona que tiene acceso al sistema. Éste debe abrirse a toda la población, de manera que el ciudadano o entidad jurídica que se registre allí pueda ser notificado en lo sucesivo en forma electrónica.

Además de la notificación personal a los acreedores que tengan sus domicilios en el lugar del juicio, la regulación vigente de los procesos de concurso civil requiere la publicación de edictos en dos periódicos para notificar a los acreedores.<sup>46</sup> La notificación por edictos es necesaria porque se traduce en una general, que tiene por notificados a todos los acreedores, lo que podría sanear los casos en que se dificulta hacer notificaciones

<sup>45</sup> *Cfr.* Reglas de carácter general para recibir promociones y realizar notificaciones por medios electrónicos, en los procedimientos administrativos competencia de la CONDUSEF, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de octubre de 2011.

<sup>46</sup> Fracción II del artículo 739 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

personales. Sin embargo, el costo de los edictos es alto,<sup>47</sup> lo cual, aunado a los gastos del juicio y a los honorarios del abogado, hacen incosteable un juicio de concurso civil para un deudor que está insolvente, y que precisamente lo que busca es reducir sus gastos para poder satisfacer sus necesidades básicas y cumplir, en la medida de lo posible, con sus obligaciones. Sería una mejor solución entregar el dinero del pago de edictos a los acreedores. Para que sea funcional, la publicación de edictos debe de ser gratuita en casos de insolvencia, y para dichos efectos, debe realizarse en el *Diario Oficial de la Federación*, que es de circulación nacional, así como en la gaceta oficial del lugar de residencia del deudor. Para facilitar su búsqueda, podría agregarse al *Diario Oficial de la Federación* un apartado especial de notificación de procesos de insolvencia. Para que sea un medio eficaz en ese sentido, sería conveniente que además se difundiera en medios de comunicación, o incluso en redes sociales con un vínculo que lleve a la página de notificaciones de los tribunales competentes.

*d) Cónyuges y concubinos*

Otro problema que se ha presentado en la práctica es el caso de los deudores que están casados por sociedad conyugal. Para algunos, se trata de una sola insolvencia porque los bienes y los adeudos son conjuntos, por lo tanto, lo idóneo sería que se siguiera solo un procedimiento con ambos cónyuges.<sup>48</sup> La solicitud conjunta es permitida, e incluso recomendada en los Estados Unidos de América.<sup>49</sup> Si bien no es obligatorio que los esposos soliciten conjuntamente el procedimiento, ya que lo puede hacer solo uno de ellos, en ese supuesto los acreedores pueden tratar de cobrarse con el patrimonio del otro cónyuge. En la solicitud de insolvencia que se presenta en los Estados Unidos de América deben listarse los ingresos y los bienes del cónyuge, aun cuando no esté solicitando su proceso de insolvencia. Si el cónyuge del deudor tiene ingresos suficientes, no será posible que el deudor se someta al procedimiento de quiebra del Capítulo 7, sino que tendrá que necesariamente obligarse a un plan de pagos conforme al Capítulo 13.<sup>50</sup>

Si bien jurídicamente es discutible que los cónyuges casados por sociedad conyugal tengan un solo patrimonio conjunto, lo cierto es que, para efectos de un procedimiento de insolvencia para personas físicas, es mucho más fácil tanto para los deudores como para los acreedores manejar la insolvencia de ambos cónyuges en forma conjunta, de manera que se negocie un solo acuerdo y se le dé una única solución. Por ello, se propone que ambos cónyuges puedan acogerse conjuntamente al procedimiento de insolven-

<sup>47</sup> El costo por publicar un octavo de plana en el *Diario Oficial de la Federación* es de \$2,170.00 pesos. Cfr. “Servicios de Publicación”, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/faqs\\_detalle.php?faqs=400](https://www.dof.gob.mx/faqs_detalle.php?faqs=400). El costo de publicación de un edicto en el periódico Reforma es de \$2,060.50 pesos, en el Heraldo de México es de \$2,800 pesos, y en el Sol de México es de \$4,350 pesos. Cfr. <https://desplegados.mx>.

<sup>48</sup> Nieto, Luis Álvaro, *op. cit.*, p. 6.

<sup>49</sup> Cfr. Cortes de los Estados Unidos de América, *Instructions. Bankruptcy Forms for Individuals*, disponible en: [https://www.uscourts.gov/sites/default/files/instructions\\_individuals.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/instructions_individuals.pdf), p. 15.

<sup>50</sup> Procedimiento núm. 10-32258-HCM ante The United States Bankruptcy Court of the Western District of Texas, El Paso Division, en resguardo con la autora. *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005* (BAPCPA).

cia de personas físicas mediante una solicitud, y que se siga el procedimiento como si se tratara de un solo patrimonio.

Cuando se trata de concubinos o de cónyuges casados bajo el régimen de separación de bienes, lo cierto es que si viven juntos, es evidente que incurren gastos en común, por lo que, tal como sucede en el régimen alemán y en el estadounidense, ambos cónyuges o concubinos deben contribuir al costo del procedimiento.<sup>51</sup>

Por otra parte, si lo que se propone es que se regule un régimen de excepción que permita a los deudores liberarse de sus obligaciones después de haber cumplido con ciertos requisitos, es evidente que no puede ser aplicable a aquellos casos en los que el deudor sí tenga bienes pero los haya puesto a nombre de terceros. Es así, porque esto se prestaría a un abuso que ocasionaría un rechazo al procedimiento, y posiblemente su falta de aplicación en perjuicio de los deudores honestos que sí requieren de un sistema que los ayude a superar los problemas del sobre endeudamiento. Por ello, con la finalidad de descartar los casos que se puedan prestar a un abuso del procedimiento, se sugiere que se presuma, salvo prueba en contrario, que todos los bienes que el cónyuge, la concubina o el concubinario del deudor hubieren adquirido durante el matrimonio o concubinato en los cinco años anteriores a la fecha del primer incumplimiento en que haya incurrido el deudor, pertenecen al deudor. El cónyuge, concubina o concubinario solo podrán oponerse demostrando que los bienes fueron adquiridos con recursos propios. En el mismo sentido, se sugiere se presuma —salvo prueba en contrario— que todos los créditos que tengan en contra del deudor su cónyuge, concubina o concubinario, se han constituido con bienes del deudor, por lo que su cónyuge, concubina o concubinario no podrán ser considerados como acreedores.<sup>52</sup> Esta presunción también debe ser aplicable a personas relacionadas con el deudor, entendiéndose por tal a quienes tengan alguna relación de parentesco o alguna relación o vínculo estrecho por amistad, trabajo, o alguna otra razón con el deudor, su cónyuge, concubina o concubinario.

##### **5. Comentarios a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares**

Como se ha señalado, la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados a principios de junio de 2020, por diputadas del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se basa en la regulación contenida en los artículos 738 al 768 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal vigente, ahora Ciudad de México, a los cuales adicionan seis artículos encaminados a dar preferencia al fisco federal.

La propuesta de la iniciativa sigue siendo un proceso de quiebra en el que el deudor debe entregar sus bienes a sus acreedores, quedando endeudado indefinidamente, sin prever la renegociación de los adeudos ni proveer a las partes de incentivos para ello.

<sup>51</sup> *Ibidem*. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (Código Civil Alemán), artículo 1360a inciso 4.

<sup>52</sup> Texto similar al artículo 126 de la Ley de Concursos Mercantiles.

La iniciativa sigue proponiendo que los acreedores garantizados no tengan que formar parte del concurso, sino que tengan la libertad de ejecutar sus garantías, algo que resulta contrario a los objetivos de un proceso de insolvencia en el que se persigue la preservación de los bienes para renegociar los acuerdos. Incluso en materia mercantil, en donde los deudores suelen ser grandes empresas comerciales con créditos por muchos millones de pesos, la Ley de Concursos Mercantiles obliga a los acreedores garantizados a ser parte del proceso y les impide la ejecución de sus garantías durante la conciliación. La iniciativa se aparta de los objetivos de un proceso de insolvencia, y se aleja de las características de los sistemas modernos que buscan conciliar los intereses del deudor y de sus acreedores.

Por si lo anterior no fuera suficiente, la adición que se hace en los seis primeros artículos del Libro Tercero, Título Primero (Concursos),<sup>53</sup> encaminada a privilegiar al fisco federal, podría terminar por asegurarse que el concurso civil —de por sí muy poco utilizado— deje de utilizarse por completo. Los artículos señalados establecen que: *a)* el fisco federal no participará en los juicios universales; *b)* solo responderá ante órganos jurisdiccionales federales, y *c)* procederá al aseguramiento de los bienes del deudor y la controversia que resulte se ventilará entre el ministerio público y el síndico del concurso, conforme a las reglas de un juicio ordinario. Además, el deudor no podrá disponer de los bienes hasta que la sentencia emitida por el órgano jurisdiccional federal haya causado ejecutoria.

Establecer que el fisco federal solo puede someterse a un proceso ante un juez federal, implica dividir la continencia de la causa en dos y obligar al deudor a pagar dos juicios (uno federal y otro local), lo cual tendrá como consecuencia disminuir los recursos con los que cuenta el deudor, y por lo tanto, las cantidades que pueden pagarse a los acreedores, incluyendo al fisco. Debe tenerse presente que los deudores que se someten a estos procedimientos tienen dificultades económicas, y por lo tanto, no tienen bienes suficientes para pagar todo lo que deben a sus acreedores. Incrementar los costos del proceso solo ocasiona que los acreedores reciban menos.

Además, es posible que la mayoría de las personas que se sometan a los juicios de concurso civil sean personas físicas no comerciantes, quienes generalmente tienen acreedores alimentarios, por lo que dar preferencia al fisco en el aseguramiento de los bienes e impedir que se disponga de los recursos del deudor hasta que haya una sentencia firme en un juicio federal, podría implicar la afectación del pago de alimentos, gastos de salud, educación y demás obligaciones que tenga el deudor para la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus dependientes económicos.

Por otra parte, no hay órganos jurisdiccionales federales especializados en concursos, y muy pocos han mostrado interés. Los jueces de distrito desechan más concursos mercantiles de los que admiten. Llevar un juicio de concurso mercantil toma mucho más tiempo que resolver un juicio de amparo, y el Consejo de la Judicatura Federal no ha

<sup>53</sup> Artículo 611 a 616 de la iniciativa.

generado incentivos para que los jueces se interesen en los concursos. Conforme al documento de Estadísticas en Materia Concursal, publicado por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles,<sup>54</sup> en más de veinte años de vigencia de la Ley de Concursos Mercantiles solo se ha dado trámite a 805 juicios de concurso mercantil en todo el país, esto se traduce en aproximadamente cuarenta concursos por año, una cifra extremadamente baja si se compara con el número de establecimientos mercantiles que hay en el país. Según los Censos Económicos 2019<sup>55</sup> levantados por el INEGI, en 2019 había 6'269,309 de establecimientos mercantiles en México. ¿Solo cuarenta de los más de seis millones de establecimientos tienen dificultades económicas anualmente en México? La cifra demuestra que la regulación de los concursos mercantiles también requiere de algunas reformas para cumplir con la finalidad de ser una herramienta de reorganización y reestructuración de adeudos para las empresas; sin embargo, uno de los diversos factores que han dificultado la operación de la ley es la falta de interés de los jueces federales por los concursos mercantiles. Por lo tanto, someter parcialmente el conocimiento de los juicios de concurso civil a los jueces federales supondrá más obstáculos y se convertirá en otra razón para que dejen de promoverse, demeritando las oportunidades de renegociación y rehabilitación de las personas físicas y morales de naturaleza civil.

Si se insiste en que los procesos en los que sea acreedor el fisco federal deben ser federales, una solución podría ser la creación de una reforma constitucional, para que la materia concursal y de insolvencia sea federal, y crear órganos jurisdiccionales especializados que conozcan de procesos de concurso civil y mercantil. Esto último sería imprescindible para que las personas físicas y morales puedan hacer efectiva la oportunidad que les da la ley para reorganizarse y renegociar sus adeudos con sus acreedores.

Finalmente, los procesos concursales o de insolvencia son procesos universales en los que se llama a todos los acreedores<sup>56</sup> —por eso se hacen publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación* o en periódicos de amplia circulación— para que todos tengan la oportunidad de conocer la situación del deudor y de ser incluidos en la negociación de un convenio para el pago de todos los créditos. El patrimonio del deudor es uno, y en una situación de insolvencia es insuficiente para satisfacer el cien por ciento de los créditos. Por eso, todos los acreedores deben tener la oportunidad de revisar la documentación de los otros créditos, de revisar las preferencias, de estar presentes en las negociaciones y de votar las diferentes propuestas que se discutan para satisfacer de la mejor manera posible los adeudos. Los procesos concursales son procesos coactivos porque solo de esa

<sup>54</sup> IFECOM, *Estadísticas en Materia Concursal. Cifras del 1 de junio al 30 de noviembre 2020*, México, p. 3, disponible en: <https://www.ifecom.cjf.gob.mx/resources/PDF/informesEst/2.pdf>.

<sup>55</sup> INEGI, *Censos económicos, México, 2019*, p. 10, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2019/doc/pro\\_ce2019.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2019/doc/pro_ce2019.pdf).

<sup>56</sup> Méjan, Luis Manuel, *Concursos Mercantiles. Ayuda de Memoria*, 2da. ed., México, Oxford University Press, 2014, pp. 2-8. Véase también: Jackson, Thomas H., *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*, Washington D.C., Beard Books, 2001, pp. 8-19.

manera se obliga a los acreedores a participar.<sup>57</sup> Si alguno decide no acudir a las audiencias, queda obligado en los términos acordados por la mayoría. Son también procesos colectivos, porque al concurrir todas las partes a un solo proceso, se evita el gasto de participación en múltiples juicios individuales con cada uno de los acreedores, además, se concentran todos los bienes del deudor en un solo proceso para maximizar su valor y supervisar su administración.<sup>58</sup>

El objetivo primordial del concurso es la renegociación de los créditos y la reorganización o rehabilitación del deudor. Todos los acreedores se ven beneficiados si se evita la quiebra y el deudor sigue produciendo, por ello, deben trabajar en forma conjunta y evitar acciones individuales que puedan tener como consecuencia el deterioro de la situación del deudor.<sup>59</sup> El fisco y todos los acreedores pueden obtener un mejor resultado si se sientan a negociar, reconocen la situación del deudor y buscan la manera de ayudarlo. Si el deudor evita la quiebra y logra salir adelante, seguirá pagando impuestos; si se declara la quiebra, se liquidará y no tendrá más recursos. En el mismo sentido, si a las personas físicas no se les da una oportunidad para superar el sobre endeudamiento y para seguir siendo productivas sin ser privadas de todos sus bienes, es posible que se vuelvan ilocalizables y que se integren a la economía informal, lo que tampoco beneficiará al fisco.

Por lo tanto, imponer al deudor que deba promover y pagar un segundo juicio a nivel federal a través del síndico, además del juicio de concurso civil, duplica los gastos y los honorarios legales. Asimismo, pone en un nivel secundario el derecho de todos los demás acreedores, cuyos intentos por llegar a un arreglo con el deudor y de satisfacer al menos parcialmente sus créditos, se verán anulados, pues tendrán que esperar a que termine el juicio federal para poder saber a cuánto se reduce el patrimonio del deudor. Durante esos años de espera, ¿dejarán de generarse intereses sobre los créditos a entidades financieras? Durante esos años de espera, ¿podrán el deudor y sus dependientes económicos seguir satisfaciendo sus necesidades básicas alimenticias, educativas, etcétera? Durante esos años de espera, ¿tendrá el deudor que pagar múltiples juicios individuales? Porque no tendría mucho sentido para el resto de los acreedores gastar en un juicio concursal que no puede resolver nada, mientras no se resuelva otro juicio. El que uno de los acreedores no sea parte del concurso, orilla a los demás a evadirlo e iniciar procesos de ejecución individuales, inicia una competencia para ver cuál puede pagarse más rápido, lo que solo acaba con el patrimonio del deudor, en vez de encontrar la forma de conservarlo y de hacerlo crecer en beneficio de todos.<sup>60</sup>

Es discutible que la estrategia de excluir al fisco del concurso pueda traerle ventajas, porque si es acreedor preferente o garantizado, su preferencia o garantía se le respeta en el concurso civil, y si no lo es, tendrá que pagarse a prorrata con el resto de los

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> Jackson, *op. cit.*, pp. 11-19.

acreedores comunes, ya que de otra forma, se le estaría dando una preferencia que podría considerarse inconstitucional al vulnerar la garantía de equidad entre los acreedores.

## IV. Conclusiones

En este artículo se partió de la hipótesis de que la regulación del concurso civil en México, que es equivalente a un proceso de quiebra, se usa muy poco debido a que se ha mantenido ajeno a la tendencia que rige a los procesos modernos de insolvencia de personas físicas, encaminados a la renegociación de los adeudos y a permitir al deudor su rehabilitación. Se planteó que el desarrollo del artículo se haría en 2 apartados, cada uno de los cuales se enfocaría en un objetivo distinto: el primero fue concientizar sobre la utilidad de los procesos de insolvencia para la solución de problemas económicos, así como de la necesidad de adecuar el marco jurídico vigente. El segundo objetivo estuvo enfocado a plantear una propuesta moderna de regulación de concurso civil.

La hipótesis fue demostrada con los resultados obtenidos en la investigación empírica realizada en el TSJCDMX durante 2017 y 2018, la cual arrojó que los juicios de concurso civil constituyeron solo el 0.01% de los expedientes ingresados en el TSJCDMX, y con el análisis del sistema vigente regulado en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, en comparación con algunas de las características de la regulación que han adoptado otros países, que han tomado sugerencias de organismos internacionales.

En el desarrollo del primer objetivo, se analizaron los problemas que presenta la legislación vigente, se explicaron los aspectos principales de los procesos de insolvencia modernos de personas físicas, se proporcionaron diversos ejemplos de esa nueva regulación y se expuso la necesidad de adecuar el marco legal. El desarrollo del segundo objetivo se concentró en hacer una propuesta de regulación, atendiendo a diversos aspectos que son relevantes en el proceso, y se expuso por qué la propuesta de regulación contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados en junio de 2020 no es adecuada.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que la regulación del juicio de concurso civil vigente no resulta idónea para resolver los problemas económicos y financieros de los deudores, ni proporciona a las partes incentivos para la renegociación de sus obligaciones. Además, se aparta de los objetivos de un proceso de insolvencia, así como de las características de los sistemas modernos que buscan conciliar los intereses del deudor y de sus acreedores.

Adicionalmente, se concluye que las disposiciones que pretenden añadirse, en relación con el fisco federal, incrementan los costos del proceso, disminuyen el pago a los acreedores, obstaculizan la renegociación de las obligaciones y la rehabilitación del deudor, y ni siquiera aseguran al fisco un pago preferente.

Por todo lo anterior, se sugiere que en vez de regular nuevamente un proceso que no se utiliza porque no resuelve los problemas del deudor ni de los acreedores, se adecúe el marco jurídico del concurso civil a los sistemas de insolvencia modernos, encaminados a dar incentivos a las partes para la renegociación de los adeudos y la rehabilitación del deudor.

Todos los efectos económicos derivados del COVID-19, que apenas empiezan y que se agravarán en los próximos meses, cuando los pagos diferidos se vuelvan exigibles junto con todos los intereses que se hayan acumulado, sin que varias personas hayan podido recuperar los ingresos perdidos durante la larga cuarentena o hayan podido conseguir un trabajo, vuelve imperativo que se tomen medidas adecuadas para poder brindarles la oportunidad de renegociar sus obligaciones y de resolver sus problemas económicos sin tener que esconderse o refugiarse en la informalidad.

No se debe dejar pasar la oportunidad de regular un procedimiento especial de insolvencia que proporcione a las partes incentivos para renegociar los adeudos, que permita a los acreedores recuperar una parte de sus créditos, que incentive al deudor a continuar con su actividad productiva, reteniendo los ingresos que le son indispensables, y que le provea con una salida a su sobre endeudamiento y su rehabilitación.

## V. Bibliografía

- ARMOUR, John y CUMMING, Douglas J., “Bankruptcy Law and Entrepreneurship”, *European Corporate Governance Institute, American Law and Economics Review*, núm. 2, vol. 10, 2008, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1318088>.
- BROWN, William Houston, *Consumer Bankruptcy Law: Chapters 7 & 13*, E.U.A., Federal Judicial Center, 2014.
- BANCO MUNDIAL, *Principios y líneas rectoras para sistemas eficientes de insolvencia y de derechos de los acreedores*, abril 2001, disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/123531468159317507/pdf/481650WP02001110Box338887B-01PUBLIC1.pdf>.
- BANCO MUNDIAL, “Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons”, *Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force*, 2014, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17606/ACS68180WP0P-120Box0382094B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- BANCO MUNDIAL, “Three New Guides on Commercial Mediation: Good for Debt Resolution, Good for Governance”, *Mediation Series. Mediation Essentials*, 21 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/11/21/three-new-guides-on-commercial-mediation>.

- CNUDMI, *Guía Legislativa de la CNUDMI sobre el Régimen de la Insolvencia*, Naciones Unidas, 2004, partes Primera y Segunda, disponible en: [https://uncitral.un.org/es/texts/insolvency/legislativeguides/insolvency\\_law](https://uncitral.un.org/es/texts/insolvency/legislativeguides/insolvency_law).
- COETZEE, Hermie, “Is the Unequal Treatment of Debtors in Natural Person Insolvency Law Justifiable?: A South African Exposition”, *International Insolvency Review*, vol. 25, núm. 1, 2016, disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/iir.1244>.
- CUENA CASAS, Matilde, “La Insolvencia de la Persona Física: Prevención y Solución”, *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, Colegio Notarial de Madrid, Madrid, 2015.
- FINCH, Vanessa, *Corporate Insolvency Law, Perspectives and Principles*, 2a. Edition, Cambridge University Press, England, 2009.
- HON, Clark, Leif M., “Mediation as an Effective Alternative in Bankruptcy Litigation. Part III”, *Bankruptcy & Insolvency Litigation*, vol. 19, núm. 3, Primavera 2014.
- HON, Peck, James M., “Mediation meditations: Understanding the mediation culture of Chapter 11”, *International Insolvency & Restructuring Report*, 2018/19.
- JACKSON, Thomas H., *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*, Washington D.C., Beard Books, 2001.
- KILBORN, Jason, “The Innovative German Approach to Consumer Debt Relief: Revolutionary Changes in German Law, and Surprising Lessons for the United States”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, núm. 24, 2004.
- KILBORN, Jason J., “Twenty-five years of consumer bankruptcy in continental Europe: Internalizing negative externalities and humanizing justice in Denmark”, *International Insolvency Review*, vol. 18, 2009, disponible en: <https://doi.org/10.1002/iir.174>.
- KILBORN, Jason, “Determinants of Failure...and Success in Personal Debt Mediation”, *Transnational Dispute Management*, núm. 4, 2017.
- MÉJAN, Luis Manuel C., *Agenda Concursal*, Tirant Lo Blanch, México, D.F., 2014.
- MÉJAN, Luis Manuel C., *Competencia Federal en Materia de Concurso Mercantil*, 1a. edición, México, Consejo de la Judicatura Federal, junio 2001.
- MÉJAN CARRER, Luis Manuel, “Un Régimen de Insolvencia de los Consumidores en México”, *Praxis Legal*, núm. 2, abril 2016.
- MÉJAN, Luis Manuel, *Concursos Mercantiles. Ayuda de Memoria*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2014.
- NIEMI, Johanna, “Consumer Insolvency in the European Legal Context”, *Journal of Consumer Policy*, vol. 35, 2012, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10603-012-9215-8>.
- NIETO, Luis Álvaro, *Insolvencia (negociación de deudas) de persona natural no comerciante. ¿Mito o realidad?*, Colombia, 2016, disponible en: <https://www.centroarbitrajeconciliacion.com/content/download/16773/227083/fi>.

- Nietzer, Eberhard, "German Insolvency Basics in a Thumbnail Sketch," disponible en: <https://www.insolvencycourts.org/DL/GermanInsolvencyBasicsinaThumbnailSketch.pdf>.
- Nietzer, Eberhard, *Personal Insolvency in Germany (A Brief Nutshell)*, en proceso de publicación.
- PUELLES OLIVERA, Luis Guillermo, *Procedimientos Concursales*, Lima, Perú, Indecopi, 2013.
- QUINTANA Adriano, Elvia Arcelia, *Concursos Mercantiles. Doctrina, Ley, Jurisprudencia*, México, Porrúa, 2003.
- RAMSAY, Iain, *Personal Insolvency in the 21<sup>st</sup>. Century, A Comparative Analysis of the US and Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2017.
- ROJAS VÉRTIZ CONTRERAS, Rosa María, *Un procedimiento de insolvencia eficaz para personas físicas en México*, tesis para obtener el grado de doctora en derecho IJ-UNAM, octubre de 2020.
- ROUILLON, Adolfo, "The Need for the Development of Insolvency Regimes for Natural Persons and the Link to Credit Expansion and Financial Stability", Banco Mundial, *The World Bank Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force Meetings. Best Practices in the Insolvency of Natural Persons*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 11 de enero de 2011, disponible en: <https://www.iiglobal.org/sites/default/files/bestpracticesintheinsolvencyofnaturalpersons.pdf>.

