

SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA FE PUBLICA: CORREDORES PUBLICOS FEDERALES Y EL NOTARIADO NACIONAL

José BARRAGAN BARRAGAN

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. EL REGIMEN DE LA FE PUBLICA. 1. Elementos definitorios. A) El notario del Derecho Romano Justiniano. B) El escribano y el notario en los documentos mas antiguos de la tradición española. 2. Clases de la fe pública. 3. Sobre el régimen de la fe pública del notariado federal. 4. Fundamento constitucional del régimen legal de la fe pública en el Distrito Federal. III. EXAMEN DE LA INSTITUCION DE LA CORREDURIA MERCANTIL. 1. Hacia un planteamiento correcto de las controversias. 2. Competencia federal para regular la correduría mercantil en el Distrito Federal. 3. Límites territoriales a la fe pública de los corredores federales. 4. Límites de los corredores federales por razón de la materia.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Como se sabe, a raíz de la aparición de la ley federal de correduría pública, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 29 de diciembre de 1992, se planteó una muy interesante controversia entre diversos sectores de la Administración Pública Federal, como el sector de donde provino dicha ley, los destinatarios y posibles beneficiarios de ella y el notariado nacional. Incluso, la controversia ha desbordado ya el campo inicial en donde se planteó e incidió para involucrar a registradores públicos, federales y estatales, así como a diversas instancias jurisdiccionales, como la contenciosa y la misma jurisdicción de amparo.

Estamos, pues, ante una muy importante controversia que, desde el punto de vista estrictamente jurídico y, por tanto, más allá o más acá de los intereses poderosos puestos en confrontación, involucra cuestiones de diversa naturaleza, todas ellas de la máxima trascendencia. Por ejemplo, se involucra a la materia federal *versus* el régimen interno de los Estados; se involucra también y más en particular la cuestión relativa a la materia mercantil y de comercio y su verdadera posición (ésto es lo que se cuestiona) entre el orden federal (unos dicen que es materia federal) y el orden estatal (otros dicen que no toda la materia de comercio es federal); así como el cuestionamiento de la naturaleza misma de la Correduría Pública Federal, que pretende compartir y competir en el campo específico del notariado tradicional mexicano.

Magnífico reto. Nada sencillo, nada fácil. Bien, con el ánimo de contribuir a encontrar las luces para la solución de algunas de estas cuestiones, es decir, sin olvidar que los problemas están llegando ya a las diversas jurisdicciones, nosotros vamos a detenemos en el examen del régimen jurídico de la fe pública en general, para, desde esa generalidad, intentar precisar la naturaleza de la correduría pública federal *versus*, repetimos, el notariado nacional.

Como se puede apreciar, nosotros nada más nos ocuparemos, en este trabajo, de una sola parcela de las varias que se cuestionan, aunque reconociendo que la cuestión federal *versus* el régimen interno estatal será absolutamente inevitable y tendremos que examinarla.

Esto es, de entrada se percibe que estamos ante una ley federal que, como tal, debe, debió o deberá moverse rigurosamente en el campo de lo federal, respetando, por tanto, el régimen interno de los Estados.

Por desgracia y como efecto de una secular tendencia, casi invencible, protagonizada por el mal llamado poder constituyente permanente, cuyo sentido de constituyente es contrario al principio de la soberanía popular, consagrado en el artículo 39 constitucional como la única fuente de legitimación del poder, sobre todo del poder que tiene por objeto modificar la forma de gobierno y sus contenidos originales, por efecto de ésta secular tendencia, decíamos, se han venido ensanchando incesantemente las facultades de los poderes federales en perjuicio de la soberanía interior de los Estados.

Por ello es que las dudas y las controversias planteadas por la Ley Federal de Correduría Pública se deben, más que nada, a esa tendencia de invasión sistemática de las esferas estatales por parte del poder federal. Más aún, esa misma ley se nos presenta como un ejemplo típico de invasión, ya que ni siquiera en este mismo momento existe ninguna fracción, ningún precepto en la Constitución que diga más o menos así: el Congreso de la Unión tiene facultad para regular o expedir una ley sobre correduría pública. No existe, insistimos, por ningún lado, la asignación expresa, como lo exige el artículo 124, de una facultad tal o parecida.

Desde luego que, como afirman los autores de Derecho Constitucional y, fundándose en esta doctrina, los defensores de dicha Ley Federal de Correduría Pública, existen las llamadas facultades implícitas, que son aquellas que se desprenden de las facultades expresas, como por ejemplo, si el Congreso tiene facultad para regular el comercio (artículo 73, fracción X) implícitamente tendrá facultad para regular una de las parcelas de la materia de comercio como es la materia de la correduría pública.

He aquí, brevemente redactado, el estado de una de las cuestiones, que tiene que ver con la parcela que aquí vamos a estudiar. Cuestión diferente, pero vinculada con la anterior, es la materia de la fe pública: ¿acaso se puede investir de fe pública a los corredores mercantiles? y suponiendo, sin conceder, que se les pueda investir de fe pública como a los notarios ¿cuál es el alcance de esta fe pública del corredor mercantil federal? ¿puede extenderse hacia el interior del régimen estatal en materias que no caigan en la esfera federal de manera exclusiva?

Bien, para seguir un cierto orden en nuestras reflexiones, primero vamos a recordar qué cosa es la fe pública y cuál es su régimen jurídico con la finalidad de recordar el por qué cada Estado tiene y ha tenido siempre su propia fe pública o un notariado particular y privativo y cómo la fe pública federal notarial se reduce al Distrito Federal y a los territorios sujetos a la jurisdicción federal; en segundo lugar examinaremos a la institución de la correduría mercantil, para precisar sus límites derivados del principio de la territorialidad y los límites impuestos por la naturaleza de las materias, que son objeto de alguna competencia.

II. EL REGIMEN DE LA FE PUBLICA.

Empecemos advirtiendo que la fe pública no es una materia que se reduzca, ni muchísimo menos, al campo específico de la actividad que actualmente llevan a cabo los notarios, de manera que la fe pública puede ir anexada, de manera consubstancial, o de manera meramente adjetiva, al ejercicio por parte de una autoridad o funcionario público, o una persona particular pero habilitada por la ley, de una función legislativa, judicial, administrativa, política, civil, registral, notarial y por supuesto también mercantil.

1. Elementos definitorios

¿Qué es la fe pública? La doctrina común afirma que la fe pública es una calidad que adquieren ciertos documentos después de ser elaborados cumplimentando ciertas y precisas formalidades y requisitos, en virtud de la cual (esa calidad) se garantizan como auténticos los hechos narrados y por consiguiente su validez y su eficacia jurídica.

Digámoslo con otras palabras, la fe pública es una presunción de autenticidad, de certidumbre y de validez que, por mandato de ley, adquieren los hechos y los actos narrados en dichos documentos, al amparo de las formalidades de referencia.

La fe pública, además, tiene que ver con la misma acción de gobierno, no sólo con la publicidad intrínseca del acto de gobierno en general, sino con la publicidad de los actos de gobierno en particular, de manera que esa publicidad intrínseca unida a la legitimidad es la razón de la autenticidad y certidumbre (fidedigno, fidedignamente, fidelidad, fehacientemente) que tienen dichos actos de gobierno.

Ahora bien, el acto de gobierno por excelencia es la ley, la cual por definición goza de las prerrogativas de la coercitividad o *imperium* o *vis* y de la publicidad. Esta es una definición y una caracterización que nos llega del Derecho Romano, y más exactamente del *ius publicum*, definido como el derecho que tiene que ver con la *res publica*, o con el Estado, como hoy diríamos. La fe pública no es, ni puede serlo, anterior a la ley. De aquí que históricamente siempre se nos haya manifestado no sólo como una cualidad de la ley, sino en particular anexa o alojada a un oficio, car-

go, o institución creada por la ley, anexa, precisaríamos, al oficio del escribano y del notario por así decirlo a la luz de nuestra tradición jurídica, como lo recuerda Bernardo Pérez Fernández del Castillo en su conocido libro: *Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México*, publicado en México en 1988, quien no recoge sino el sentir común de la doctrina italiana, francesa y la española al respecto.

A) El notario del Derecho Romano Justiniano

El *Corpus iuris* y algunas Novelas de Justiniano ya se ocupan ciertamente de regular la actividad de los escribanos con funciones de notarios, es decir, de escribanos investidos de autoridad especial como para darles plena validez a ciertos actos y contratos hechos precisamente a través de su intermediación, previéndose también el correspondiente registro en los respectivos "protocolos". El libro citado de Bernardo Pérez Fernández del Castillo trae en el apéndice al capítulo I algunos pasajes en lengua española de esta regulación de Justiniano.

De muchísima importancia debió haber sido esta actividad de los notarios del Derecho justinianeo que fue determinante para que pasara esta misma figura al llamado Derecho Canónico y desde luego para que se elaboraran los primeros tratados sobre esta materia como la *Summa artis notariae* de Rolandinus Passaggeri, Bologna 1255, así como este otro escrito del mismo autor, fechado también en Bolonia en 1258 *De officio tabellionati in villis et castris*, que dan inicio a una ininterrumpida y riquísima tradición doctrinaria sobre dicha institución del notariado, tal como se ejemplifica, con una amplia cita de los formularios más importantes, en el libro de Pérez Fernández del Castillo.

B) El escribano y el notario en los documentos más antiguos de la tradición española

Sin duda alguna, de la misma fuente del Derecho justinianeo debemos desprender la secuencia histórica de los escribanos y de los notarios españoles, secuencia que podemos documentar, entre otros, en los llamados fueros municipales y cartas de población, correspondientes a los siglos VIII al XIV.

En estos documentos, en efecto, se puede apreciar en términos generales cuáles eran las fórmulas más solemnes entonces usadas en esta clase de documentos, que debían ser los documentos de mayor significación e importancia, no sólo porque se trata de documentos emanados del rey, sino también porque se referían a materias trascendentes para los destinatarios y para todo el reino, ya que se contenían privilegios personales, así como donaciones de tierras y otras normas, como hoy diríamos, para la buena organización de los pueblos. Pero que, sin embargo, están redactados bajo un formalismo muy singular, consistente en la firma de un gran número de personas de la alta nobleza y del alto clero, que a veces suman más de cien firmantes, entre los cuales, con alguna frecuencia, encontramos al final de esa lista de firmantes, la firma y el sello de un escribano o de un notario, como se puede apreciar en los ejemplos siguientes:

Veamos primero el ejemplo de un escrito o documento que lleva nada más la rúbrica del rey: dice:

Ego Alfonsus Dei gratia Hispaniae Imperator quod fieri mandavi, proprio robore confirmo.

En segundo lugar tenemos documentos que llevan, además de la firma del rey, otras varias firmas de testigos:

Enneco Azenariz in Vichera, testis.
Sersia dominator in Nagera, hic testis...

En tercer lugar tenemos documentos que llevan firmas de testigos y firmas confirmatorias, además de la firma del rey:

Gonzalo Pérez, confirma.
Pelayo Corbo, confirma.
Domingo Pérez, test.
Pedro Domingo, test.
Martín Notario del rey aquesta escritura confirma.
Vicente Heira, test...

Aquí encontramos, junto a la firma del rey, seguida de firmas de testigos y de firmas confirmatorias, la firma de un notario, que lleva la misma leyenda de "confirma", que es la abreviación de la expresión latina *confirmat*.

En cuarto lugar, tenemos documentos en los que figura además de las mencionadas firmas de testigos y firmas de confirmación, la firma de un notario seguida de la firma de un escribano:

Signum Regis Alfonsi. Rodericus Garcias Majordomus
Curiae Regis conf. Comes S. de Marannone, Alferiz
Regis conf. Petrus de la Cruce Notarius Regis.
Reimundo existente Chancellario scripsit.

En quinto lugar, tenemos documentos que llevan leyendas más expresivas aún: *Petrus de Almerge, qui hoc traslatum fideliter scripsit et hoc sighthum fecit.*

Aquí vemos que el escribano (*de scripsit*) claramente deja constancia de haber hecho una transcripción fidedigna y para que así conste nos dice que puso a continuación su sello. Todo ello por orden expresa del rey.

Se podrían citar muchos otros ejemplos, pues en realidad todos ellos, a excepción de unos pocos, que llevan nada más la firma del rey, como el ejemplo citado en primer lugar, llevan largas listas de firmantes, precisamente en calidad de testigos, de firmas confirmatorias, entre las que encontramos con mucha frecuencia la firma de algún escribano o la de algún notario.

Nosotros pensamos que esta clase de fórmulas, en el fondo sólo buscan la conveniencia de dejar la más amplia, la más firme garantía de la validez del documento, así como de su indestructible seguridad o fehcencia, muy ampliamente testimoniada con esa larga lista de firmantes, que en ocasiones sobrepasan las cien firmas, además de la manifiesta solemnidad del mismo acto.

Como vemos, en esta clase de documentos ambas figuras, del escribano y la del notario, aparecen de manera indiferenciada, a veces en un mismo escrito. Pero, eso sí, aparecen ya no como meros "relatores", sino en ejercicio de la función propia o intrínseca a su oficio, no obstante que firman en el mismo sentido de "confirmación" o de "testigos", en que lo hacen los altos dignatarios del reino. Es decir, los escribanos y los notarios, no firman en calidad de altas dignidades como los otros firmantes, sino en cuanto que han recibido un oficio especial de manos del rey, el oficio de pasar a limpio, como prevenían las Novelas de Justiniano, o el de

transcribir un mandato expreso del rey, de manera fiel y exacta, firmándolo para constancia y poniendo el sello correspondiente, que no es un sello propio del notario o del escribano, sino que se trata del sello de alguno de los varios sellos que usaba el mismo rey.

Se trata de una práctica, perfectamente documentada, de la actividad notarial. No existen todavía normas reguladoras de dicha actividad. Estas vendrán más tarde, como disposiciones aisladas, o como capítulos incorporados ya a los cuerpos famosos de leyes, que todos conocemos, como es el Fuero Real, o las Siete Partidas.

Una práctica compleja, que nos permite apreciar no sólo esta actividad específica del notariado, sino también la actividad complementaria del registro, así como del encargado del sello (o *chancellorio*) y del mismo refrendo. Actividades diferentes, que puede desempeñarlas una sola persona, al principio, y que terminarán siendo instituciones o oficios diferentes con el paso del tiempo, encomendándose en todo caso, a los escribanos y a los notarios, casi indistintamente.

Como vemos, los oficios de la escribanía así como del notariado, se origina por mandato de la ley o por algún acto del rey en ese contexto de propósitos de conferir seguridad y certeza al tráfico jurídico. De estas experiencias históricas muy pronto se pasó a una muy amplia regulación tanto de la Escribanía y del Notariado cuanto de los registros mismos, del carácter de públicos y de la publicidad de sus certificaciones. Esta regulación la encontramos en efecto, en las Leyes de Partidas, así como en la recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, por citar los cuerpos de leyes que estuvieron en vigor, no sólo durante la etapa colonial, sino sobre todo, durante todo el siglo XIX en México, es decir, hasta que fueron apareciendo nuestros códigos federales y estatales.

Véase, por ejemplo, la Segunda Partida, título IX, Leyes séptima y octava y la Tercera Partida, título XIX y título XX. Respecto de la Recopilación de las Leyes de Indias véase el tomo I de la edición de 1791, libro II, título XXIII de la página 431 a la 442; así como del tomo II, libro V, título, VIII, de la página 144 a la 154; y del libro VIII, título V de la página 446 a la 449.

Vamos a detenernos en esta regulación, ya que sus principios se recogen fielmente en las leyes federales y en las estatales sobre notariado.

Veamos lo que dicen, a modo de ilustración, las leyes federales, como la del 19 de diciembre de 1901, la del 29 de enero de 1932, la del 23 de febrero de 1946, o la ley del 8 de enero de 1980.

a) Relación con la materia registral

No es fácil determinar el momento en que nace, en la tradición del Derecho español, la institución registral. Por lo que hallamos en la Tercera Partida, vemos que a los registradores se les define como escribanos, encargados de transcribir en unos libros especiales, las cartas del Rey. Dice textualmente la Ley VIII del Título XIX de esta Tercera Partida:

"Registradores son dichos otros escribanos que ha en casa del Rey que son puestos para escrevir cartas en libros que han nombre registros, e nos queremos aqui dezir, porque han nombre assí estos libros, e que proviene dellos."¹

El término de escribano, que ya encontramos en los fueros municipales y Cartas de Población, está tomado de la acción misma que se realiza: escribano, es el que escribe: "*qui scripsit*", así como notario proviene de la expresión "*qui notavit*", en terminología, repito, de las Cartas Pueblas y Fueros Municipales, pertenecientes a una etapa más antigua (hacia el año 730 y posteriores). Quizá por ello, la Tercera Partida asocia al registrador con una clase especial de escribanos, que "son puestos para escribir en los libros". Mientras que, se llama registro a los mismos libros en los que se hacen los asientos de las cartas.

Con todo y cualesquiera que sea el origen y su proceso de formación

bros, en donde se hacen los asientos de cartas y documentos y un archivo a donde se remiten los libros en cuestión, cada año, para su conservación.

El Título XV del Libro Segundo de la Nueva Recopilación, que comentamos, lo dice expresamente. En efecto; existe o se crea el oficio de registrador, cuando el Rey así lo determina: "...a quien nos hiciéremos merced del dicho oficio de registro."²

La persona que resulta agraciada con la merced de este oficio, se llama registrador, y su función consiste en hacerse cargo de escribir los asientos registrales, custodiarlos, otorgar certificaciones:

"porque se pueda dar razón de todo ello, cada que nuestra merced fuere de mandar catar en los dichos registros; y cuidar su remisión, cada año para su archivo en el lugar señalado."

La operación del registro consiste, por un lado, en poner su nombre en el documento mismo, que se presenta para tal efecto: "ponga su nombre enteramente en la carta que registrare"³ y por otro lado, en dejar constancia de dicho documento en los libros del registro y volver a poner allí su nombre "...I assfmismo en el registro."⁴

Tal operación deberá hacerla por sí mismo el registrador, o por su lugar teniente. Una y otra persona, en su caso, deberán residir en la Corte: "...que resida personalmente en la Nuestra Corte."⁵

El oficio se otorga a persona fiel y proba, previamente "*aprobada i jurada en el nuestro Consejo*".⁶

Los efectos que produce el registro, son los de validez, y los de ejecutividad o ejecutabilidad, pues una carta o disposición que no hubiere cumplimentado el requisito del registro, tal como quedaba ordenado, será nula y no debía cumplirse: "*sea en sí ninguna, i no sea cumplida*".

2 *Ibidem.*

3 *Ibidem.*

4 *Ibidem.*

5 *Ibidem.*

6 *Ibidem.*

Eran objeto de registro, según viejas leyes de Valladolid, de 1447, y de Toledo, de 1462.⁷ Todas las cartas y toda clase de provisiones; las causas de los fiscales y de los asuntos reservados al Rey. Todo lo cual debía luego remitirse, para su conservación y custodia, a un archivo especial, que se ordena sea creado en la Chancillería.

El texto de la Ley VIII de la Tercera Partida contenía ya todas estas provisiones de la institución registral. Por ejemplo, se define al registro como: "libro que es fecho para remembrança de las cartas e de los privilegios que son fechos."

El registro, además, servía para reponer aquellos documentos que se pudieran haber perdido por los interesados, que se hubiesen desvanecido o echado a perder, y para evitar cualquier duda que se pudiera suscitar por el mal estado de conservación del texto original. Además, el registro, mediante la compulsación o cotejo, hacía prueba plena de autenticidad. Decía, textualmente esta ley VIII, sobre la materia registral:

E tiene pro porque si el privilejo, o la carta se pierde o se rompe, o se desfaze la letra por vejez, o por otra cosa: o si viniere alguna dubda sobre ella pro ser rayda, o de otra manera qualquier: por el registro se pueden cobrar las perdidas, e renovarse las viejas. E otro sí por el pueden perder las dubdas de las otras cartas de que han los omes sospecha. E aun yaze y otra, porque si alguna carta diessen como non devan, por el registro se puede provar quien la dio: o en que manera fue dada.⁸

Respecto a los deberes del registrador, se ordenaba que:

escrivan las cartas lealmente como gelas dieren, non menguando nin añadiendo ninguna cosa en ellas, e non deven mostrar el registro si non al notario, o al sellador, o a otro alguno por mandado del Rey, o des- tos sobredichos o alguno de aquellos que han poder de judgar, o de fazer justicia.⁹

7 *Ibidem.*

8 Véase en el libro citado de *Códigos Antiguos de España*. Tomo I. p. 444.

9 *Ibidem.*

En suma, el registro es semipúblico, ya que, si bien no está al alcance de todas las personas, indiscriminadamente, sí se permite tener acceso a los interesados, titulares o favorecidos por alguna carta o privilegio; así como a los selladores, notarios, escribanos y jueces que, por razón de sus oficios, tuvieren que esclarecer algún problema relacionado con el registro. Y, por supuesto, tenía acceso al registro cualquier otra persona, que fuera autorizada por el Rey.

Estupenda caracterización de la institución registral, la que nos hace la Tercera Partida y la propia Nueva Recopilación.

La materia registral se relaciona con la del refrendo, no sólo porque puedan tener origen común, con respecto a la fuente que estamos manejando, sino también por lo que tienen que ver, refrendo y registro, con la figura del escribano, que es el que transcribe materialmente las cartas y privilegios del Rey o la Reina (éste, evidentemente, no los escribe de puño y letra, ya que se limita a firmarlos, en el mejor de los casos), y es el que se encarga de pasarlos a los libros o registros, y es, en algunos casos, el encargado de refrendarlos. Hablamos, claro está, de la institución de la escribanía, de la que conocemos varias clases o a la que se le encomiendan funciones diferentes.

b) Relación con la materia del sello

La institución del sello (*siilo, siillo, siello, o signum*), es muy remota y se encuentra ya en los documentos, por ejemplo, de las Cartas Pueblas y Fueros Municipales más antiguos. En estos documentos, así como en los cuerpos legales posteriores, encontramos desde las voces latinas de "*signum, signare*", hasta las de *siilo, siillo, siello*, referidas tanto a una señal visible o material, que puede ser un sello de oro, un sello de plomo, etcétera, cuanto a una rúbrica o firma "*signum feci*", "*signavi*".

La Partida Tercera, que dedica todo el Título XX a esta materia, define al sello en la Ley I, de la forma siguiente:

Sello es señal que el Rey, o otro ome qualquier manda fazer en metal, o en piedra para firmar sus cartas con el. E fue fallado antiguamente, porque fuesse puesto en la carta como por testigo de las cosas que son escritas en ella, e tiene pro a muchas cosas: ca por el las donaciones, e las

tierras, e las heredades que los Señores dan a sus vassallos las han firmes, e seguras. E otro sí las mandaderías, que ome embia por sus cartas son mas e van en mayor poridad por la cerradura del sello. E otro sí todas las cosas que ome ha de librar, por sus cartas, libranse mejor, e son mas creydas quando su sello es puesto en testimonio dellas.¹⁰

Propiamente, sello es la señal material, hecha de metal o piedra, que era empleada como firma personal del Rey o su equivalente o de cualquier otra personalidad. Por lo que ya conocemos de las Cartas Pueblas y de los Fueros Municipales, existen casos en los que el Rey ponía expresamente su firma. Después, tal como sucede con los supuestos de las Cédulas, que recoge Vasco de Puga, el monarca se limita a decir "yo el Rey"; "yo la Reina", complementándose, en todo caso, la rúbrica o la expresión de referencia, con el sello correspondiente que ponía el encargado de este oficio.

El sello es, ante todo, para estas fechas en que se promulga la Nueva Recopilación, un oficio complejo, como el de la institución del registro. Mas aún, parece que durante la primera etapa de la vida de estas instituciones, el encargado del sello era, al mismo tiempo, el encargado de llevar el registro o de registrar los documentos del Rey, toda vez que la Tercera Partida, en el Título XX y en la Ley IV, manda previamente a los selladores: "Que fagan registrar las cartas, cada una en el registro que le conviniere."¹¹

Y, antes decía esta misma Ley: "E deven guardar los registros, que non si pierdan."

Los responsables del sello, según la Partida Tercera, tenían amplísima facultad para examinar las cartas que se les presentasen, y poder así verificar su autenticidad, de manera que sólo en los casos en que se tenía la certeza de dicha autenticidad, se pasaba a su registro y, posteriormente, a colocar el sello correspondiente. En caso contrario, el sellador procedía a romper la carta, a inutilizarla o, en palabras de la Ley VI de la misma Tercera Partida, "a quebrantar, e cancelar las cartas que fueren mal fechas".¹²

10 *Ibidem.* p. 446.

11 *Ibidem.*

Según esta misma Ley VI, la institución de la Cancillería tuvo su origen en esta acción de inutilizar las cartas mal hechas (falsas) "por ende dezimos que cancellería es lugar do deven aduzir toda las cartas para sellar... E por esto la llaman cancellería, porque en ella se deven quebrantar, e cancelar las cartas que fueran mal fechas".!13

No en vano, el sello, en principio, se le daba nada menos que al Chanciller mayor de los reinos de Castilla y de León.!14Había varias clases de selladores: selladores de palacio o de la Casa real; selladores de ciudades y selladores de villas. El sello debe recibirse de manos del Rey, ante quien se le jura honradez y lealtad. Y lo reciben el Cancellor o el notario, y éstos pueden, a su vez, ponerlo en manos de sus lugartenientes o de terceras personas, a buen juicio, de aquellas.!15

A su vez, había varias clases de sellos, no solo por razón del material de que se hacía (metal o piedra), sino también por razón de otros diferentes motivos, y así se habla de "sello dorado o de oro"; de "sello plomado o de plomo"; de "sello de piedra"; "sello de confirmación"; "sello de puridad"; de "sello mayor", etcétera.

Son objeto de la acción de sellar, tanto los documentos públicos, como los privados, por así decirlo. En todo caso, en tratándose de documentos públicos, que son aquellos procedentes del Rey, de sus Consejos, y aún de las diferentes autoridades de las ciudades y villas y las mismas justicias, para tener plena validez y fuerza, debían presentarse al sellador, quien después de examinarlos cuidadosamente, ordenaba su registro y, posteriormente, se le colocaba el sello de que se tratase.

Los cuerpos legales, como las Partidas y la Nueva Recopilación, hablan de Cartas, de providencias, de privilegios por regla general, pero en realidad toda clase de documentos podían hacerse valer por medio de una carta real, o de una providencia o de un privilegio, indistintamente. Por Carta Real se despachaban los fueros municipales y las Cartas de Población.

12 *Ibidem.* pp. 446-447.

13 *Ibidem.* p. 447.

14 *Ibidem.*

15 *Ibidem.*

ción; por Carta Real se otorgaban todas las clases de privilegios, desde el otorgamiento de tierras, hasta el permiso para celebrar ferias, o para dejar de pagar algún impuesto. Por medio de la Carta Real, o del privilegio, cualquier documento privado se podía transformar en público y así gozar de esa infalible garantía del sello real. ¿Por qué se buscaba siempre obtener el sello real? Sencillamente porque el sello real producía efectos plenos de validez y de plena eficacia "erga omnes". El sello real representó siempre la máxima garantía de validez y de eficacia. Yo suelo recordar, a modo de ejemplo, por la profunda impresión que me causó su lectura en Bernal Díaz del Castillo, la anécdota que allí se narra, sobre que, Hernán Cortés, al recibir a los componentes de la primera Audiencia, que iba a establecerse en la Nueva España, y que lo iban nada menos que a residenciar, cuando éstos le mostraron sus cartas y vió los sellos reales, los besó en señal de humilde acatamiento. ¡Un gesto verdaderamente admirable, de un hombre que ya se había atrevido a desobedecer al gobernador de Cuba! El sello real es la máxima garantía del tráfico jurídico, en general. Las cartas reales, sin embargo, para su validez, debían ser registradas siempre, y luego selladas. Sin estos requisitos eran nulas.¹⁶

El sello era señal, por excelencia, de autenticidad, validez y eficacia. El sello suponía el examen previo del contenido del documento y de la autenticidad de su origen, y de los firmantes; el sello suponía siempre, la acción registral y, sin duda alguna, cuando aparece, la acción refrendataria. ¿Acaso el sello no es una forma de refrendo? ¿no lo dice expresamente la Ley I de la Tercera Partida, ya citada?

Sello, dice, es señal que el Rey, o otro ome qualquier manda fazer en metal o piedra para firmar sus cartas con él.¹⁷

El sello equivale a una rúbrica, a una firma personal; es el testimonio de la autenticidad del documento. Dice más adelante la Ley citada: "E fue fallado antiguamente, por que fuesse puesto en la Carta como por testigo de las cosas que son escritas en ella..."¹⁸

16 Tal es el sentido, en efecto, de la Ley XV, en donde se consagra el refrendo, el cual, bajo el punto de vista de esta secuencia, juega el papel de requisito, igualmente necesario para la validez de los documentos.

17 Véase en el libro citado: *Códigos Antiguos Españoles*. Tomo I. p. 446.

18 *Ibidem*.

Como vemos, el sello es la mejor señal de la autenticidad del documento; es una especie de firma personal, por así llamarla, que se pone en los escritos "como por testigo" de su contenido, para darles carácter de "firmes e seguras". El sello, en fin, se transforma en una especie de refrendo, cuando el que pone el sello es una persona diferente a aquella que dictó el escrito de que se trate.

En efecto; cuando la Carta o documento procede de manos del Rey o de persona por él autorizada y se presenta al sellador como documento real, las acciones encaminadas a su examen, a su registro en su caso, y al sellado, son acciones sencillamente refrendatarias. Y son acciones refrendatarias porque, al poner el sello, o al registrar el documento, el tenedor del sello y el encargado del registro, que durante la primera etapa, era la misma persona, debía no sólo poner su firma, sino que debía escribir su nombre completo en la carta, como lo disponía de manera expresa, una ley de Madrigal, de 1476, firmada por los Reyes Católicos, en relación con otra Cédula de 1502, firmada en Toledo, el 17 de septiembre, por la Reina Doña Isabel.

c) Relación con la institución de la escribanía y del notariado

Según ya hemos adelantado, el término "escribano" proviene del radical que hallamos en el verbo latino "*scribere*". En algunas Cartas Pueblas, como hemos visto, ya aparecen las primeras expresiones romanceadas de este vocablo, combinándose con sus correspondientes expresiones latinas.

La Tercera Partida, título XIX, Ley I, nos define al escribano como "el hombre que sabe escribir": "como ome que es sabidor de ESCREVIR."¹⁹

Desde antiguo se ha hecho una doble clasificación de los escribanos. Por un lado, se agrupa a los escribanos que ponen por escrito las disposiciones del Rey, a través de las Cartas, los privilegios "e los actos de casa del Rey", como reza la ley mencionada hace un momento. Mientras que, por otro lado, se agrupa a los escribanos encargados de dar fe de hechos,

¹⁹ *Ibidem*, p. 443.

prestar testimonio, cotejar documentos, en las ciudades y en las villas y en otros lugares, que desempeñan el papel, más o menos, que posteriormente se les encomendaría a los notarios. Ambos grupos, reciben el nombre de escribanos y tienen el carácter de públicos; es decir, reciben su nombramiento de manos del Rey y actúan en su nombre o por su mandato.

La institución notarial, aunque el término proceda de una raíz diferente a la del término de Escribano, el legislador histórico la ha vinculado mucho con la institución de la escribanía. De hecho, la segunda especie de escribanos cumplen funciones notariales, quienes toman conocimiento (notario proviene del supino del verbo *gnosco*, cuyo supino es *notum*, de donde *notitia*, *notarius*, etcétera) de un hecho y dejan constancia o fe pública sobre el mismo.

Con todo, se les da un trato separado en las Partidas. De los notarios se ocupa la Partida Segunda, Título IX, Ley VII, en donde se les define como oficiales reales que "fazen las notas de los privilegios e Cartas, por mandado del Rey, o del Chancellor". Son nombrados unas veces por el Rey, y otras por el mismo Chancellor. Se dice también que los notarios deben hacer sellar las cartas antes que sean "vistas", o pasen a manos del Rey o del mismo Chancellor. Es decir, tienen el deber de pasar sus escritos por la oficina del sello, para cumplimentar el requisito de validez.

Como sabemos ya, por la referencia a los oficiales del sello y del Registro, estamos ante figuras muy próximas unas a otras. El Chancellor sellador, el registrador, el escribano y el notario, probablemente era la misma persona en los primeros tiempos. Después, esta misma persona comenzó, porque así se lo autorizaban las leyes, a nombrar lugartenientes y ayudantes que realizaban estas labores, bajo la supervisión y responsabilidad de aquel. Más tarde, en fin, se institucionalizan las funciones y nacen los oficios, de manera autónoma o separada. Sin embargo, algunas de estas funciones siempre permanecieron concomitantes y casi correlativas: el notario y el escribano se encargan de poner por escrito los mandatos reales; al registrador correspondía transcribir literalmente esos escritos a sus libros y custodiarlos en un archivo; después, el sellador colocaba el sello de autenticación que tocara; y, por último, venía la firma refrendataria, se empleara o no esta expresión, que tal es, en puridad, la firma de los secretarios del Rey, que no son otros, sino los propios notarios de la tradición histórica.

La escribanía, lo mismo que la institución notarial, tienen carácter público y su firma goza de la prerrogativa de la fe pública, "cuyas cartas deven ser creydas por todo el reyno",²⁰ en palabras de la Ley III, Título XIX, de la Partida Tercera. El escribano, a su vez, gozaba del respeto y miramiento públicos como oficial del Rey, de manera que se agravan especialmente los tipos penales, cuando se hacen en perjuicio de un escribano, Ley XIV.²¹

Los escribanos, pues, como oficiales reales, recibían el encargo de hacer las cartas que les mandara el Rey, por sí mismos, o de sus manos mismas, como se aclara en la Ley V del Título XIX, de la Tercera Partida, salvo casos de enfermedad o de trabajo, en cuyo supuesto, el escribano podía pedir el auxilio de otra persona. En todo caso, la carta deberá ir firmada por la persona que la haya hecho, con la leyenda de que lo hizo por orden del escribano y deberá ser revisada por éste, poniéndole, además la leyenda de que la mandó escribir por tercera persona.²² De otro modo, la carta será falsa y se puede ser acreedor a las penas correspondientes.²³

Los cuerpos legales que comentamos, nos dejan la impresión de que en aquellas etapas históricas se gobernaba a través de las cartas; la justicia se impartía a través de las cartas llamadas de simple justicia;²⁴ el gobierno de los pueblos se hacía por medio de las Cartas de Población, Cartas de Privilegios o Fueros Municipales, que eran otra especie de Cartas Reales. De igual modo se hacía entre los particulares, cuando querían éstos dejar constancia pública de sus actos, como compraventas, tenen-

20 *Ibidem.*

21 *Ibidem.* p. 445.

22 Esta previsión, sin duda, ya existía en la etapa de los Fueros Municipales y Cartas de Población, toda vez que, en las fórmulas refrendatarias, ya examinadas, se encuentra la indicación expresa de que se escribió por órdenes de un escribano o de un canciller, señalándolo por su propio nombre.

23 Esta leyenda, por tanto, formaba parte del requisito formal del registro y su defecto producía nulidad.

24 Se entiende que la resolución del juez o tribunal, se emite con fundamento en una Carta Real, previamente otorgada, capacitando al destinatario para impartir justicia. Recordemos cómo cuando llega la Primera Audiencia a la Nueva España, para, entre otros casos, tomar residencia a Hernán Cortés, lo primero que hacen los miembros de ella, fué mostrarle las Cartas Reales correspondientes a Hernán Cortés.

cias, etcétera; se acudía a estos escribanos para que, a nombre del Rey, se les expidiera la correspondiente carta. Las cartas son el gran género que da nombre a todos los escritos del Rey. Por encima de la Carta, pero no necesariamente de mayor valor o supremacía, estaban la Ley, la Cédula o la pragmática, como disposición de carácter general y universal. Las Cartas parecen, más bien, disposiciones particulares, para un pueblo, para un individuo.

Los escribanos también hacían las funciones de registradores. "Registradores", dice la Ley VIII de este mismo Título XIX de la Tercera Partida: "son dichos otros escrivanos que ha en casa del Rey que son puestos para escrevir cartas en libros que han nombre registros."²⁵

d) Ejemplo de las leyes más recientes

La Ley de 1901 no define en su articulado lo que es la fe pública, sino que esta definición venía en su exposición de motivos publicada junto con la ley. ¿Qué es la fe pública para esta ley? Dice textualmente su exposición de motivos:

La fe pública no es, no puede ser más que un atributo del Estado, supuesto que es una manifestación de Derecho aplicada a la validez y credibilidad de actos concernientes a la vida civil.

La fe pública, diríamos nosotros parafraseando el concepto transcrito, y recogiendo el sentir de la doctrina común, es una calidad que el Derecho atribuye a ciertos documentos, aplicada a la validez y credibilidad, es decir, certidumbre y autenticidad en relación con los hechos y actos en ellos narrados.

Más abajo, como es natural ya que se está regulando la fe pública notarial, aclara que el individuo que les da fe pública a dichos actos, actúa a nombre del Estado y es un funcionario público:

Por esta razón el individuo que conforme a la ley hace constar esos actos, que los reviste de solemnidad y les da fe pública, no hace otra cosa que obrar, en nombre del Estado, ejercer una función de este, y es, por tanto, un funcionario público.

25 Véase en el libro citado: *Códigos Antiguos Españoles*. Tomo I. p. 44.

Poco después en la misma exposición de motivos se precisa que el notariado constituye una función de orden público, principio éste que se recoge en el artículo primero de dicha ley de la siguiente manera:

Artículo 1º El ejercicio del notariado es una función de orden público que, en el Distrito Federal y Territorios Federales, únicamente puede conferirse por el Ejecutivo de la Unión en los términos que establece esta ley.

Se añade, como vemos, una nota nueva, la de ser el notariado y, por ello, la fe pública notarial, una materia de orden público, volviendo, sin duda, a resaltar el viejo sentido del *ius publicum* de los romanos. Además, se dice en el artículo 2 que por la fe pública se da autenticidad a los actos y hechos que los particulares quieran o deban darles este carácter de la autenticidad.

El principio de que la fe pública sea un atributo del Estado, tal como lo declara la ley de 1901, ciertamente se mantendrá como una constante en todas las demás leyes federales, incluida la ahora en vigor. La declaración formal se enuncia diciendo que es una función del Estado y se remarca en todos los casos precisando que tiene el carácter de orden público. Es una función del Estado de orden público.

El artículo primero de la ley de 1932 lo consagró en los siguientes términos:

Artículo 1º El ejercicio del Notariado en el Distrito Federal y Territorios Federales, es una función de orden público que únicamente puede conferirla el Ejecutivo de la Unión.*

La ley de 1946 decía en su artículo primero:

Artículo 1º El ejercicio del Notariado en el Distrito y Territorios federales es una función de orden público. Estará a cargo del Ejecutivo de la Unión quien lo ejercerá por conducto del gobierno del Distrito o Territorio federal correspondiente.

Por su parte la ley de 1980, una vez que desaparecieron los territorios federales, se limita a decir que:

Artículo 1º La función notarial es de orden público. En el Distrito Federal corresponde al Ejecutivo de la Unión ejercerla por conducto del Departamento del Distrito Federal.

En suma, la fe pública es, como dice José Hiram Posso de Argentina, o Castañ Tobeñas de España, es una calidad que presentan y tienen unos documentos determinados, "suscritos por unos funcionarios cuyas aseveraciones, cumplidas las formalidades del caso, tienen la virtud de garantizar la autenticidad, la certidumbre de los hechos narrados y por consiguiente su validez y eficacia jurídica".

2. Clases de la fe pública

Siendo un atributo del Estado, o una función del Estado, es natural que la fe pública se manifieste o pueda manifestarse en todos los ámbitos del poder público. Más aún y siendo intrínsecas al acto de gobierno, no sólo la certidumbre, podría concluirse en que la fe pública es una calidad del acto de autoridad que se emite dentro de sus respectivas competencias.

De esta manera, la fe notarial solamente sería una especie más de entre otras varias que existen, como la fe pública judicial, la fe pública en ámbito del poder legislativo; la fe pública civil, las certificaciones tan diferentes de carácter registral; la fe pública en materia política, en materia de Derechos Humanos y, por supuesto también en materia mercantil y de comercio.

3. Sobre el régimen de la fe pública del notariado federal

Ya sabemos que la fe pública en el campo del Notariado es una concreción particular de ese atributo genérico del Estado reconocido por la ley del Notariado de 1901; y es, en palabras de las subsecuentes leyes del Notariado, una función específica encomendada al Ejecutivo Federal.

Es una función del Estado que se encomienda a personas particulares, o a profesionales del Derecho, como dice la ley de 1946, calificados en otras ocasiones como funcionarios, según lo hacía la ley de 1901 y la ley de 1932. Se discute un tanto sobre si el notario tiene o no carácter de funcionario, toda vez que las leyes dan pie para ello, pero nadie pone en tela de juicio el sentido propio y estricto que corresponde a la función misma.

Es una función del Estado que tiene carácter de orden público, como se repite en los textos legales que venimos citando.

Ahora bien, como todas las funciones del Estado, la función notarial está sujeta al principio de la territorialidad sobre la cual el Estado en cuestión extiende su poder público. Las leyes del Notariado siempre han fijado con toda puntualidad estos límites espaciales: se encomienda dicha función al Ejecutivo Federal y nada más se ejerce sobre los espacios del Distrito Federal y sobre los Territorios Federales.

Como sabemos, ya no existen los territorios federales, como se conocían hasta antes de 1974. Nada más quedó el Distrito Federal, tal como lo reconoce la ley de 1980, si bien, nosotros recordaríamos que por virtud del artículo 42 constitucional el Ejecutivo federal goza de competencia sobre ciertas islas, cayos, arrecifes, etcétera, que no formen parte del algún Estado.

Igualmente debemos señalar que el Poder del Ejecutivo federal, en particular, o el poder federal más en general y tratándose de la función notarial no podrá ser ejercido fuera del ámbito estricto del territorio del Departamento del Distrito Federal, tal como lo señala el artículo 5 de la ley de 1980.

Es decir, y esto es capital en México, ese atributo del Estado, debido a que estamos organizados bajo la forma de gobierno federal, ese atributo será ejercido por cada una de las instancias soberanas reconocidas por nuestro Pacto de Unión: en el Distrito Federal le toca al Ejecutivo federal y por otro lado, en cada Estado será ejercido por sus propias autoridades como un atributo indiscutible de su régimen interno soberano. Así es como siempre se ha venido entendiendo y ejerciendo esta función hasta la aparición de esa cuestionada ley federal de Correduría Pública de 1992.

Por otro lado, cabe añadir que la función de notario tiene ciertas incompatibilidades, las cuales nos ayudan a determinar su régimen jurídico.

La ley de 1901, en su artículo 2, declaraba incompatibles las funciones del notario con el desempeño de "todo empleo, cargo o comisión públicos, que no sean de la enseñanza; con los empleos o comisiones de particulares, que pongan al notario en dependencia de una persona; con el desempeño del mandato y el ejercicio de las profesiones de abogado, comerciante, corredor o agente de cambio y con el ministerio de cual-

quier culto", aunque si podía ser mandatario de su esposa, ascendientes y descendientes en línea recta.

La ley de 1932 al hablar de las incompatibilidades en su artículo 3 se refirió a todo empleo, cargo o comisión públicos, remunerados o no, con excepción de la enseñanza. En cambio, la ley de 1946 volvió a recoger con mayor detalle todas las incompatibilidades de la ley de 1901.

La materia relativa a las incompatibilidades ya no se actualizó en la ley de 1980, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto. Parece haberse debilitado mucho, al grado de que en la mayoría de los Estados no parece haber incompatibilidades con el ejercicio de las profesiones de abogado, por citar un ejemplo. Con todo, este debilitamiento o flexibilidad no deberá conducirnos al extremo de la no existencia de incompatibilidades.

Completaría esta breve descripción del régimen jurídico de la función de notario la referencia a la materia objeto de dicha función.

La ley de 1901 refería el ejercicio de la función notarial "a los actos concernientes de la vida civil", en palabras de su exposición de motivos. Por su parte, la ley de 1932 traía una referencia más explícita al establecer en su artículo 7 que el Ejecutivo federal quedaba autorizado para crear nuevas notarías "según lo exijan el aumento de la población o el ensanche de los negocios civiles y mercantiles". Las demás leyes, inclusive la vigente, no se ocupan en llegar a una determinación de la materia sobre la cual se ejerce la función notarial, ya que se hace una remisión genérica a lo que digan las leyes. Sin duda sigue siendo válido lo que decía dicha ley de 1901 y la de 1932 y son materia objeto de la función del notariado los actos concernientes a la vida civil y mercantil y todas aquellas materias que las leyes señalen, tal como hacen, por ejemplo, las leyes electorales, etcétera. Es decir, versa sobre todo lo que los particulares deban o quieran formalizar a través de esta función de la fe pública como decía la ley de 1901.

Dichas leyes, hablando en general, en muchos casos exigen a los sujetos que determinados actos ciertamente deberán formalizarse ante la fe pública notarial, o les subordinan el alcanzar ciertos beneficios, como el de tener acceso a los registros públicos, a la intervención del notario.

Ahora bien, si por regla general los notarios no podrán ejercer función alguna fuera de su territorio, se deja abierta la posibilidad de intervenir en actos de personas que acudan a sus oficinas para formalizarlos aunque "puedan referirse a cualquier otro lugar". Este es un principio antiguo que se recoge en la ley de 1901 y todas las leyes posteriores, incluida la vigente. Como es natural se trata de actos pertenecientes a la esfera de autonomía de la libre voluntad de los sujetos y están condicionados a las leyes internacionales, en su caso, lo mismo que a las leyes estatales mexicanas en el sentido de los artículos 5 y del 121 constitucionales.

En efecto, conviene puntualizar que el ámbito de validez de la fe pública notarial se extiende a todo el territorio nacional por virtud de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución, el cual consagra esta validez de manera universal y recíprocamente respecto de los actos públicos, dice textualmente:

Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;
- II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación;
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo dispongan sus propias leyes.
Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;
- IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros; y
- V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros.

Magnífico texto. En él se compaginan, con mucho acierto, por un lado, la necesidad de aceptar como plenamente auténticos y válidos los actos públicos de manera recíproca por parte de todas las autoridades del país hacia el interior de sus regímenes interiores; y, por otro lado, el imperativo de respetar el principio de la vigencia espacial o territorial de los mismos actos públicos. Es decir, las autoridades no deberán traspasar el ámbito territorial propio; por eso se insiste en que las leyes de cada Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y no podrán ser obligatorias fuera de él.

Queda claro que la función notarial encomendada al Ejecutivo federal solamente deberá extenderse al ámbito preciso del territorio del Departamento del Distrito Federal y, anteriormente también a los territorios federales. Ni más ni menos, como lo expresan todas y cada una de las leyes del notariado federal.

Vemos, pues, que existe una perfecta armonía entre este artículo 121 de la Constitución con los alcances normativos de las leyes federales del notariado. Sobra decir que este artículo 121 proviene desde la Constitución de 1824, cuyo artículo 145 decía exactamente lo mismo que la primera parte del vigente artículo 121. En efecto, leemos:

Artículo 145. En cada uno de los Estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. El Congreso general uniformará las leyes según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos.

Poco después de 1824, hacia 1842 ya se había añadido detrás de la palabra actos, el adjetivo de públicos, que en rigor no hacía falta, pero que tampoco sale sobrando. Todos los actos públicos, es decir, todos los actos de gobierno. A todos estos actos les es inherente esa calidad o atributo de la fe pública y, entre ellos, tenemos que incluir a los actos notariales, como es natural.

En todo caso, ahora insistiríamos en que las leyes de cada Estado no tendrán vigencia fuera de su Estado, principio que podemos aplicarle perfectamente a las leyes del Congreso de la Unión dictadas para el Distrito Federal y en general, a todos los actos de los poderes federales, los cuales no podrán invadir el régimen interno de los Estados, según lo previene el artículo 124 constitucional, complementando lo dispuesto por el 121 de manera muy atinada y correcta.

4. Fundamento constitucional del régimen legal de la fe pública en el Distrito Federal

La competencia de los poderes federales en materia de fe pública notarial, lo mismo que en todas las demás materias, la encontramos en el artículo 73, fracción VI de la Constitución, el cual previene lo siguiente:

Artículo. 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

Esta fracción ha sufrido diversas reformas. Sin embargo, en lo esencial no ha cambiado desde la redacción original de 1917. Esto es, el Congreso está facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales como decía la versión original. Como vemos en esos espacios territoriales, los poderes federales, a través del Congreso, eran competentes en todo hasta que sobrevino la última reforma, que fue hecha el 25 de octubre de 1993, misma que citamos ya, por cuyo efecto se reservan algunas materias a la Asamblea de Representantes.

En dichos espacios territoriales, los poderes federales pueden ser competentes para regular la vida civil, los actos de comercio y de carácter mercantil; los laborales, los hacendarios, etcétera, sin más limitación que las materias reservadas a la Asamblea de Representantes.

Repetimos que el fundamento constitucional de esta competencia se encuentra en esa facultad expresa y exclusiva del artículo 73, fracción VI, perfectamente avalada por la previsión de los artículos 121 y 124 de la misma Constitución.

III. EXAMEN DE LA INSTITUCION DE LA CORREDURIA MERCANTIL.

1. Hacía un planteamiento correcto de las controversias

Ya lo hemos repetido varias veces que la fe pública se extiende también al campo del comercio y de lo mercantil, no sólo porque esas materias se

encuentran señaladas como objeto de la función notarial, sino porque siendo la fe pública una cualidad inherente al acto de gobierno, deberá también extenderse al campo mercantil.

Esta observación preliminar, en efecto, nos ayudará a plantear mejor las controversias que ha suscitado la ley federal de la correduría pública, ya que el punto clave de la controversia no debe ser ni versar sobre el hecho de que una ley federal les asigne por primera vez, o les amplíe si ya la tenían, la calidad y el atributo de la fe pública a la correduría mercantil o de comercio.

• Como la fe pública es un atributo del Estado, como tal, o de la autoridad en cuanto tal, la ley federal puede legítimamente determinar si a los corredores, agentes de cambio y agentes mercantiles se les deberá reconocer como autoridades o funcionarios, o si aunque no tengan ese carácter formal de autoridad, el que sus actuaciones gocen de la prerrogativa de tener la calidad de la fe pública, para todos los efectos del artículo 121, que ya hemos citado en páginas anteriores.

Más aún, dentro de las posibilidades jurídicas, la ley federal podrá establecer, si lo creyera oportuno, una formal equiparación entre las instituciones del notariado federal y las de la correduría federal, no obstante que, como ya lo señalamos, se consideran oficios incompatibles por las leyes del notariado federal que venimos estudiando. Pero, repetimos, esta incompatibilidad puede desaparecer en el momento que lo decrete en tal sentido una ley federal.

No va, en nuestra opinión, por este rumbo la controversia levantada por la ley federal de correduría pública. No se cuestiona el hecho de que los corredores federales de comercio ahora tengan funciones de fe pública, que antes no tenían, o que no tenían con el carácter y la profundidad con que la nueva ley lo decreta, sino que esas funciones las ejerzan fuera del Distrito Federal, en general; y, en particular, que las ejerzan sobre bienes inmuebles que el artículo 121 expresamente declara sujetos a las leyes de los Estados. He aquí correctamente planteada la cuestión, al menos para el notariado nacional. Si los notarios del Distrito Federal se defienden, ese es otro problema.

2. Competencia federal para regular la correduría mercantil en el Distrito Federal

Como es natural, el mismo artículo 73, fracción VI de la Constitución, cuyo texto hemos citado ya en páginas anteriores, deberá servir de fundamento a los poderes federales para ejercer la más amplia competencia en el Distrito Federal y demás territorios sujetos a su jurisdicción (véase artículo 42 constitucional) en materia de correduría mercantil. El Congreso de la Unión está facultado de manera expresa y exclusiva para legislar sobre dicha materia en los términos que su soberanía lo juzgue pertinente y sin oposición de nadie.

Dicho Congreso es plenamente soberano para alterar el Código de Comercio en todo o en parte, como lo ha hecho muchas veces; puede derogar el Título Tercero que regulaba la materia de los corredores, como lo hace mediante la ley federal de correduría pública del 29 de diciembre de 1992, manteniéndolo en vigor, con todo, mientras vivan los corredores habilitados conforme a dicho viejo Código. Para el Distrito Federal el Congreso es plenamente soberano, sin más limitaciones que las concesiones hechas a favor de la Asamblea de Representantes, que poco a poco va desplazándolo.

Salvo dichas concesiones a favor de la Asamblea de Representantes, el Congreso no conoce límites en su competencia. Puede, por tanto, mediante la ley federal de correduría o mediante otras nuevas leyes cambiar las cosas para el Distrito Federal: puede, por ejemplo, cambiar el régimen de la función notarial federal: puede determinar que, en adelante, sea o no compartida con los corredores de comercio, no obstante que, repetimos, las leyes del notariado federal decían que ambas profesiones eran incompatibles y una y otra cambiarlas por el sistema de fe pública anglosajón. Lo puede hacer todo. Pero no así sobre el territorio de los Estados.

3. Límites territoriales a la fe pública de los corredores federales

Todos sabemos que el ejercicio del poder tiene límites espaciales absolutamente infranqueables, salvo por el abuso del Derecho o de la Fuerza.

Este principio es válido tanto respecto a terceros países cuanto respecto al ejercicio soberano hacia el interior de un territorio dado, como el mexicano: cada municipio tiene su propia territorialidad; cada Estado tiene su propia territorialidad y lo mismo ocurre con los poderes federales, cuya competencia está subordinada al principio de la territorialidad, conforme a las reglas consagradas en la Constitución.

La fe pública, en cuanto materia específica del ejercicio de una función del Estado, también está subordinada al principio de la territorialidad conforme a las reglas decretadas en los artículos 121 y el 124 de la Constitución. Y para no abrir mucho la materia en debate, tomemos en cuenta nada más la previsión consagrada en la fracción II del mencionado artículo 121, que dice:

"Artículo. 121...

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

Hagamos una lectura correcta de esta fracción: primero no perdamos de vista que el artículo 121 está hablando de la fe y crédito de los actos públicos, registros, etcétera; segundo, ahora digamos que la fe y el crédito derivados de un acto público (por ejemplo, de un acto notarial, o de un acto de correduría pública) que tenga que ver con los bienes muebles e inmuebles de un Estado necesariamente tendrán que regirse por las leyes de dicho Estado. Luego le está estrictamente prohibido al poder público federal y al de los Estados, en su caso, el habilitar a personas o funcionarios para que ejerzan las funciones de fe y crédito públicos, en el sentido del artículo 121, fuera de su específico ámbito territorial, que para los poderes federales es el Distrito Federal, las islas, cuyos, arrecifes, etcétera, que caen bajo su jurisdicción.

El mejor argumento de que esto es así, lo encontramos en las propias leyes del notariado para el Distrito Federal. Todas, sin excepción, respetan este principio de la territorialidad. ¿Por qué no guardó igual respeto la ley federal de la correduría pública de 29 de diciembre de 1992 y sus demás disposiciones reglamentarias (Reglamento, acuerdos, etcétera)?

Bueno, pues, eso es lo que nos gustaría saber. Pero sigamos adelante. Antes de pasar a examinar los pretextos que han usado las autoridades fe-

derales, sobre todo al emitir el reglamento de esta ley el día 4 de junio de 1993, así como al expedir ciertos criterios de interpretación por la misma autoridad administrativa con pretensiones de criterios normativos, veamos cómo los mismos corredores no podrán ejercer sus funciones sino en el Distrito Federal: primero, porque su habilitación como fedatarios públicos, siempre respecto de actos relacionados con bienes muebles e inmuebles, no puede ser ejercida fuera del Distrito Federal; y, segundo, porque esa profesión de corredor federal público nada más existe hoy en día para el Distrito Federal, ya que la función de la fe pública en los Estados en general y, en especial respecto de bienes muebles e inmuebles, solamente puede ser ejercida por quienes sean habilitados por las mismas leyes estatales, conforme, no sólo al artículo 121, fracción II, ya citado, sino también conforme al artículo 5 constitucional, que transcribimos seguidamente:

Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Más todavía y en virtud de que dicha profesión de corredor público con esa rarísima habilitación para otorgar fe pública sobre bienes muebles e inmuebles en el Distrito Federal no está registrada como profesión en las leyes estatales, los hechos y actos de los corredores federales del Distrito Federal, formalizados ante su fe pública (repetimos, en su propia circunscripción territorial) pero referidos a bienes muebles e inmuebles de los Estados, podrán ser válidos pero no eficaces en los territorios estatales. Veamos este punto con mayor detenimiento.

En efecto, recordemos que las leyes del notariado federal limitan categóricamente el ejercicio de la función del notario a su territorio. Sin embargo, no obstante la prohibición de ejercer sus funciones fuera de su territorio, siempre quedó abierto, como excepción, el poder autorizar actos que se refiriesen a cualquier otro lugar. Por ejemplo el artículo 8 de la ley de 1946 lo decía de la siguiente manera:

Artículo 8. El notario no puede ejercer sus funciones fuera de los límites territoriales que le corresponden. Los Actos que autorice pueden referirse a cualquier otro lugar.

Parafraseando este principio y aplicándolo a los corredores federales, actuando dentro del Distrito Federal y ejerciendo la función de la fe pública, los actos que autoricen con referencia a cualquier otro lugar, carecerán de eficacia en los Estados al no existir en éstos ninguna norma (ni en el Código Civil respectivo, ni en las leyes registrales ni de procedimientos, etcétera) que convalide esa profesión por otra equivalente o equiparable en los Estados. La razón de esta ineficacia es muy sencilla: el artículo 5 previene que es la ley estatal la que regulará todo lo concerniente a las profesiones dentro del Estado.

En suma, los corredores federales no podrán ejercer función alguna de fe pública respecto de bienes muebles e inmuebles fuera del territorio del Distrito Federal, sin incurrir en usurpación de funciones o abuso de autoridad, o ejercicio indebido de funciones, según los casos, por no estar habilitados por las leyes estatales para dar fe pública sobre los referidos bienes muebles e inmuebles que estén dentro de los territorios de cada Estado.

4. Límites de los corredores federales por razón de la materia

Presentemos otro enfoque de la misma cuestión, para precisar los límites de los corredores federales derivados de la naturaleza de la materia, objeto del ejercicio de una función soberana.

Ya vimos cómo la ley federal de correduría pública, al mezclar las funciones del corredor mercantil de tipo tradicional (Código de Comercio hasta el 29 de diciembre de 1992) con las del notariado federal (que hasta ese momento eran incompatibles con las del corredor mercantil) viola el tenor del artículo 121 primer párrafo y fracción II, por una sencilla exigencia del principio de la territorialidad, bajo cuyo amparo se regula tanto la fe pública en general, cuando la fe pública en particular referida a bienes muebles e inmuebles. Esto es, no basta que una ley por el solo hecho de que sea calificada como federal, necesariamente y en todos los casos, será de aplicación sobre todo el territorio patrio, ni muchísimo menos.

Digámoslo con otras palabras, el argumento interpuesto por los defensores de la ley federal de correduría pública consistente en el razona-

miento sobre que, por tratarse de una ley federal, ya tiene, por ese sólo hecho, aplicación en toda la república, no necesariamente es verdadero. Tenemos muchos ejemplos: el Código Civil todavía conserva la leyenda de que es para el Distrito y Territorios federales y evidentemente es una ley federal; lo mismo ocurre con los Códigos de Procedimientos, en materia civil y penal, que son leyes federales y solamente se aplican en el Distrito Federal en materia común y en toda la república en materia federal; las leyes del notariado federal, etcétera.

La razón también es muy sencilla y viene en la portada de esos mismos Códigos, como el penal. ¿Qué dice? Que es un Código para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal. ¿No es cierto? Bien, luego ello quiere decir que el alcance territorial de una ley federal, no lo da el calificativo mismo, sino la materia específica sobre que versa.

Por tanto, para que una ley federal sea aplicable en toda la república deberá versar sobre una materia que no caiga ni pertenezca, por su misma naturaleza o por disposición expresa de la Constitución, al régimen interior de los Estados. La fe pública, tal como lo precisa el artículo 121 en general y específicamente respecto de los bienes muebles e inmuebles cae por disposición expresa de la Constitución en el régimen interno de cada Estado. Asimismo, todo lo relativo al ejercicio de cualquier actividad y profesión, siendo lícita, cae bajo el mismo régimen interno estatal, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 constitucional.

Todavía podríamos extender nuestro razonamiento y preguntarnos ¿Acaso el Congreso de la Unión goza de facultad expresa para legislar sobre correduría pública? ¿En dónde está esa facultad expresa? La respuesta es categórica: en ninguna parte, salvo para el Distrito Federal al tenor del artículo 73, fracción VI.

Claro está, nosotros sabemos bien que se busca el apoyo en una facultad implícita, como es la facultad prevista en el artículo 73, fracción X, que autoriza al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre comercio. Esta es una mera disculpa o pretexto que no resiste un examen detenido, como ya lo hemos demostrado en otros trabajos nuestros. Veámoslo brevemente.

Primero, aunque la doctrina general habla de la existencia de facultades implícitas de los poderes federales frente a la exigencia de facultades expresas según el tenor del artículo 124, resulta manifiesto que no toda la materia de comercio es de competencia exclusiva de la Federación. Por ejemplo, las materias comprendidas en el artículo 5, en donde también está la de comercio y la industria, categóricamente caen bajo el régimen interno de cada Estado; lo mismo ocurre con la materia educativa del artículo 3, en la que hay concurrencia; con la materia de salud y vivienda, etcétera. Incluso en el artículo 28 se autoriza a las legislaturas estatales regular la actividad de comercio, no sólo nacional, sino aún el internacional, de las cooperativas de productores y de profesionales.

Todos estos ejemplos nos demuestran que para que una materia no caiga dentro del régimen interno de los Estados, o para que, cuando menos no caiga en la categoría de facultades concurrentes, deberá existir una declaración constitucional que precise que tal materia, además de expresa en los términos del artículo 124, es exclusiva, tal como se dice del petróleo y demás hidrocarburos o de las áreas prioritarias y estratégicas de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales. Solamente las materias exclusivas pueden ser objeto de regulación federal en toda la República. ¿No es así? ¿Acaso la materia bancaria no dejó ya de ser área prioritaria y exclusiva al desaparecer de la lista enunciada en el artículo 28 constitucional? ¿Y qué pasará con los ferrocarriles y telefonía, calificados ahora como áreas no prioritarias? ¿Y qué pasará con la petroquímica secundaria igualmente sacada (o que quiere el gobierno sacar) de ese régimen de la exclusividad del gobierno federal?