



## Asamblea General

Distr. GENERAL  
A/CN.9/462/Add.1  
13 de abril de 1999

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL  
DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL

32º período de sesiones

Viena, 17 de mayo a 4 de junio de 1999

### LEY DE INSOLVENCIA

#### Posible labor futura en materia de derecho de insolvencia

#### Propuesta de Australia

#### **Introducción**

1. Australia propone a la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) que establezca un grupo de trabajo para elaborar una ley modelo sobre la insolvencia de empresas, a fin de fomentar y alentar la adopción de regímenes nacionales eficaces en esa materia.
2. Teniendo en cuenta las crisis financieras regionales, es evidente que existe una necesidad grave y urgente de fortalecer los regímenes nacionales de insolvencia, no sólo como medio de evitar las crisis sino también para hacerles frente. A este respecto, el Grupo de Acción sobre la reforma financiera internacional del primer Ministro de Australia<sup>1</sup> ha señalado que es esencial disponer de regímenes de insolvencia firmes y eficaces para hacer frente a las dificultades financieras de las empresas muy endeudadas, antes de que sus dificultades acumuladas produzcan una crisis económica general.
3. Australia estima que la valiosa labor realizada ya por la CNUDMI en materia de insolvencia mediante la elaboración de una Ley Modelo sobre la Insolvencia Transfronteriza, debe proseguir e intensificarse, con carácter de alta prioridad, iniciando los trabajos sobre una ley modelo sobre la insolvencia de empresas.
4. La mayoría de los países reconocen y aceptan en general las ventajas de disponer de leyes eficaces sobre la insolvencia. Las leyes y los procedimientos eficaces sobre la insolvencia son uno de los medios principales para mantener la disciplina financiera y lograr una distribución eficaz de los recursos de una economía. Ofrecen un procedimiento jurídico previsible para tratar las dificultades financieras de las empresas afectadas, antes de que la acumulación de esas dificultades lleve a una crisis general de pagos de toda la economía, y contribuyen así a evitar las crisis. También ofrecen el marco necesario para la reestructuración eficaz o la liquidación debida de las empresas en dificultades. Disminuyen las pérdidas acumuladas de los acreedores como consecuencia del incumplimiento por los prestatarios, al fomentar la cooperación entre los acreedores y prestatarios en dificultades financieras. Tratan de

equilibrar los derechos e intereses de las partes afectadas, repartiendo la carga de la insolvencia de forma compatible con los objetivos económicos y sociales del país (como el mantenimiento de las oportunidades de empleo y la protección de quienes integran la fuerza de trabajo). Las leyes de insolvencia fomentan también la gestión y la moralidad de las empresas. Normalmente, permiten a los acreedores privados sustituir a la dirección de las empresas en dificultades, creando de esa forma incentivos poderosos para una conducta empresarial prudente. Permiten examinar las circunstancias que hayan dado lugar a la insolvencia y la actuación del personal de una empresa en quiebra, revelando quizá la conducta culpable de los responsables, así como las enajenaciones improcedentes de bienes y propiedades, que pueden ser reversibles.

5. La eficacia de las leyes y prácticas de insolvencia ha sido tema habitual y preocupación importante en los foros internacionales durante todo el decenio de 1990. La crisis financiera de Asia y de otras partes del mundo ha puesto de relieve las debilidades de los regímenes de insolvencia y de las leyes que regulan las relaciones entre deudores y acreedores en los países afectados, así como de la estructura del sistema financiero internacional. Cada vez más, las instituciones internacionales y sus miembros consideran los regímenes eficaces de insolvencia como elemento integrante de la prevención de las crisis y mecanismo esencial para reaccionar ante ellas.

6. La economía mundial ha cambiado en los últimos 30 años hasta hacer irreconocible. El crecimiento y la integración de los mercados mundiales de capital han creado enormes oportunidades pero también nuevos riesgos. El proceso de mundialización y de cambio tecnológico ha llevado a un crecimiento sin par de las corrientes monetarias internacionales, una expansión sin precedentes de la inversión y del comercio, el aumento y la diversidad de acreedores y prestatarios, y el crecimiento de la interdependencia económica. La mundialización da a todos los países mayores oportunidades de mejorar su nivel de vida. Sin embargo, puede producir también nuevos riesgos de inestabilidad que exigen que todos los países apliquen prácticas económicas y reformas estructurales plausibles. La solidez y la credibilidad de las leyes y prácticas de insolvencia son esenciales para los esfuerzos de los gobiernos y las instituciones reguladoras por mejorar el funcionamiento del sistema financiero mundial. Unas leyes prácticas de insolvencia ineficaces, anticuadas o mal concebidas y cuyos resultados son inciertos, caprichosos, injustos o de estrechas miras ponen en peligro las ventajas de la mundialización y pueden impedir gravemente la liberalización del comercio y desalentar las corrientes internacionales de capital.

### **Preocupaciones por el sistema financiero internacional**

7. La utilidad de regímenes de insolvencia nacionales sólidos se ha puesto de relieve en una serie de informes recientes, entre ellos, por ejemplo, el *Report of the Working Group on International Financial Crises*, preparado por el Grupo de los 22, compuesto por representantes de 22 economías importantes desde el punto de vista sistémico, que se reunió en Washington en abril de 1998 para examinar cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional. En el informe se examinaba la necesidad de reforzar el sistema financiero internacional en tres esferas: mejorar la transparencia y la responsabilidad, reforzar los sistemas financieros nacionales y hacer frente a las crisis financieras internacionales. Se llegaba a la conclusión de que unos regímenes firmes de insolvencia y de relaciones entre acreedores y deudores eran un medio importante para evitar o limitar las crisis financieras y facilitaban la reestructuración rápida y ordenada de un endeudamiento excesivo. Esos regímenes eran esenciales para resolver debidamente las crisis de pagos, en especial cuando el endeudamiento de las empresas constituía una fuente importante de tensiones para la estabilidad macroeconómica de un país. El informe decía que los regímenes nacionales eficaces de insolvencia contribuían a impedir las crisis, al ofrecer el marco jurídico previsible necesario para hacer frente a las dificultades financieras de las empresas afectadas antes de que la acumulación de esas dificultades del sector empresarial redundara en una crisis de pagos de toda la economía. Además, en el informe se añade que ese marco previsible es también esencial para resolver debidamente las dificultades financieras de las empresas, y constituye un elemento esencial de cualquier régimen para hacer frente a las crisis de una forma ordenada y cooperativa. El informe asumía ocho principios y rasgos esenciales de los

regímenes de insolvencia, formulados en consulta con la Federación Internacional de Profesionales en Materia de Insolvencia (INSOL International).

### **Hacia una ley modelo de insolvencia**

8. En el *Report of the Working Group on International Financial Crises* no se hacían recomendaciones concretas sobre la forma de lograr la aprobación de regímenes de insolvencia compatibles con los principios y características asumidos. El Grupo de Trabajo preveía en cambio que la intensificación del proceso de vigilancia internacional que se examinaba en cierto número de foros llevaría a examinar los regímenes nacionales de insolvencia, y que la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, unida al examen minucioso de los mercados de capital ayudaría a fomentar las mejoras. Sin embargo, el Grupo de Trabajo instaba a que se examinara en los foros competentes la creación de medios e incentivos adicionales para alentar la aprobación de regímenes eficaces.

9. Los esfuerzos realizados hasta la fecha para abordar las leyes y políticas de insolvencia en los foros internacionales a un nivel mundial e incluso regional han producido resultados de diversa índole. La armonización de las leyes de insolvencia resulta problemática por distintas razones. Esas leyes están relacionadas a menudo con otras leyes y políticas nacionales. La aplicación de leyes de insolvencia guarda estrecha relación con otras normas jurídicas y disposiciones legales de un país que rigen la propiedad, los contratos, las empresas, las asociaciones, las hipotecas y las garantías. En algunos ordenamientos constituyen una parte esencial de otros marcos de políticas, como la protección de los depositantes en instituciones financieras, la recaudación de impuestos, la preferencia dada a ciertas categorías de acreedores (como los empleados) sobre otras, etc. Además, para ser eficaces, las leyes de insolvencia deben estar apoyadas por un marco institucional apropiado y eficaz para su aplicación y ejecución (jueces y tribunales, unos profesionales en materia de insolvencia competentes e íntegros, e instituciones reguladoras). Tienen que estar en armonía con los marcos jurídico, comercial y cultural pertinentes en el contexto local.

10. Australia reconoce que hay diferencias importantes en las funciones, los fines nacionales y los objetivos de políticas públicas de las leyes de insolvencia. En los ordenamientos jurídicos nacionales hay diferencias en cuanto a la validez, protección y prioridad de los intereses de seguridad. No es posible racionalizar, unificar o salvar las diferencias entre esos ordenamientos jurídicos diferentes, ni adoptar, sin modificaciones, un régimen legislativo de insolvencia que sea eficaz en una jurisdicción y suponer que lo será también en otra.

11. No obstante, debería ser posible hacer que cristalizaran principios esenciales básicos procedentes de regímenes de insolvencia satisfactorios que se reflejaran en las leyes de insolvencia de un país. Australia cree que es posible avanzar y determinar las características especiales para alcanzar mejor los objetivos de políticas públicas e internacionales que los países tratan de lograr mediante esas leyes. La elaboración de una ley modelo sobre la insolvencia que fuera de aplicación flexible podría ser un útil complemento de otras fuerzas que llevan a los países a realizar reformas en esa materia.

### **Características de la ley modelo propuesta**

12. Una ley o marco modelo no trataría de armonizar las leyes de insolvencia de los distintos países ni de establecer métodos uniformes ni un conjunto de disposiciones “fijo”. En lugar de ello, contendría una lista de medidas legislativas sobre diversas cuestiones (como liquidaciones, transacciones y reorganizaciones) que los países podrían elegir y modificar para adaptarlas a sus circunstancias particulares. Punto de partida para la elaboración de una ley modelo podrían ser los principios y características esenciales de los regímenes de insolvencia eficaces determinados en el *Report of the Working Group on International Financial Crises* del Grupo de los 22. El objetivo del Grupo de Trabajo de la CNUDMI que se propone sería “rellenar” esos principios y características, elaborando

opciones concretas de medidas legislativas y de otra índole que, si se adoptaran, contribuirían probablemente a la creación de un régimen eficaz de insolvencia.

13. Se prevé que la ley modelo trataría sólo de la insolvencia de las empresas comerciales. No se ampliaría a las normas y acuerdos especiales que rigen la insolvencia de las instituciones financieras. Hay consideraciones de políticas importantes que se aplican a la insolvencia de esas empresas que reclaman un trato especial.

### **Función de la CNUDMI en la elaboración de una ley modelo de insolvencia**

14. Australia estima que la CNUDMI es sumamente idónea para elaborar un proyecto de esa complejidad y amplia importancia, y que tiene un historial reconocido en una esfera conexas. En mayo de 1997, después de menos de dos años de elaboración (un período relativamente corto para semejante tarea), la CNUDMI aprobó la Ley Modelo sobre la Insolvencia Transfronteriza.

15. Durante la elaboración de dicha Ley Modelo, la CNUDMI estableció relaciones con otros participantes esenciales en el marco de la insolvencia. La CNUDMI consultó intensamente con expertos y organizó coloquios conjuntos con jueces y funcionarios públicos. Los participantes representaban una amplia sección transversal de países de diferentes culturas y ordenamientos jurídicos. Por consiguiente, la Secretaría y los miembros de la UNCITRAL conocen ya muchas de las cuestiones de políticas nacionales relacionadas con la insolvencia. Esos factores tenderían a apoyar la utilización de la CNUDMI como foro para elaborar un marco de leyes nacionales de insolvencia.

16. Un Grupo de Trabajo de la CNUDMI para elaborar una ley modelo no serviría sólo para progresar en el acuerdo sobre el contenido técnico de los enfoques nacionales de los sistemas de insolvencia. La existencia misma de un grupo de trabajo, y el producto resultante, intensificaría también la conciencia nacional de las economías en desarrollo de la importancia del tema. Podría aumentar la prioridad nacional dada a la realización de reformas de las leyes de insolvencia. También daría importancia internacional a un enfoque de las leyes de insolvencia que se convirtiera en referencia para la presentación de informes y la vigilancia de la transparencia multilateral. De esa forma podría ayudar a la introducción internacional de mejores prácticas en materia de insolvencia.

17. Por ello, en conclusión, Australia insta a la CNUDMI a que establezca un Grupo de Trabajo para que elabore una ley modelo sobre la insolvencia de las empresas, a fin de fomentar y alentar la adopción de regímenes nacionales eficaces de insolvencia de las empresas.

### **Nota**

1. El 22 de octubre de 1998, el Primer Ministro encargó a un Grupo de Acción presidido por el Tesorero de Australia, que asesoran sobre la forma en que Australia podría contribuir a la reforma financiera internacional. El Grupo de Acción estaba compuesto por representantes de categoría superior de la banca y el sector financiero australianos, jefes de algunos departamentos gubernamentales y el Gobernador del Banco de Reserva. El Grupo de Acción trabajo terminó su informe en diciembre de 1998.