

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**NACIONALIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE
SEGUROS EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOAQUIN LOPEZ AGUILAR

México, D. F.
-1970-



**EXAMENES
PROFESIONALES**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

SEÑOR RAFAEL LOPEZ CRUZ

SEÑORA MARTHA AGUILAR DE LOPEZ.

A MI ESPOSA, CON PROFUNDO

AGRADECIMIENTO.

A MIS HIJOS:

JOAQUIN Y MAURICIO.

A LA FACULTAD DE DERECHO.

**A MIS MAESTROS, CON TODO
RESPETO Y GRATITUD.**

INTRODUCCION

Es mi intención dejar expuesto en estas líneas preliminares el planteamiento general del trabajo que me he propuesto desarrollar como Tesis Profesional, deseando se justifique la finalidad que persigo con su elaboración.

Desde mediados del siglo pasado hasta el año de 1935, la actividad aseguradora estuvo controlada casi en su totalidad por instituciones extranjeras, al grado que en ese mismo año de 86 compañías que operaban en la República, sólo 7 eran mexicanas (1).

Esta situación fue propiciada por las constantes convulsiones de tipo social, económico y político que sufrió nuestro país en el siglo pasado y principios del actual, encontrando los inversionistas extranjeros, principalmente ingleses, alemanes y norteamericanos, campo para establecer sucursales de compañías extranjeras, las cuales no eran controladas en su organización y funcionamiento por el Estado Mexicano, si bien hubo débiles intentos de intervención estatal que no fueron efectivos de manera alguna.

Este estado de cosas traía como obvia consecuencia -- que tanto las reservas propias de estas instituciones aseguradoras, como sus utilidades, se canalizaran hacia el extranjero, en detrimento de la economía nacional y de los intereses de los propios asegurados.

(1) Félix F. Palavicini.- "México, Historia de su evolución - - constructiva"; Editorial "Libro, S. de R. L."; 1945, Tomo - III, página 202.

Fue hasta el año de 1935, bajo el Gobierno del entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, que se promulga la Ley General de Instituciones de Seguros, que adopta medidas para ampliar el desarrollo de las compañías aseguradoras mexicanas, imponiendo para las existentes en esa época la obligación, entre otras, de invertir gran parte de sus reservas técnicas en créditos o valores nacionales; responder con todos sus bienes las compañías extranjeras y no sólo con los ubicados en México, quedando establecido un adecuado control sobre sus operaciones financieras, iniciándose en esta forma la Nacionalización de la actividad aseguradora.

Las compañías extranjeras que secularmente venían explotando nuestro mercado de seguros, no conformes con estas disposiciones, formaron un Comité Internacional de Defensa Común que pugnaba por obtener un trato preferencial sobre las compañías mexicanas, amenazando con no tomar reaseguro sobre los negocios de compañías mexicanas.

Nuestro Gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sostuvo con firmeza y virilidad su legislación y exacto cumplimiento, dando como fruto esta posición un gran impulso a las aseguradoras mexicanas, salvaguardándose los intereses individuales de los asegurados y reforzándose la economía interna del país que trascendió en beneficio social por la adecuada inversión de las reservas de capitales, según lo dispuso la Ley General de Instituciones de Seguros de 1935.

Pero si bien se logró la debida inversión de las reservas técnicas, no se controló en ese Ordenamiento la partici

pación de capital extranjero en las sociedades de seguros, que trafa como consecuencia lógica el desvío hacia el exterior de las utilidades que obtengan los accionistas extranjeros; lo -- que dió lugar a que en el año de 1965 se reformara y adicionara la Ley General de Instituciones de Seguros, mediante Decreto del 30 de Diciembre de ese año, quedando expresamente prohibido que gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona, participen en forma alguna en el capital de las sociedades anónimas que operen como instituciones de seguros privadas o nacionales.

Ahora bien, es verdad que la prohibición se consigna por la Ley, pero también lo es que se viola por las instituciones de seguros existentes que cuentan con capital aportado por socios extranjeros que enriquecen con sus utilidades a otros países, sin tomar en cuenta que operan con recursos del pueblo mexicano, siendo consecuencia esta situación de que la referida Ley no fue reformada y adicionada en su parte relativa a la organización, funcionamiento y control por parte del Estado de las sociedades dedicadas a la materia aseguradora.

Precisamente este es el objetivo que pretendo alcanzar con el presente trabajo, una efectiva nacionalización de las instituciones de seguros en México, mediante un sistema -- que sirva para controlar los capitales de las Aseguradoras y -- evitar la intromisión de extranjeros o de nacionales mexicanos que se prestan al lucro de aquéllos, toda vez que la realidad-

nos muestra que mediante subterfugios, parte de este importante renglón de nuestra economía se encuentra en manos de intereses-
extranjeros.

Siendo el seguro un servicio público con claras finalidades de protección social, cabría que este trabajo se enfocara hacia una estatificación de la actividad aseguradora, o sea, el monopolio por parte del Estado del seguro privado, pero no es así, permítaseme hacer hincapié en que he mencionado "nacionalización" y no la estatificación que se manifiesta principalmente en los regímenes socialistas, siguiendo en este orden de ideas al tratadista en la materia Alberto de Juan Rodríguez que hace un análisis sobre el significado de estos términos: "entendamos a la palabra nacionalizar en su significado clásico, esto es, la atribución al capital nacional y a los técnicos nacionales de la industria Aseguradora, de manera que los intereses nacionales predominan siempre sobre los extranjeros, y todo éllo conseguido sin más intervención estatal que la necesaria. En contraste con la nacionalización emplearemos el término genérico estatificación para cuando represente monopolio por el Estado del seguro privado, indiferentemente de los fines que con éello se persigan" (2).

Igualmente, en este sentido Julio Gratton (3) que al-
citar la ley de nacionalización de los capitales accionarios --

(2) Alberto de Juan Rodríguez.- "Política de Seguros". Ediciones Rialp, S. A.- Madrid, 1950, página 38.

(3) Julio Gratton.- "Esquema de una Historia del Seguro", Ediciones Arayú, Buenos Aires, Argentina, 1955, página 120.

de las aseguradoras argentinas nos aclara que debe entenderse - por nacionalización, no la adquisición de los capitales por parte del Estado, sino la obligación de que la mayoría de las acciones sean propiedad de los ciudadanos de ese país.

Conforme con las ideas de estos autores en el concepto de nacionalización, es mi finalidad que la actividad aseguradora en México, radique exclusivamente en manos de mexicanos; - con la intervención necesaria de estricta vigilancia por parte del Estado sobre las instituciones de seguros, con respeto al derecho que tiene toda persona de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, derecho consagrado en nuestra Carta Magna.

Así pues, presento a la consideración de mi honorable Jurado esta Tesis para sustentar el exámen profesional deseando antes de terminar estas líneas, expresar mi más profundo agradecimiento al señor Doctor Raúl Cervantes Ahumada bajo cuya dirección se elaboró este trabajo y al Licenciado Guillermo Díaz - - Lastra que con sus sabios consejos y ejemplo me impulsó a la terminación del mismo, a ellos mis sinceras gracias.

CAPITULO I

BREVE EXPOSICION HISTORICA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN MEXICO Y SU LEGISLACION.

- A).- Antecedentes.
- B).- Epoca Colonial.
- C).- México Independiente.
- D).- El Seguro a partir de 1917.

CAPITULO I

BREVE EXPOSICION HISTORICA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN MEXICO Y SU LEGISLACION.

A).- ANTECEDENTES.

Con el desarrollo comercial y marítimo que tiene lugar en la cuenca del Mar Mediterráneo durante la Baja Edad Media, en las Ciudades Italianas más florecientes se va elaborando y toma consistencia el seguro marítimo, íntimamente ligado al auge del comercio y del naciente capitalismo financiero; época en que florece la economía monetaria y surgen los grandes armadores en Génova y Florencia.

Es el repentino nacimiento de una nueva vida económica con una gran intensificación del tráfico por mar, lo que dá lugar a que se organice el seguro marítimo que es practicado -- por aseguradores individuales o en grupos que más bién son consorcios, con una técnica rudimentaria y que de ninguna manera forman las grandes sociedades de seguros que aparecen hasta la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX.

Son los sensali o mediatori, según nos relata Julio Gratton (4), es decir, los corredores o intermediarios de las transacciones mercantiles, los primero aseguradores profesionales italianos; no tienen por objeto administrar capitales o acumular reservas, sino simplemente asumen riesgos de los que responden individualmente o hasta el monto de su cuota cuando se -

(4) Gratton, Op. cit. pág. 45.

trata de asunción común. Estos corredores inician la expedición de los primeros contratos explícitos de seguros, los llamados - "scritte" (5) considerados como contratos innominados carentes de una particular acción y que son el antecedente de las pólizas de seguro que aparecen en la misma Italia hacia el siglo XVI y posteriormente en otros países de Europa.

Se ha discutido por los tratadistas si el seguro marítimos tiene su nacimiento en Italia o se atribuye su maternidad a España y Portugal, en donde los mercaderes catalanes y -- portugueses participaron activamente en la elaboración del derecho comercial y marítimo, pero los documentos encontrados en estos últimos países, relacionados con los seguros, nos han probado que los primeros aseguradores fueron italianos.

La difusión en el exterior de Italia de la institución del seguro, se vió favorecida por los poderosos Bancos de fines de la edad media que tenían sucursales y agentes en los demás países de Europa y, principalmente, por el natural contacto que había entre los comerciantes marítimos.

Es así como el conocimiento del seguro pasa en los siglos XV y XVI a los demás países europeos, entre los que se pueden citar: España, Holanda, Portugal, Bélgica e Inglaterra.

Por ser España nuestro antecedente directo en materia de seguros, es menester se haga un estudio más detallado de la evolución que tuvo esta materia previamente al descubrimiento de América y su posterior influencia durante la época colonial-

(5) Bensa.- Il Contratto d'assicurazione nel Medio Evo; Génova, 1884, Pág. 210, citado por Gratton.

en la Nueva España.

Difundido el seguro italiano a las principales ciudades marítimas de España, toma carta de naturalización en este país, donde también es ejercido, en principio, por aseguradores o corredores individuales y más tarde por un conjunto de ellos, efectuando en este caso una repartición de los riesgos mayores en forma de coaseguro, como se diría hoy (6), y ya para el año 1470 adoptan la forma de lo que actualmente se conoce como reaseguro (7).

En cuanto a la legislación de seguros en España, tenemos que el 22 de Noviembre de 1435 aparece el primer edicto de los Magistrados de Barcelona conocido con el nombre de Ordenanzas de Barcelona y que es el ordenamiento más antiguo sobre seguros marítimos de que se tiene noticia, de ahí que podemos afirmar con Manes (8) que España es el primer país que propiamente legisla en materia aseguradora, teniendo tal importancia esta Ordenanza que se inserta íntegra en la primera publicación que se hace en 1494 de la magna recopilación del Consulado del Mar que es de origen barcelonés y data del año de 1268.

España nos dá también ejemplo de actividad legislati-

- (6)... "la participación de dos o más instituciones de seguros en un mismo riesgo, en virtud de contratos directos realizados por cada una de ellas con el asegurado".- Artículo 10 Fracción I de la Ley General de Instituciones de Seguros.
- (7)... "el contrato en virtud del cual una institución toma a su cargo total o parcialmente un riesgo ya cubierto por otra o el remanente de daños que exceda de la cantidad asegurada por el asegurador directo".- Artículo 10 Fracción II misma Ley.
- (8) Alfredo Manes, Teoría General del Seguro, Editorial Logos, Madrid, 1930, Cuarta Edición, página 38.

va tratándose de seguros, principalmente del seguro a prima fija -distinta de las mutualistas que operan con primas variables, ajustables al finalizar cada ejercicio- ocupándose de esta materia la tercera Ordenanza de Barcelona de 1484, constando de 25-capítulos; las de Burgos confirmadas en 1538 y que contienen la Ordenanza sobre Seguros Marítimos de 1537 formada por el Prior y Cónsules de la Universidad de Mercaderes de esa Ciudad, a los cuales debían someterse todas las diferencias que surgieran con motivo de contratos de seguros, disponiendo que los escribanos de la Universidad debían proporcionar toda clase de datos para evitar fraudes por parte de los aseguradores que, como ya dijimos, actuaban en forma particular.

Siguen en orden de importancia las Ordenanzas de 1556 de la Ciudad de Sevilla, que con su intenso comercio debido a la centralización del tráfico marítimo a América o desde América, dá lugar al desarrollo de la institución del seguro, consiguiéndose en la Ordenanza relativa a los seguros marítimos que todas las Pólizas (9), -ya se utiliza este término- deben seguirlos mismos lineamientos, obligando a los corredores a registrar en libros especiales todas las pólizas y detalles del seguro, a fin de evitar fraudes y daños por el extravío de los contratos.

(9) "Póliza es una voz que deriva del latín "polliceri" (prometer) y significa promisa, documento que puede dar fe de lo pactado sin necesidad que sea revestido por las formas solemnes, reservadas a los escribanos.- La póliza de seguro es firmada sin otra formalidad por los aseguradores.." Gratton, Op. cit. página 47.

En el mismo año de 1556 aparece una recolección de leyes muy importante, por lo que se refiere a los antecedentes -- del seguro en la Nueva España, es la llamada Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, conteniendo en el libro IX, capítulo 39, disposiciones que tratan de manera más amplia la materia de seguros.

Por la influencia que tuvo durante la Epoca Colonial en México, no podemos dejar de mencionar las Ordenanzas de la Ilustre Universidad y Casa de Contratación de la Villa de Bilbao (10), confirmadas en 1560 y que vinieron a regular el floreciente comercio en esa Ciudad, siendo más completas que sus antecesoras, ya que dan un concepto definido del seguro, así como las formalidades que debían contener las pólizas; estableciendo en el Artículo 43 reglas para el reaseguro, haciendo mención de lo que hoy se conoce como seguro de crédito (11). Igualmente estas Ordenanzas Bilbaínas preven no sólo el seguro de transporte marítimo, sino el seguro de transporte terrestre y es de hacerse notar que prohíbe el seguro sobre la vida de los hombres, -- artículo 12- mas se estatua que todo navegante o pasajero podía asegurar la libertad de su persona, consistiendo en el pago del rescate por parte de los aseguradores, en caso de presa o cautiverio.

Hasta aquí se ha hecho un examen cronológico de la --

-
- (10) Ordenanzas de la Ilustre Universidad y Casa de Contratación de la M.N. y M. L. Villa de Bilbao, España. Editor - Librería de Rosa, París, 1844, Pág. 171, 180 y siguientes.
- (11) Ley General de Instituciones de Seguros, Artículo 34, Fracción VIII.

situación que guardaba la materia de seguros en los países europeos, como antecedente a la actividad aseguradora en México.

B).- EPOCA COLONIAL.

En México, como una natural herencia de España, se siguieron las instituciones jurídicocomerciantes de la metrópoli y así, en el año de 1581 los mercaderes de la Ciudad de México -- constituyeron su Universidad, que fue autorizada por Real Cédula de Felipe II en 1592 y confirmada en 1594 por otra Real Cédula del propio Monarca y fue hasta el año de 1604 cuando, por las facultades legislativas conferidas al Consulado de la Ciudad de México, se aprobaron por Felipe III las Ordenanzas del Consulado de la Universidad de Mercaderes de la Nueva España. Asimismo, se formaron en 1795, debido a iniciativa del Virrey Conde de Revillagigedo, los consulados de Veracruz y Guadalajara (12).

Cabe decir que durante la elaboración de dichas Ordenanzas y aún después, se aplicaban en la práctica, en la Nueva-España, las de Bilbao, que, como ya vimos en el epígrafe anterior, regulaban todo lo concerniente al seguro y en especial el de transporte marítimo. En el artículo 8 de las Ordenanzas bilbaínas quedaba previsto el seguro de las mercaderías transportadas en viajes tanto de España a estas tierras como el de regreso, de lo cual se deriva que los seguros eran tomados en su totalidad con aseguradores españoles que en forma individual o -- asociados controlaban la actividad aseguradora en la Nueva España.

(12) Roberto Mantilla Molina.- Derecho Mercantil, Editorial -- Porrúa, S. A., 1964, páginas 12 y 13.

ña.

Como resultado de los descubrimientos geográficos del siglo XVII se empezaron a formar en Europa las grandes compañías para la colonización de tierras de América, entre ellas podemos citar la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales de 1621 y la Compañía Sueca Meridional de 1626, dando este tipo de sociedad por acciones origen a las Sociedades Anónimas que permiten la concentración de medios financieros; limita la responsabilidad de los accionistas al monto de su aportación y centraliza la dirección y el manejo de la sociedad en manos de directores nombrados por los propios accionistas.

Este nuevo tipo de sociedad, viene a sustituir a las asociaciones de corredores-aseguradores individuales, naciendo en el siglo XVII las primeras compañías aseguradoras constituidas como sociedades anónimas, si bien en principio funcionan como sociedades mutualistas que no trabajaban sobre la base de reservas acumuladas mediante primas con las cuales se pueden cubrir las indemnizaciones por siniestros; sino recogiendo cuotas de cada socio para integrar la pérdida registrada.

Ya para fines del siglo XVII han tomado desarrollo -- las compañías por acciones en Europa, principalmente en Inglaterra que establece grandes compañías para la explotación de las colonias americanas, lo que incrementa el comercio marítimo y el establecimiento de aseguradoras y así vemos que España, por su situación de país colonialista, no se sustrae a este adelanto en materia mercantil y, aunque más tarde, a mediados del siglo XVIII, se forman aseguradoras por acciones en Madrid, Cádiz,

etc. que controlan el seguro de las mercancías que se envían a la Nueva España, como las de regreso, en la llamada "carrera de Indias" (13), encontrando su regulación jurídica en las Ordenanzas de Sevilla y Burgos.

Como se ha visto, la actividad aseguradora en la Nueva España está supeditada en la práctica y en su legislación a España y es hasta el mes de Enero de 1789, según nos relata Miguel M. Lerdo de Tejada (14) que: "comenzó sus operaciones en Veracruz una compañía de seguros marítimos que por primera vez se estableció en aquel puerto, con un capital de \$ 230,000.00- formado de cuarenta y seis acciones de a cinco mil siendo una de las condiciones de esta compañía la de que ninguno de sus socios o accionistas podría extraer de ella su capital antes de cinco años, que fué el término fijado para su duración".

Igualmente nos relata el mismo autor: "En 1802, a consecuencia de la prosperidad mercantil que disfrutaba entonces aquel puerto, y deseando los individuos que en él hacían el gran comercio con la península, no ser por más tiempo tributarios de las compañías de seguros extranjeras, a quienes tenían necesidad de ocurrir a cada paso para asegurar los valores de sus especulaciones marítimas, promovieron el que se estableciese allí una nueva compañía de seguros con el capital -

(13) Guillermo Céspedes del Castillo.- La Avería en el Comercio de Indias.- Sevilla, 1945. Edición Especial del Art.- publicado en el Tomo II del Anuario de Estudios Americanos.

(14) Miguel M. Lerdo de Tejada.- "Apuntes Históricos de la Heróica Ciudad de Veracruz" Edición de la Secretaría de Educación Pública, México, 1940, página 337.

de cuatrocientos mil pesos, debiendo formarse éste por ochenta - acciones de a cinco mil pesos cada uno" (15).

Tanto la sociedad primeramente citada, como esta última denominada "Compañía de Seguros Marítimos de Nueva España", - pronto cesaron en sus operaciones y desaparecieron debido a que - el tráfico marítimo con la metropoli se suspendió en gran escala por las guerras que sostuvo España con Inglaterra y Francia.

Para terminar, es de hacerse mención que estas compa-- ñías de seguros fueron las primeras sociedades anónimas que se - constituyeron en nuestro país (16).

C).- MEXICO INDEPENDIENTE.

Al realizar México su independencia en 1821 conservó - vigente, en materia mercantil, la legislación que tenía cuando - fue la Nueva España, constituida por las Ordenanzas del Consula- do de Mercaderes de la Ciudad de México y en forma supletoria -- las de Sevilla y Bilbao, siendo estas últimas las que de hecho - rigieron en la práctica.

Y entra México en una de las etapas más difíciles de - su historia, vienen luchas intestinas y guerras con el exterior- ya de todos conocidas y consecuentemente una decadencia notable- en la economía base del seguro, atravesando estos negocios por - un período decadente.

Mientras tanto, en el campo legislativo se creaban en- nuestro país las cartas constitucionales que nos regirían como -

(15) Miguel M. Lerdo de Tejada. Op. Cit. página 361.

(16) Roberto L. Mantilla Molina. Op. Cit. página 330.

nación independiente, apareciendo en materia mercantil en el año de 1854 el primer Código de Comercio, conocido generalmente como Código Lares en justo homenaje a su autor, cuyo ordenamiento regula exclusivamente los seguros de conducciones terrestres y los seguros marítimos.

Este Código estuvo en vigor durante el régimen santanista y después en tiempos del Imperio de Maximiliano, siendo alternada su aplicación con las obsoletas Ordenanzas de Bilbao, -- hasta que el 20 de Julio de 1884 entra en vigor un nuevo Código de Comercio que contenía indudables adelantos en el capítulo relativo a los seguros, dando a estos contratos un carácter netamente mercantil en el artículo 682, siempre que concurra en calidad de asegurador un comerciante o compañía comercial que entre los ramos de su giro tenga el de seguros; y que los objetos del contrato sea la indemnización de los riesgos a que están expuestas las mercancías o negociaciones comerciales. También se re--glamenta el seguro marítimo, no así el de vida que pasaba a ser contenido del Código Civil del mismo año.

Es prudente hacer la aclaración de que el 14 de Di--ciembre de 1883 se reformó la fracción X del artículo 72 de la - Constitución de 1857, por la cual se confirió al Congreso Fede--ral la facultad de legislar en materia mercantil, o sea, sobre - los contratos de seguros que reunieran los requisitos citados en el párrafo anterior, cuyas características no tenían los contra--tos de seguro de vida en cuanto al objeto de los mismos, de ahí--que fueran invariablemente de naturaleza civil.

En lo. de Enero de 1890 comienza a regir el Código de-

Comercio que todavía está vigente en parte, cambiando el criterio para determinar la mercantilidad del contrato de seguro. - Inspirado en el Código de Comercio Italiano de 1882, el nuestro preceptúa en su artículo 75: "La ley reputa actos de comercio: ...XVI.- Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas"; es decir: la mercantilidad del contrato de seguro ya no depende de los dos elementos que requería el Código de Comercio anterior, sino basta que el sujeto asegurador sea una empresa, para que el contrato se califique de mercantil.

Esto por lo que se refiere a la legislación en la época del México independiente, mas en cuanto a la situación política del país, recordemos que se atravesaba por un estado de --anarquía por las luchas internas y se habían sufrido intervenciones extranjeras, lo que originó, entre otras cosas, un estancamiento en el desarrollo del comercio que se reflejó en una economía ya de por sí raquítica, prolongándose esta situación -- hasta los primeros gobiernos del General Porfirio Díaz, cuando se logra una estabilidad política y seguridad interior.

Pero aquella difícil etapa había dejado sus huellas - en el erario nacional que se encontraba en bancarrota, de ahí - que el Gobierno del General Díaz tomara medidas para fomentar - la riqueza del país, entre otras, atrayendo inversiones extranjeras y es en esta época cuando se filtran a nuestro medio las - sucursales de compañías de seguros de Francia, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, controlando en forma absoluta el mercado - de seguros a través de sus agencias y fundando compañías en Méxi

co con capital extranjero, operando sin ninguna vigilancia por parte del Estado que garantizara los intereses de las personas que con ellas contrataban, siendo víctimas de continuos fraudes y creando desconfianza en el público hacia el seguro.

Por otra parte, estas compañías hacían una desleal competencia al incipiente seguro formado netamente por capitales nacionales, toda vez que ofrecían mayores comisiones a sus agentes y descuentos sobre primas, en virtud de que su larga experiencia en los diferentes ramos del seguro les permitía tener una mejor administración.

Esta situación no pasó inadvertida para las autoridades mexicanas que expiden la Ley Sobre Compañías de Seguros del 16 de Diciembre de 1892, la primera en materia de seguros, por la cual se establece un principio de control, aunque deficiente e ineficaz, sobre las empresas aseguradoras, sujetándolas a un principio de publicidad, a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y a garantizar el cumplimiento de sus obligaciones mediante la adquisición de bienes inmuebles dentro de la República, duplicando a las compañías extranjeras el monto de la garantía exigida a las nacionales.

El adelanto que se había logrado en el control por parte del Estado de las aseguradoras a través de esta Ley, se ve frenado por Decreto del 12 de Diciembre de 1894 que en su artículo Único autoriza al Ejecutivo de la Unión, a juicio de la Secretaría de Hacienda para eximir a las compañías, al momento de establecerse, del cumplimiento de los requisitos y formalidades que señalaba la Ley anterior.

El 25 de Mayo de 1910, todavía bajo el régimen del General Díaz, se promulga la Ley Relativa a la Organización de -- las Compañías de Seguros Sobre la Vida, en la que se aprecia -- una mayor intervención por parte del Estado en la actividad aseguradora, limitándola para aquellas compañías que han sido expresamente autorizadas, mismas que debían adoptar el tipo de sociedades anónimas; en cuanto a su organización y funcionamiento, -- por primera vez se les obliga a constituir reservas, determinando cuales seguros debían reputarse como mexicanos para evitar -- que los asegurados se vieran obligados a recurrir a tribunales extranjeros para hacer valer sus derechos; como medida proteccionista al capital nacional, el monto de la garantía para el cumplimiento de las obligaciones se triplicaba para las sociedades extranjeras.

Si bien hemos visto que en estas fechas previas al movimiento Revolucionario ya había una mayor intervención por parte del Estado en materia de seguros, la legislación aún daba amplias facilidades para el establecimiento de compañías extranjeras en México y en cuanto al aspecto técnico, no se reparó en los escasos depósitos que constitufan para trabajar, ni en la inversión de las reservas, dejando que funcionaran de acuerdo con las leyes de su país de origen.

Durante la etapa de la Revolución, iniciada en 1910, -- debido a la inestabilidad creada por el movimiento armado, hubo una manifiesta decadencia en el mercado de seguros, al grado -- que algunas compañías, tanto nacionales como extranjeras, suspendieron sus operaciones hasta pasado este suceso histórico en

la vida de nuestro País.

D).- EL SEGURO A PARTIR DE 1917.

La vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, conservó en su artículo 73,- fracción X, la facultad a la Federación de legislar en lo concerniente a los seguros y en ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, dentro de sus respectivas atribuciones, han creado una abundante legislación en esta materia,- sobre todo en los últimos años.

Así tenemos, como paso importante dentro de la legislación sobre seguros que el 25 de Mayo de 1926 se promulga la Ley General de Sociedades de Seguros que deroga la Ley de 1910 que se refería solamente a las compañías de seguros sobre la vida, - sino que aquella lo hace, en general, a todas las empresas de seguros y de esta manera se inicia en forma más efectiva un verdadero control sobre la actividad aseguradora. Como avances de esta ley, podemos mencionar que regula con mejor técnica el cálculo de las reservas que deberían constituirse y las bases de las tarifas, quedando ampliadas las facultades de inspección a través del Departamento de Seguros de la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, (17) conteniendo esta Ley la disposición de que: "Las sucursales o agencias generales de las compañías extranjeras, estarán sujetas exclusivamente a las leyes mexicanas y a la jurisdicción de los Tribunales de la República, en todos los negocios cuya causa y acción tengan lugar dentro de su

(17) Anuario Mexicano de Seguros.- 1952.- "Síntesis de la Historia del Seguro en México".- Pág. 14.

territorio, sin que ni ellas ni sus empleados, en lo que se refiere a dichos negocios, puedan invocar derechos de extranjería, pues sólo tendrán los derechos y medios de hacerlos valer que - las leyes de la República otorguen a los mexicanos"(18).

Este precepto significa un adelanto legislativo en materia de seguros, pues recordemos que la Ley de 1910 autorizaba la organización y funcionamiento de las compañías extranjeras - de acuerdo con las leyes de su país.

Como deficiencias de esta ley encontramos que no daba reglas precisas en cuanto al capital mínimo que debían tener -- las aseguradoras, ni se les obligaba a invertirlo en determinados valores, lo que dió origen a que las instituciones de seguros extranjeras invirtieran casi la totalidad de su capital en su país de origen.

Ahora bien, para presentar la situación que prevalecía con respecto a la influencia de las compañías extranjeras - en el mercado de seguros en México hasta antes de 1935, año en el que se promulgó la vigente Ley General de Instituciones de Seguros, son significativas las palabras que pronunció el señor licenciado Emilio Portes Gil (19) en su carácter de Presidente - de la H. Comisión Nacional de Seguros, dentro del Congreso Internacional de Derecho de Seguros, celebrado en Roma en el año de 1962 y referente a esta época nos dice:

(18) Ley General de Sociedades de Seguros del 25 de Mayo de - - 1926, Artículo 13.

(19) Emilio Portes Gil. "Las Instituciones de Seguros y el Estado Mexicano.- Selección de Estudios y Conferencias de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.- México, 1964, páginas 28 y 29.

"El palpable interés y el reiterado propósito del Gobierno mexicano por someter a una legislación especial a las -- compañías de seguros y por acentuar la intervención del Estado -- en todo lo concerniente a las actividades propias de ellas, lejos de traducirse en un beneficio para el seguro nacional, había propiciado el dominio del mercado de seguros mexicano por -- las compañías extranjeras. En efecto, del balance hecho por -- nuestras autoridades en el año de 1935 sobre los resultados objetivos de la operación del seguro en el territorio de la República, el panorama era desconsolador y adverso a los propósitos que habían inspirado la tecnificación del seguro. De las compañías que a la sazón estaban autorizadas para trabajar en el -- país, el mayor número de ellas y las más poderosas eran extranjeras, situación que, bajo cualquier aspecto que se considerara, resultaba totalmente inconveniente porque los recursos que se -- arbitaban mediante la contratación de seguros en todos los ramos beneficiaban principalmente a sus países de origen, debido -- a que por la libertad, que aunque, limitada, tenían conforme a -- la legislación en vigor para invertir sus fondos, una parte considerable de ellos estaba representada por bienes y valores -- extranjeros".

"A lo anterior debía agregarse que por el manifiesto -- dominio que ejercían en el mercado mexicano de seguros las em-- presas extranjeras, se hallaban en situación de privilegio que -- repercutía y afectaba a las compañías nacionales porque les im-- pedía su crecimiento y desarrollo y, lo que es más importante -- todavía, los fondos captados mediante la previsión y ahorro del

pueblo mexicano se aprovechaban y utilizaban para el desenvolvimiento económico de naciones distintas a la nuestra".

Esta situación fué lo que dió motivo a que se promulgara la vigente Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de Agosto de 1935, que contiene reformas esenciales en el control por parte del Estado en esta materia, con un sentido proteccionista a las compañías mexicanas y garantizando los intereses de los asegurados contra el incumplimiento mediante la total inversión en México de los fondos de las Aseguradoras, no sólo las reservas técnicas, sino tambien su capital social y reservas estatutarias, en determinados bienes, créditos o valores; siendo discrecional el acto por el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga la autorización para el establecimiento de instituciones de seguros.

El ordenamiento a que se hace referencia tendía a situar en un plano de igualdad a las compañías mexicanas y a las extranjeras, pero éstas, no conformes con las restricciones a que se les sometía y que afectaba la excesiva libertad con que venían operando, formaron una delegación de The Fire Offices -- Committee de Londres que acudió ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que se modificaran algunos preceptos que, a juicio de esas empresas, perjudicaban sus intereses, amenazando a través de la correspondencia que formularon, con retirarse del mercado nacional de seguros y negar el reaseguro sobre negocios vigentes en compañías mexicanas.

Con inquebrantable firmeza nuestro Gobierno sostuvo - invariable su legislación y concluido el plazo que se concedió-

a las compañías extranjeras para ajustarse a la Ley, se revocó la autorización a aquellas que no acataron las disposiciones, retirándose voluntariamente de nuestro país algunas otras.

Esta situación, lejos de producir un caos, vino a favorecer la prosperidad de la actividad aseguradora en nuestro país, por la ausencia de competencia, reforzando la economía interna, toda vez que las operaciones en este importante renglón aportan recursos considerables que se han canalizado en obras de beneficio colectivo.

Al amparo de la Ley General de Instituciones de Seguros, se formaron varias compañías ya controladas en su funcionamiento, pero no se previó la intromisión de capital extranjero en las sociedades y muchos de aquellos funcionarios de las agencias y sucursales disueltas, figuraron como accionistas con capital proporcionado por aquellas empresas extranjeras, lo que dió motivo a que en el año de 1965, por Decreto del 30 de Diciembre, se reformara y adicionara este Ordenamiento, estableciéndose la prohibición de que participen en el capital de las instituciones de seguros, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras o agrupaciones de personas físicas o morales del exterior, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona.

Asimismo, el 31 de Agosto de 1935 se promulga la Ley Sobre el Contrato de Seguro, inspirada en la ley francesa del Contrato de Seguro del 13 de Julio de 1930, en la Ley Federal Suiza del 2 de Abril de 1908 y en el Proyecto italiano sobre el

Contrato de Seguro de Mossa de 1931 (20).

Esta Ley viene a establecer conceptos con respecto al contrato de seguro, la póliza, la prima, el riesgo y la realización del siniestro, regulando los diversos ramos del seguro, todo ello con un carácter esencialmente proteccionista de los asegurados, naciendo la confianza del público en la institución -- del seguro, lo que se demuestra palpablemente con el gran desarrollo de las compañías en las últimas tres décadas.

En el año de 1946 se crea la Comisión Nacional de Seguros como órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo a su cargo la inspección, vigilancia y control de las empresas aseguradoras; fungiendo como árbitro en las controversias que surgen entre asegurados y aseguradores.

En el recorrido histórico de la evolución legislativa en materia de seguros, se ha hecho mención de aquellas leyes -- más importantes que tienen relación directa con los fines de este trabajo, sin dejar de hacer la aclaración que en los últimos años el Estado, conciliando intereses individuales con los colectivos, ha venido regulando la actividad aseguradora en beneficio de este importante renglón de nuestra economía.

(20) Anuario Mexicano de Seguros.- 1952.- Artículo citado, Página 16.

CAPITULO II.

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ASEGURADORA.- (POLITICA DE SEGUROS PRIVADOS.) -

A).- INTRODUCCION.

B).- DIVERSOS SISTEMAS DE CONTROL.

- 1.- Sistema Liberal.
- 2.- Sistema de Publicidad.
- 3.- Sistema de Normación Imperativa.
- 4.- Sistema de Autorización e Inspección Permanente.
- 5.- Sistema de Control Parcial o Total.

C).- SISTEMAS ADOPTADOS EN ALGUNAS LEGISLACIONES.

- 1.- Inglaterra.
- 2.- Estados Unidos de América.
- 3.- Argentina.
- 4.- Francia.
- 5.- Costa Rica.
- 6.- Unión de Repúblicas Socialistas-Soviéticas.

CAPITULO II

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ASEGURADORA. - (POLITICA DE SEGUROS PRIVADOS).

A).- INTRODUCCION:

La doctrina reconoce bajo el título de "Política de Seguros", la posición que el Estado adopta con respecto a la actividad aseguradora, bien sea en su organización y funcionamiento, en su fomento o limitación, en lo relativo al aspecto fiscal, o bien, substituyendo total o parcialmente la iniciativa privada en esta materia.

Es decir, el Poder Público dictando normas para controlar y vigilar la actividad de las empresas aseguradoras y los contratos que ellas emiten, su orientación hacia ciertos sectores de la población o ramas de la industria, así como la legislación adecuada a estas empresas como sujetos de Derecho Fiscal y, por último, entrando el Estado en competencia con la iniciativa privada en la explotación de los seguros o como empresario de toda esta actividad, constituyendo un monopolio a su favor.

El sistema creado por la Revolución Francesa, basado en las ideas individualistas y en el liberalismo económico, hace que el Estado guarde una postura de abstención ante las relaciones mercantiles y por ende, ante la actividad aseguradora. Pero la insolvencia de algunas compañías, la falta de cumplimiento a las obligaciones contraídas y el abuso en contra de sus Asegurados, resultado del desequilibrio social emanado de este movimiento, hace que el Estado inicie paulatinamente, pri

mero, la creación de normas que regulen esta materia y después la formación de organismos que intervendrán en la vigilancia e inspección de las aseguradoras, para más tarde en muchos países, entrar de lleno a la competencia o a substituir la actividad -- privada en esta materia.

En la actualidad es indiscutible la necesidad de un control del Estado sobre la organización y funcionamiento de -- las instituciones de seguros, controlando la inversión de sus -- reservas y vigilando el debido cumplimiento de sus obligaciones, evitando los fraudes a los asegurados mediante organismos de intervención y arbitraje, lo que traerá la confianza en el público sobre la solvencia del asegurador y en consecuencia el desarrollo de esta industria.

La mayor o menor intervención del Estado en la actividad aseguradora, ha dado lugar a que la doctrina considere diversos sistemas de control, que van desde una forma de control -- casi liberal hasta una substitución total de los particulares -- por parte del Estado.

B).- DIVERSOS SISTEMAS DE CONTROL.

La mayoría de los tratadistas coinciden en las siguientes formas que puede revestir el control estatal sobre -- las instituciones de seguros:

1).- Sistema Liberal.-

De acuerdo con este sistema, el Estado no debe mezclarse en las actividades de los particulares, propone dejar -- en absoluta libertad a asegurados y aseguradores y sólo señala normas de carácter procesal para resolver conflictos ya plan--

teados.

Sostenido por la Escuela Liberal, ha sido totalmente superado este sistema, que en realidad no lo es de control, en virtud de que, conforme con la economía política seguida por -- los Estados desde principios de este siglo, han venido desempeñando una intervención más activa que la de meros espectadores, como una reacción contra los excesos a que nos llevó el liberalismo, producto inmediato de las utópicas declaraciones de la - Revolución Francesa.

2.- Sistema de Publicidad.

Gozan las empresas aseguradoras de libertad en cuanto a su organización y funcionamiento, limitándose el Estado a ordenarles la publicación periódica de sus datos contables -capital, fondos disponibles, balances- que informen de su situación financiera, así como métodos empleados y bases técnicas (21).

Este sistema presenta la desventaja, desde luego, que siendo eminentemente técnicos los datos, ya contables o de seguros, resultan en la mayoría de las veces incomprensibles para - el público a quien van dirigidos y de ahí que resulte de poca - utilidad su publicación, pues como dice Muratti (22), no es posible para el público conocer los criterios de valuación consignados, ni si las cifras revelan exactamente los valores asignados.

(21) Fritz Herrmannsdorfer, Seguros Privados, Editorial Labor, S. A. Barcelona, España, 1933, página 79.

(22) Natalio Muratti.- Elementos Económicos, Técnicos y Jurídicos del Seguro, Librería el Ateneo, Buenos Aires, 1946, - página 69.

En nuestro tiempo, este sistema no ha sido adoptado - por los Estados para controlar a las aseguradoras que operan en sus respectivos territorios.

3.- Sistema de normación imperativa:-

Bajo esta forma de control, el Poder Público crea normas de carácter imperativo, a las cuales deben ajustarse las -- instituciones de seguros, tanto en su constitución, como para -- su funcionamiento, mas sin establecer sanciones que garanticen su estricto cumplimiento. Satisfechos los requisitos que imponen las disposiciones legales, el Estado poca intervención tiene en las operaciones comerciales que realizan estas empresas.

4.- Sistema de Autorización e Inspección Permanente.

Este tipo de política legislativa para el control de la actividad aseguradora, tiene un doble aspecto; Primero, la empresa debe obtener previamente una autorización estatal para iniciar sus operaciones, demostrando haber llenado las condiciones exigidas por la ley y, en segundo lugar, el Estado tendrá -- la facultad de vigilar en todo tiempo que se están cumpliendo -- las normas mediante un control de inspección material, ya revisando sus libros, balances o haciendo visitas periódicas al establecimiento.

En esta forma de control se evita que nazcan instituciones que desde el momento de constituirse tienen vicios radicales y notorios en su organización técnica o en sus bases financieras (23).

(23) Alfredo Manes, Op. Cit. página 349.

No se trata en este sistema de ahogar con normas rígidas a la iniciativa privada produciendo el estancamiento de la industria aseguradora, sino de procurar una intervención protectora de los intereses colectivos, permitiendo el desarrollo de esta institución.

Aunque algunos autores como Manes (24), Benites de Lugo (25) y Herrmannsdorfer (26), al exponer este sistema lo hacen hablando de una "concesión" del Estado, por nuestra parte hemos estimado conveniente usar el término "autorización" para aquella facultad del Poder Público de otorgar discrecionalmente los permisos para que se constituyan y operen las compañías aseguradoras, cuyo término emplea la Ley de la materia (27).

Cuando menos en nuestra legislación no hay lugar a confundir estos términos a pesar de que tienen un mismo punto de partida como acto del Estado para que los particulares desarrollen una determinada actividad, pero en su esencia son de carácter distinto que responden a finalidades diversas.

En virtud de la concesión, "se faculta a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación" (28). Es decir, se

(24) Alfredo Manes, Op. Cit. página 347.

(25) Luis Benitez de Lugo, Tratado de Seguros, Madrid, 1942, - página 75.

(26) F. Herrmannsdorfer, Op. Cit. página 79.

(27) Ley General de Instituciones de Seguros, Artículo 11.

(28) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - S. A., 1963, página 257.

crea un derecho que nunca antes han tenido los particulares en su esfera jurídica, que aplicado a nuestro orden legal procede para el uso o el aprovechamiento de los recursos naturales a - que se refieren los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 Constitucional, o cuando la administración conceda la explotación de un servicio público que a ella le corresponde prestar, que no es nuestro caso en materia de seguros.

En cambio, la "autorización" viene a actualizar un - derecho preexistente del particular (29), el cual tiene ciertos requisitos para que el ejercicio de su actividad tenga plena validez.

Así pues, nuestro legislador con todo tino ha venido a poner requisitos para la constitución y funcionamiento de esta actividad mercantil, en estricta protección a los intereses colectivos, sin violar la garantía que toda persona tiene de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; consagrada en el artículo 4o. de nuestra Constitución Federal.

5.- Sistema de Control Parcial o Total.

Los autores que hemos venido mencionando, reconocen un último sistema para el control de la actividad aseguradora - y que tiene una doble faceta: en primer lugar, el Estado substituyendo parcialmente a los particulares concurrendo al mercado de seguros en libre competencia y, en segundo término, reservándose integralmente el monopolio de esta industria, desplazando a las empresas privadas.

(29) Gabino Fraga, Op. Cit. página 258.

En el primer caso, se trata de una estatificación parcial, con fines preponderantemente económicos para lograr mayores ingresos o, con una tendencia de carácter social poniendo al alcance del pueblo la institución del seguro, suprimiendo la utilidad de las empresas privadas.

Por lo que corresponde al control absoluto del Estado substituyéndose en la actividad de los particulares, diremos -- que este sistema se presenta principalmente en los países socialistas y además de las conveniencias económicas que resultan para sus erarios, tiene un móvil político-económico que consiste en la supresión del empresario capitalista.

Este último sistema ha sido criticado desde un punto de vista sociológico y económico, diciéndose que el Estado es un mal administrador y que falta a sus miembros el espíritu de continuidad, ya que están sujetos a las contingencias de la política y a sus cambios inherentes, lo que les dá inestabilidad en sus puestos, situación que no está presente en las organizaciones privadas en donde existe un sentimiento de responsabilidad personal. Asimismo, se menciona que hay contraposición entre los intereses fiscales y los fines socialistas que persigue el Estado, por motivo de que los primeros demandan el cobro elevado de los servicios para obtener mayores ingresos y los últimos pugnan por reducir costos en beneficio del pueblo.

C.- SISTEMAS ADOPTADOS EN ALGUNAS LEGISLACIONES.

Es conveniente, dentro de este capítulo, hacer un estudio comparativo de los sistemas seguidos por diversos países en política de seguros y que son ejemplo práctico de algunos -

de los temas tratados en el epígrafe anterior.

1.- Inglaterra.- El estado inglés ha venido interviniendo en forma limitada en la actividad aseguradora privada, sin llegar a un sistema liberal. Para De Juan Rodríguez (30), el control ha sido de publicidad y en cambio Manes (31) nos dice que el sistema adoptado ha sido de inspección.

Ahora bien, como sabemos, Inglaterra es un ejemplo de derecho consuetudinario, pero no por ésto ha dejado de recoger en disposiciones escritas los principios que regulan el control sobre la rama aseguradora, sobre todo a partir del siglo actual.

Así tenemos que el 3 de Diciembre de 1909 entra en vigor la Assurance Co. Act que obliga a las empresas a hacer una publicación anual de su balance, cuya formación está regida por normas dadas en la misma ley, sujetándolas a constituir ante el Ministro de Comercio, un depósito que será considerado como parte de su fondo y que es una garantía para el cumplimiento de sus obligaciones. Aquí consideramos cierta la opinión de De Juan Rodríguez, toda vez que no hay más requisitos que los expuestos.

En el año de 1933, con una nueva Assurance Co. Act., se introducen modificaciones a aquellas disposiciones escritas, dando al Ministro de Comercio facultades para controlar la solvencia de las compañías mediante la vigilancia de sus finanzas, obligándolas a realizar sus cálculos y reservas de acuerdo con las normas técnicas dictadas por el gobierno inglés, pudiendo-

(30) Alberto De Juan Rodríguez.- Op. Cit. página 84.

(31) Alfredo Manes, Op. Cit. página 361.

este funcionario provocar la liquidación de aquellas empresas - que se compruebe no pueden hacer frente a sus compromisos, cuya liquidación es decretada por el Tribunal Supremo. Para el año - de 1946 aparece la Ley de Compañías de Seguros que, con crite-- rio más definido, señala un sistema de control por inspección - de las finanzas de las entidades aseguradoras, estableciendo -- disposiciones tendientes a evitar posibles casos de insolvencia, con la exigencia de que mantengan reservas adicionales y estar-- sometidas a una minuciosa fiscalización.

En esta última etapa del seguro frente al Estado in-- glés, es acertada la tesis de Manes de que se sigue el sistema-- llamado de inspección para controlar la actividad aseguradora.

Es interesante hacer mención que en el año de 1948 se instituyó en Inglaterra el Seguro Social obligatorio que es vi-- gilado en forma más estricta, en beneficio de los intereses so-- ciales.

2.- Estados Unidos de América.- La organización política de es-- te país, ha dado características especiales al control que ejer-- ce el Estado sobre la actividad aseguradora. Así, recordemos - que por su régimen federal de Gobierno se reservan para los Es-- tados facultades de orden legislativo y no siendo el seguro un-- acto de comercio interestatal, según lo sostuvo la Suprema Cor-- te de Justicia (32), la materia aseguradora ha venido siendo re-- gulada por cada Estado con un criterio particular, lo que no ha impedido que en los últimos años se haya unificado en un senti--

(32) Elmer Warren Sawyer, Insurance as Interestate, Commerce, - Nueva York, 1945, página 5 y siguientes.

do de control de autorización e inspección material, dentro de sus respectivos territorios.

De todas formas, siendo el Estado de Nueva York donde se han establecido las compañías más fuertes, su legislación ha servido de pauta para los demás Estados que han seguido en lo general sus lineamientos, por lo cual no acusan notables diferencias los ordenamientos en esta materia.

Desde el año de 1859 el Estado de Nueva York confirió poderes a un Superintendente de Seguros, funcionario que por primera vez aparecía en el derecho norteamericano, para llevar a cabo la inspección de las compañías y recaudar los impuestos correspondientes, sin que en ese entonces requirieran de autorización para iniciar sus actividades.

Este ejemplo pronto fue seguido por otros Estados -- que crearon, para efectuar la inspección, los puestos de comisionados, superintendentes o directores de seguros y a medida que esta actividad se fue extendiendo, sus facultades se ampliaron y se estableció el requisito de previa autorización o licencia, como se le designa por la legislación norteamericana, para operar en el territorio de cada Estado federado.

Se han hecho intentos, como en el año de 1853, para establecer una vigilancia y control de carácter federal, a fin de evitar los frecuentes conflictos que se presentaban entre las diversas legislaciones de los Estados de la Unión, ya que se sostenía que el seguro era un acto de comercio interestatal, pero la Suprema Corte de Justicia ha dictaminado, a través de sus ejecutorias, que el control de las empresas de seguros co-

rresponde a cada Estado en particular, de ahí que no exista a la fecha una ley federal sobre seguros.

En el año de 1944, por sentencia del Tribunal Supremo, se sostuvo que el negocio de los seguros estaba sujeto a la aplicación de leyes federales que afectan al comercio, en virtud de lo cual se dictaron leyes de tipo general, particularmente las Anti-Trust y Anti-Discrimination, que son leyes apropiadas al comercio, y que de ninguna manera llevan esta actividad bajo la competencia del gobierno federal.

Como esta ley planteó serias controversias, el 9 de Marzo de 1945, el Congreso aprobó la Public Law Mim. 15, afirmando que la regulación de los seguros es competencia de cada Estado y únicamente se les invita a que apliquen las leyes de carácter general ya citadas.

Estados Unidos posee en la actualidad una de las más fuertes organizaciones del seguro en el mundo y Gratton (33) -- nos cita sus características: "Su carácter es peculiar y se modela sobre los criterios individualistas que constituyen el fundamento de aquel país. No solamente no existe en los Estados Unidos de Norteamérica ningún seguro del Estado, ni tampoco la tendencia de promoverlo, sino que no se conoce algo análogo al seguro obrero y social, en el sentido en que se viene hoy practicando en casi todo el mundo. El seguro es libre, y quien quiere aprovecharlo lo hace. La verdad es, que los que no lo a provechan son una insignificante minoría, y se puede afirmar -- que no hay país donde el seguro sea tan difundido, popularizado

y tambien barato, como en los Estados Unidos".

3.- Argentina.- El desenvolvimiento del seguro en este país ha sido similar al nuestro en lo que se refiere a política de seguros privados. La vigente legislación argentina tiene adoptado como sistema de control el denominado de autorización e inspección permanente, que está a cargo de la Superintendencia de Seguros como órgano de la Secretaría de Hacienda y que funciona asistido de un Consejo Consultivo.

La autorización para iniciar actividades, sólo se concede a aquellas solicitudes que llenen los requisitos exigidos por la ley y para aquellas sociedades que adopten el tipo de anónimas, mutualistas o cooperativas de seguros. Sus operaciones son vigiladas y se les hacen visitas de inspección periódicamente por la Superintendencia de Seguros, teniendo también la obligación de publicar balances que contengan datos sobre primas, siniestros, reservas, etc., ésto dentro del marco del sistema de publicidad.

El establecimiento de toda empresa de seguros, está sujeto a circunstancias de interés público, toda vez que el Estado Argentino le ha dado un sentido social a esta institución y así tenemos que en materia de seguros sobre la responsabilidad patronal por riesgos profesionales, se ha decretado para los obreros, empleados de comercio y en el año de 1944 se extendió a los trabajadores del campo.

"La etapa más reciente del seguro argentino es constituida por la Nacionalización de los capitales accionarios de las compañías locales (debe entenderse por nacionalización no-

la adquisición de los capitales por parte del Estado, sino la obligación de que la mayoría de las acciones sean propiedad de ciudadanos argentinos) que se acompaña con otras dos importantes medidas -publicadas en 1946- que tienden a la protección de la industria nacional del seguro, a saber: la obligación de asegurar en el país los bienes radicados en el mismo, los buques y embarcaciones que llevan su bandera y las mercaderías de importación, y el monopolio del reaseguro, reservado a un Instituto expresamente fundado" (34).

4.- Francia.- Este país ha pasado en los últimos años, por dos etapas en cuanto a política legislativa de seguros.

Hasta antes del año de 1938, Francia regulaba esta materia a través de numerosas leyes contradictorias entre sí, que originaban una variada interpretación a las normas, creando múltiples órganos de control.

Por ley que se expidió el 14 de Junio y su reglamento del 30 de Diciembre de ese año, se organizó la industria del seguro en Francia, unificándose el control del Estado sobre la actividad aseguradora, correspondiendo el ejercicio de tal función al Ministerio de Trabajo y al Consejo Superior de Seguros-Privados, sujetando a las empresas a obtener autorización previa para iniciar sus operaciones, que no pueden ser otras que las propias de su objeto y siempre que adopten el tipo de sociedad anónima, mutualista o comandita por acciones, supervisando los contratos de seguros y sus condiciones, las tarifas de pri-

(34) Julio Gratton.- Op. Cit. página 120.

ma y los planes de aseguramiento.

Se caracteriza esta etapa por tener una legislación protectora de los intereses del público mediante el sistema de control denominado de autorización e inspección.

Pasada la última conflagración mundial, Francia cambiaba su política sobre seguros y entra al sistema de control parcial de Estado, acudiendo en competencia con el sector privado. Así tenemos que por ley del 25 de Abril de 1947 se nacionalizan 34 sociedades de seguros que en conjunto cobraban el 60% de las primas totales recibidas por las compañías nacionales y extranjeras que tenían sucursales en ese país, quedando tanto las aseguradoras estatales como las privadas a observar las mismas normas comerciales y fiscales y sujetas al control por parte del Ministro de Finanzas (35).

Este giro en la política de seguros fué motivado por razones económicas, ya que el Estado Francés procuró allegarse recursos para hacer frente a sus necesidades después de enfrentamiento bélico con la Alemania nazi.

5.- Costa Rica (36).- Al hacer mención en el capítulo anterior del sistema de control total por parte del Estado, dijimos que esta política legislativa se presentaba sobre todo en los países socialistas, pero tenemos en nuestra América un caso de control absoluto de la actividad aseguradora bajo un régimen democrático, como lo es Costa Rica, país que se ha caracterizado por sus

(35) Julio Gratton.- Op. Cit. página 110.

(36) "El Banco Nacional de Seguros".- Secretaría de Hacienda.- Imprenta Nacional.- San José, Costa Rica, 1935.

instituciones tendientes al beneficio social.

En 28 de Octubre del año de 1924 se promulga la ley - que nacionaliza el seguro en Costa Rica, preceptuando en su artículo primero: "El contrato de seguros sobre riesgos de cualquier género será en lo sucesivo monopolio de Estado..."

Para la contratación de los seguros de Estado se fundó el Banco Nacional de Seguros, integrado por una Junta directiva de nombramiento del Poder Ejecutivo, compuesta de un Presidente y seis vocales, imponiendo la obligación al Banco de Seguros de publicar mensualmente un balance mostrando su activo y pasivo y reservas correspondientes a cada clase de riesgo, siendo examinados los resultados por la Oficina de Control y Contabilidad Nacional que rendirán un informe a la Secretaría de Hacienda.

Las razones que tuvo el Gobierno Costarricense para decretar la nacionalización del seguro, se fundaron en un interés económico, como fue el de evitar la extracción de capitales que hacían las compañías extranjeras en aquella época y, otro motivo lo fué de carácter social, al estimar al seguro como un servicio público que requiere la intervención directa del Estado en el bienestar colectivo, considerando que el monopolio por el Estado equivale a la asociación mutualista de la población del país, realizando el propósito de la previsión por medio de la solidaridad de los habitantes.

A partir del momento en que el Estado se hizo cargo del seguro, incluyendo el de vida, éste se hizo obligatorio para todos los empleados de la administración pública, quedando -

amparados también contra los riesgos profesionales.

Por lo que corresponde al reaseguro, originalmente se autorizó trabajarlos con compañías extranjeras, lográndose paulatinamente también su nacionalización en años posteriores.

6.- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. (37).- Este -- país nos dá ejemplo típico de un sistema de control total por parte del Estado en la actividad aseguradora, producto de su organización política de tipo socialista que tiende a la supresión de los capitalistas.

Después de la revolución bolchevique de 1917, vino la liquidación de todas las organizaciones de seguros, inclusive -- las que manejaban el ramo de vida, que por decreto del 18 de Noviembre de 1918 pasan a favor del Estado, quedando embargadas -- todas sus reservas.

Una primera fase del seguro en la Unión Soviética, está constituida por la abolición de toda clase de contratos de -- seguros, quedando cubiertas las pérdidas por siniestros directamente por el Estado, como asegurador de sus ciudadanos y con -- fondos provistos por los impuestos, situación que no fué efectiva, ya que la economía de los primeros años posteriores a la Revolución, no soportó este sistema y con la creación por Lenin -- de la llamada Nueva Política Económica, se reconoció la necesidad del seguro en forma real y verdadera, introduciéndose nuevamente el seguro por contrato y pago de primas, pero como un monopolio exclusivo del Estado, que creó un Organismo Central de-

(37) Tomado de Gratton, Op. Cit. páginas 111 y 112; Benitez, - Op. Cit. página 620.

Seguros llamado Gosstrakh.

Las leyes de 18 de Septiembre de 1925 y 28 de Octubre de 1928, establecieron definitivamente el monopolio estatal para todas las ramas del seguro a través de ese organismo.

El desarrollo del Gosstrakh ha sido lento, ya que apenas en 1933 fué asentado sobre sus bases definitivas, controlando las mutualidades particulares, formula tarifas y condiciones de las pólizas, administra y emplea los capitales acumulados, etc.

El seguro en la Unión Soviética se practica bajo dos formas: la obligatoria y la facultativa, siendo aplicable la primera para los riesgos de viaje de los que usan medios de transporte marítimo, fluviales, ferrocarril o vehículos públicos. También es obligatorio el seguro de accidentes de trabajo y los seguros sociales, así como para los bienes de las granjas colectivas -Koljoses- y de propiedad individual de los participantes en esas granjas, aunque en este caso son mas elevadas las primas.

El sistema de seguridad social obligatorio no ha tenido, en la U.R.S.S., la amplitud que presenta en los países capitalistas que lo practican, con una técnica y experiencia más avanzada.

CAPITULO III

POLITICA DE SEGUROS PRIVADOS EN MEXICO.

A).- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

B).- LEGISLACION VIGENTE.

- 1.- De la autorización a las Instituciones de Seguros.
- 2.- De la Organización.
- 3.- Las reservas y su inversión.
- 4.- Control de las Inversiones.
- 5.- Organos de Inspección.

C).- SISTEMA DE CONTROL ADOPTADO.

CAPITULO IIIPOLITICA DE SEGUROS PRIVADOS EN MEXICO.

A).- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

De todos es conocido el desequilibrio social y económico que se manifestó durante el siglo pasado, como una consecuencia de las ideas individualistas y liberalismo económico -- que dejó como herencia la Revolución Francesa, haciendo que el Estado asumiera una actitud de abstención ante las relaciones sociales.

Así vemos que las actividades mercantiles y, entre éstas, las que surgen en virtud del contrato de seguro, se desarrollan con absoluta autonomía; pero no pasa mucho tiempo en observarse que la institución del seguro es producto de la solidaridad social y su tutela está dirigida a producir la estabilidad económica de los que recurren a ella, por todo lo cual el Estado se ve en la necesidad de intervenir en mayor o menor grado en esta actividad.

Nuestro país no escapa a esta evolución y en la exposición del presente Capítulo veremos, en forma cronológica, la política legislativa seguida para el control de la actividad aseguradora por parte del Estado mexicano, haciendo referencia a las leyes más trascendentales sobre la materia.

Como en su oportunidad lo mencionamos, fueron los Códigos de Comercio de los años de 1854, 1884 y 1889, los primeros que vinieron a hacer mención de los seguros, ya indicando la "forma" que debían revestir los contratos de seguros o ya dando a éstos un carácter mercantil si intervenía un comercian-

te o compañía comercial, siguiendo la tesis de la escuela italiana patrocinada por Vivante sobre la "empresa"; pero estos ordenamientos contenían disposiciones de carácter general que de ninguna manera daban facultades al Estado para regular el funcionamiento de las compañías o de los aseguradores individuales que todavía operaban en ese tiempo.

Contenida en leyes ordinarias la materia de seguros, no tenía más limitaciones que las impuestas por la legislación mercantil, sin ninguna intervención del Estado, de ahí que podemos decir que se seguía un sistema liberal de control sobre esta actividad y más que un control, era la negación del mismo, ya que se dejaba en completa libertad a los aseguradores.

Al amparo de esta libertad, el seguro se operaba en forma anárquica por el gran número de empresas extranjeras que operaban en nuestro país, que buscaban acrecentar sus utilidades a base de defraudar a los asegurados, lo que trajo el desprestigio del seguro, creando desconfianza en el público hacia esta institución.

"Ante semejante estado de cosas, fruto innegable de la doctrina liberal que había inspirado la organización política del México de aquel entonces, resultaba inaplazable que la administración pública se decidiera a intervenir en la organización y funcionamiento de las compañías de seguros para evitar que, en aras de la libertad, se sacrificara y perdiera el saludable hábito de la previsión y el ahorro en que descansa y se apoya el seguro" (38).

(38) Emilio Portes Gil.- Op. Cit. página 9.

El 16 de Diciembre del año de 1892 es promulgada en nuestro país la LEY SOBRE COMPAÑIAS DE SEGUROS, que es el primer ordenamiento que regula en forma especial esta materia y se introduce un incipiente control del poder público sobre las compañías aseguradoras.

Con respecto a la intervención del Estado, en la Exposición de Motivos de esta Ley se dice: "... y estima -refiriéndose al Ejecutivo- que con el sistema de publicidad adoptado, - con la necesidad en que se coloca a las compañías de comprobar que han cumplido con todos los requisitos que exige la ley tanto para su organización como para continuar sus operaciones, y - por último, con la vigilancia directa de la Secretaría de Hacienda, y la facilidad de comprobar la exactitud de los datos e informes de las Compañías..." (39). Como se puede observar, se sigue en esta Ley un sistema de control de publicidad, combinado con el de inspección, no exigiéndose a las aseguradoras autorización alguna para iniciar sus operaciones, como se desprende de otro párrafo de la misma Exposición de Motivos: "Este sistema de publicidad es el que se ha creído más adecuado para garantizar los intereses sociales, en tesis general, y que el Ejecutivo ha adoptado en el fondo, resolviéndose a no exigir el requisito de la concesión que pondría bajo el arbitrio exclusivo del poder público la constitución de este género de Compañías".

Dentro del control del Estado, encontramos que esta -

(39) Legislación Sobre Seguros. Edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito. - México, 1958, Tomo I, página 13.

Ley sujeta al impuesto del timbre la organización y operaciones de las compañías de seguros y faculta a la Secretaría de Hacienda para decretar su suspensión de no llenar los requisitos exigidos.

No es sino con la LEY RELATIVA A LA ORGANIZACION DE LAS COMPAÑIAS DE SEGUROS SOBRE LA VIDA del 25 de Mayo de 1910, cuando se advierte un cambio substancial en la intervención -- del Estado para el control de la organización y funcionamiento de las empresas de seguros que manejan el ramo de vida, lo que se explica porque son estas aseguradoras las que, con su mala-administración, lesionan mayormente los intereses de los asegurados que pagan las primas con la finalidad de crear un ahorro.

En los párrafos que a continuación se transcriben de la Exposición de Motivos de la citada Ley, se aprecia la tendencia franca del legislador de atribuir al Poder Público facultades para intervenir en la materia aseguradora:

"El Ejecutivo de la Unión cree que la resolución que se busca debe consistir en la intervención del Estado en la administración de las compañías de seguros; y es esta idea la -- que constituye el fundamento principal de la iniciativa de ley"

"..... hay otras muchas razones que convencen de la necesidad de reglamentar la materia de seguros, y, especialmente, la de seguros de vida, en el sentido de dar al Estado una serie de facultades y de autorizaciones que le permitan convenirse de que los fines científicos del seguro se llenan por -- las compañías especialistas, y de que los dineros del pueblo, -- que por mil conductos perciben éstas, son destinados a su obje

to y administrados cumplidamente."

"He aquí un conjunto de razones capitales que, a juicio del Ejecutivo, fundan el establecimiento de un régimen de intervención del Estado en el manejo de las compañías de seguros".

"Hay necesidad urgente, entonces, una vez admitida la premisa del deber de intervención del Estado, de reglamentar ésta en todas sus manifestaciones y posibilidades; y de dictar, por consiguiente, todos aquellos preceptos que especializan a las compañías de seguros respecto de las compañías en general, instituidas por nuestras leyes".

Estos principios de intervención estatal quedaron - - plasmados en la Ley de 1910, y así encontramos en sus preceptos, como innovación a la anterior legislación, que se sujeta la - - constitución de una sociedad de seguros a la previa autorización del Estado, fijando, además, las reglas conforme a las cuales se debían calcular sus reservas, aplicar sus inversiones y - se preven los casos de suspensión y liquidación de estas sociedades.

La vigilancia e inspección de las compañías de seguros queda a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ejerce estas funciones por conducto del Departamento de Seguros (40), el cual nació al amparo de esta Ley como órgano de control.

De lo expuesto, podemos concluir que esta Ley adopta-

(40) Artículo 13 de la Ley Relativa a la Organización de las Compañías de Seguros sobre la Vida del 25 de Mayo, 1910.

el sistema de autorización e inspección para controlar la actividad aseguradora, complementado por el sistema de publicidad.

Si bien la política de seguros seguida por el Estado era más estricta, se refería solamente a aquellas compañías que trabajaban el ramo de vida y es con la LEY GENERAL DE SOCIEDADES DE SEGUROS del 25 de Mayo de 1926, que se controla a todas las aseguradoras, cualquiera que sea el ramo que operen, iniciándose con este ordenamiento un verdadero control de la actividad aseguradora.

Al señalarse en su Exposición de Motivos el objeto de las leyes de seguros, se nos dice: "Las leyes de Seguros, tienen por objeto establecer la vigilancia del Estado, sobre los actos de esas sociedades y los contratos de su especie, con el fin principal de garantizar a los asegurados, que por sí solos, no podrían llevar a cabo una vigilancia eficaz, puesto que se trata de cuestiones técnicas que demandan necesariamente la intervención de peritos, quienes al estudiar la marcha de los negocios de las compañías aseguradoras, pueden informar al Poder Público y éste a la sociedad, del estado que guardan las compañías de seguros."

Con este pensamiento se reitera en la Ley de 1926 la intervención del Estado y aún se hace más estricto el sistema de control, ya que para otorgar autorización de funcionamiento a una sociedad, previamente se investigan los elementos que servirán para garantizar sus operaciones y tratándose de sucursales de compañías extranjeras se les exige la comprobación de solvencia y eficacia con que hayan operado las casas matrices -

en su país de origen.

Como una medida de previsión y para proteger a los asegurados que en tiempos anteriores se habían visto defraudados por aquellas compañías fracasadas por la falta de técnica especial para el adecuado manejo de sus reservas, esta Ley ordena - que se constituyan tres clases de reservas: Las técnicas por -- sus pólizas vigentes, las reservas para obligaciones pendientes de cumplir por pólizas vencidas y por siniestros ocurridos y, - por último, las de previsión para fluctuaciones de valores y -- desviaciones estadísticas (41); consignando la Ley los valores - u operaciones en los cuales podían invertirse tales reservas.

Por lo que se ha visto, esta Ley sigue, en cuanto a - control sobre la actividad aseguradora, los lineamientos genera - les de la Ley de 1910, es decir, un sistema de autorización e - inspección, aunque de manera más rígida y sobre todos los ramos del seguro, quedando la vigilancia ya no a cargo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, sino de la entonces llamada - Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que la ejercita -- por conducto de su Departamento de Seguros (42).

Acerca de esta Ley de 1926, es interesante hacer men - ción que establece el procedimiento para la disolución y liqui - dación de las compañías de seguros cuando su estado financiero - no garantice los intereses de los asegurados.

B).- LEGISLACION VIGENTE.

(41) Artículo 20 de la Ley General de Sociedades de Seguros del 25 de Mayo de 1926.

(42) Artículo 48 misma Ley.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de Agosto de 1935, se publica la vigente LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE SEGUROS, que significa el paso más importante en la evolución del régimen jurídico sobre la materia de seguros, dado que tiende a fomentar el desenvolvimiento del seguro mexicano y cuidar su desarrollo a través de la intervención del Estado, limitando la actividad de las compañías extranjeras, de lo que concluimos que este ordenamiento tiene un fin preponderantemente económico.

La Ley General de Instituciones de Seguros (43), ha sufrido varias modificaciones y adiciones en años posteriores a su publicación, siendo las más importantes las contenidas en los Decretos de los años de 1938, 1946, 1947, 1953 y 1965, las que han sido tomadas en cuenta en el estudio que se hace en los siguientes epígrafes y que se expone en forma más detenida por ser la Ley actualmente en vigor que regula el control del Estado sobre los seguros.

1.- DE LA AUTORIZACION A LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS.- En el artículo 10. de la Ley se nos dice que son instituciones de seguros:

I.- Las instituciones nacionales de seguros.

II.- Las sociedades mexicanas privadas autorizadas para practicar operaciones de seguros; y

(43) En lo sucesivo, cuando se usen las palabras "Ley", "Ordenamiento", u otras semejantes, debe entenderse que se alude a la Ley General de Instituciones de Seguros del 31 de Agosto de 1935.

III.- Las sucursales de compañías extranjeras de seguros autorizadas para operar en la República conforme a esta Ley.

Nótese que este precepto nos habla de "instituciones nacionales de seguros" y "sociedades mexicanas de seguros", pero creemos que el legislador emplea una terminología que se presta a confusión, toda vez que divide el género instituciones de seguros en las especies instituciones nacionales y sociedades mexicanas; siendo indudable que las instituciones nacionales son también mexicanas. En nuestra opinión, esto ha obedecido a querer reservar el uso de la palabra "nacional", para aquellas instituciones en cuya organización o funcionamiento el Estado tiene una intervención más directa, pero dicha palabra no dá idea exacta de lo que se quiere decir, ya que tan nacionales son unas como las otras y en todo caso se debió usar otro término para las instituciones nacionales, ya que jurídicamente lo nacional se opone a lo extranjero y no a aquello en que tiene ingerencia el Estado.

Y para confirmación de lo expuesto, el artículo 2o. de la Ley nos dice que son instituciones nacionales de seguros las constituidas con intervención del Estado Federal, bien que éste suscriba la mayoría del capital, bien que, aun en el caso de no hacerlo, el Estado se reserve el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del consejo de administración o de la junta directiva, o de aprobar o vetar las resoluciones que la asamblea o el consejo tomen.

El control de las instituciones nacionales de seguros, en cuanto a su creación y funcionamiento, compete a la Secretaria

ría de Hacienda y Crédito Público, según se consigna en el mismo precepto.

Limitadas las instituciones de seguros por la Ley, en su artículo 11 señala que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Seguros, otorgará discrecionalmente las autorizaciones para que se constituyan y operen en materia de seguros, las sociedades que llenen los requisitos correspondientes de organización.

Es de destacarse que este Ordenamiento es distinto a las leyes que le precedieron en cuanto al acto de autorización por parte del Poder Público, pues tanto en la Ley de 1910 como en la de 1926, se establecía que una vez satisfechos los requisitos que se imponían, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y después en la Ley de 1926 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, otorgarían la autorización para iniciar operaciones a las instituciones de seguros, es decir, se trataba de un acto obligatorio o reglado; en cambio, la Ley actual expresamente consigna que la autorización es un acto discrecional, o sea, "cuando la ley o el reglamento, previendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y que contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo

que es oportuno hacer o no hacer..." (44).

Este artículo establece que se requerirá autorización del Gobierno Federal para cada una de las siguientes operaciones:

- a).- Vida
- b).- Accidentes y enfermedades; y
- c).- Daños.

También se otorga autorización para practicar exclusivamente el reaseguro, en alguna o algunas de las operaciones -- mencionadas.

Por lo que se refiere a las instituciones nacionales o sociedades mexicanas, deberán satisfacer los requisitos que cita el artículo 12 de la Ley, a saber:

1o.- Presentar una solicitud de autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por las personas interesadas -- en formar la sociedad.

2o.- Acompañar a la solicitud los siguientes documentos:

- a) Proyecto de escritura constitutiva, la cual ha de ajustarse en cuanto a forma, capital y fines, a las disposiciones de la misma Ley.
- b) Comprobante de haber constituido en la Nacional Financiera, S. A., en efectivo o en valores que la propia -- Ley señala, el 10% de la suma que como capital mínimo, -- según el ramo que se vaya a operar, se exige para las -- sociedades anónimas.

(44) Roger Bonnard, citado por Gabino Fraga, Op. Cit. página - 99.

Los requisitos para las sucursales de compañías extranjeras, están contenidos en el artículo 5o. y son:

- 1o.- Cumplir con los preceptos sobre sociedades extranjeras contenidos en la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- 2o.- Demostrar que en su país de origen están habilitadas para operar y que tienen cuando menos cinco años de funcionamiento normal.
- 3o.- Nombrar apoderado residente en la República, sin limitación de facultades y para realizar todos los actos de un apoderado general.

La inscripción de la sociedad en el Registro Público de Comercio, sólo procederá cuando en la escritura aparezcan insertos los documentos oficiales que comprueben la existencia de la autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda, de lo contrario no producirá efectos legales.

Con esta facultad discrecional que tiene el Estado para otorgar las autorizaciones, se logra un control más efectivo sobre las compañías de seguros, regulando su actuación al fin previsto por la ley: velar los intereses de la colectividad.

2.- DE LA ORGANIZACION.- A pesar de que la Ley General de Instituciones de Seguros no establece en forma expresa los tipos que pueden adoptar las empresas de seguros, como lo hacían las leyes anteriores de 1910 y 1926 que autorizaban las formas de sociedad anónima y sociedad mutualista, de la lectura de los preceptos de la Ley vigente se desprende que también son las formas de sociedad aceptadas, así tenemos que el artículo 17 dice: "Las sociedades anónimas que tengan por objeto operar como instituciones de --

seguros privadas o nacionales...", y el artículo 18 expone: - - "Cuando las instituciones de seguros se organicen como sociedades mutualistas...", además en el artículo 12, fracción I, inciso b) se asienta: "Independientemente de que la sociedad por -- constituir sea mutualista o anónima..."; es decir: son los tipos de sociedades anónimas o mutualistas las que pueden operar la actividad aseguradora.

Lo anterior tiene justificación, ya que al constituirse una sociedad anónima se crea una persona moral con personalidad jurídica propia y con un patrimonio afecto a responder de las obligaciones que adquiriera la sociedad.

Las sociedades anónimas que operen como instituciones de seguros, deben ser constituidas con arreglo a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles, según lo dispone el artículo 17 de la Ley General de Instituciones de Seguros; pero encontramos que esta Ley da normas especiales que difieren de los principios contenidos por aquel ordenamiento, esto debido al peculiar objeto de las sociedades de seguros y a que se busca una mayor garantía para los asegurados. Así tenemos que el capital mínimo que se exige a las sociedades anónimas ordinarias de veinticinco mil pesos, en las de seguros se determina discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los siguientes límites: Para operar ramo de vida de dos a seis millones, en los ramos de accidentes y enfermedades de quinientos mil pesos a millón y medio y para operaciones de daños fluctúa de un millón a seis millones, según el número de ramos que se operen.

En materia de seguros, el capital exhibido en las sociedades de capital fijo, o el importe pagado sobre las acciones sin derecho a retiro en las sociedades de capital variable, deberá ser, desde el momento de la constitución de la sociedad, igual por lo menos al del capital mínimo, de acuerdo con la autorización (45).

Por lo que toca a la sociedad mutualista, recordemos que los antecedentes del seguro tuvieron su origen precisamente en las mutualidades, o sea, grupos de personas sujetas a un mismo riesgo y que convenían en hacer aportaciones para reparar -- los daños que pudiera sufrir alguna de ellas a causa de un siniestro, o bien, para entregar una cantidad determinada a los beneficiarios al ocurrir el fallecimiento de uno de los mutualizados.

Conforme al artículo 4o. de la Ley, pueden constituirse asociaciones mutualistas que no estén sujetas al régimen general de las instituciones de seguros, a condición de que no exidan a sus miembros pólizas o contratos. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda está facultada para dictar un reglamento en que se fijen las bases para el funcionamiento de esta especie de mutualistas (46).

Encontramos en nuestra Ley que el artículo 18 regula la constitución de las sociedades mutualistas, señalando en su fracción V que cuando se trate del ramo de vida, no podrá ser -

(45) Artículo 17 fracción II de la Ley General de Instituciones de Seguros.

(46) Roberto Mantilla Molina, Op. Cit. página 321.

inferior a trescientos el número de mutualizados ni menos de -- trescientos mil pesos la suma asegurada y cuando se opere cualquier otro ramo el mínimo del valor asegurado no será inferior a quinientos mil pesos o a cinco mil el monto total de las primas que deban ser pagadas en el primer año.

Por otra parte, para que una institución de seguros pueda iniciar sus operaciones al amparo de la autorización concedida, necesitará un permiso complementario que le otorgará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que consiste en la aprobación de los documentos que usará en la contratación, entre otros: los modelos de pólizas, de cláusulas especiales y adicionales, de certificados de pólizas abiertas, solicitudes de seguros, recibos de pago de primas, etc. y también la aprobación de las tarifas de primas y extra primas para cada uno de los planes o formas de seguros que pretenda practicar, así como el proyecto de organización y funcionamiento de su contabilidad -- artículo 24 de la Ley--.

Todo lo anterior tiene el propósito de conseguir uniformidad en la institución del seguro, para proteger los intereses del público y evitar entre las aseguradoras una competencia desleal al fijarse por sí mismas arbitrariamente sus tarifas.

3.- LAS RESERVAS Y SU INVERSION.- Capítulo que merece especial atención es el relativo a las reservas que deben constituir las instituciones de seguros y su debida inversión en valores que en un momento dado sean garantía para cumplir las obligaciones contraídas. Se puede decir que sobre estos aspectos descansa el funcionamiento técnico de las empresas aseguradoras y de --

éillo depende el éxito o fracaso de sus gestiones.

Recogiendo principios de la Ley anterior de 1926, la vigente en su artículo 64 especifica que las instituciones de seguros deberán constituir las reservas técnicas siguientes:

- I.- Reservas de riesgos en curso para sus pólizas vigentes;
- II.- Reservas para obligaciones pendientes de cumplir por pólizas vencidas, por siniestros ocurridos y por dividendos en depósito;
- III.- Reservas de previsión para fluctuaciones de valores y desviaciones estadísticas.

Las reservas de riesgos en curso representan el monto probable de las obligaciones que pueden ser exigibles a la aseguradora por el riesgo que está corriendo, son una previsión para futuros siniestros.

Para cubrir siniestros ya ocurridos, se hace una estimación del monto a pagar, lo que en conjunto representa las reservas para obligaciones pendientes de cumplir.

Y, por último, las reservas de previsión para fluctuaciones de valores y desviaciones estadísticas, como su nombre lo indica, son para cubrir las pérdidas que pudiera tener la sociedad por baja en sus valores o por variaciones en las estadísticas, pues a pesar de que los cálculos técnicos basados en las leyes de los grandes números y de las probabilidades proporcionan datos muy cercanos a la realidad, en ocasiones, la siniestralidad aumenta notablemente, superando lo previsto.

Independientemente de estas reservas técnicas, las instituciones de seguros deben formar un fondo ordinario de re-

serva, según lo dispone el artículo 17, fracción VIII de la Ley General de Instituciones de Seguros, separando un diez por ciento de las utilidades netas anuales, hasta igualar, por lo menos, a la mitad del capital social suscrito.

Ahora bien, nuestra Ley no se concreta solamente a indicar las reservas y su cálculo, sino señala aquellos bienes, créditos y valores que pueden ser objeto de inversión y que tengan las características de "seguridad, rentabilidad y fácil realizabilidad, son los tres principios unánimemente reconocidos - a los que debe acomodarse la inversión de capitales de las empresas aseguradoras" (47).

De esta suerte, la Ley de la materia en su artículo 85 enumera taxativamente los bienes, créditos o valores que pueden ser objeto de inversión, dejando margen a la iniciativa de las aseguradoras para que elijan a su criterio los más convenientes para colocar sus reservas.

Otro aspecto innovador en la vigente Ley, es el relativo al control sobre el capital mínimo de las instituciones de seguros, ya que antes de su vigencia se dejaba en absoluta libertad a las aseguradoras para invertirlo arbitrariamente, siendo que por constituir una garantía de su solvencia, debe ser regulada su inversión y ésta se limita a los bienes, créditos o valores autorizados para las reservas técnicas.- Artículo 32.

4.- CONTROL DE LAS INVERSIONES.- Hemos visto que la Ley circunscribe a determinados valores las inversiones de las compañías a

(47) A. Manes, Op. Cit. página 281.

seguradoras, pero con la finalidad de que no fueran letra muerta las disposiciones relativas, se ha establecido en la Ley un sistema de control administrativo consistente en informes y - - cuentas que se deben rendir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por medio de visitas de inspección que puede ordenar la propia Secretaría.

Así, dispone el artículo 94 que la existencia de los valores y demás bienes en que se encuentran invertidas las reservas técnicas, se justificará en cualquier momento a requerimiento de la Comisión Nacional de Seguros, es decir, deberán -- probarse fehacientemente las inversiones mediante la exhibición de los documentos justificativos cuando se trate de inversiones hechas en certificados de depósito, préstamos hipotecarios, inmuebles, o bien, con la exhibición de los valores pignora-- cuando sean préstamos prendarios, etc.

El artículo 104 de la Ley, detalla los informes que - deben presentar las compañías de seguros a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, especificando los plazos para rendirlos y así tenemos que en el mes de enero de cada año se rendirá un informe sobre las operaciones practicadas en el año anterior, incluyendo un estado de pérdidas y ganancias y el balance general; mensualmente un informe del movimiento registrado en sus - inversiones en el mes anterior y; en todo tiempo, los informes que la Secretaría estime convenientes. Además, deberá formularse una manifestación de los siniestros ocurridos, de los pagados y de los pendientes de pago durante el ejercicio social de - - que se trate, para cada uno de los ramos de seguros en que ope-

ren y las instituciones que manejen el ramo de vida acompañarán a su informe anual, el cuaderno de valuación, con los datos que administrativamente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las cuentas que deben llevar las compañías de seguros se ajustarán estrictamente al catálogo que al efecto autorice la Secretaría de Hacienda, así como los informes a los modelos oficiales aprobados, a fin de lograr la uniformidad de los mismos.

En lo tocante a las visitas de inspección, el artículo 116 de nuestra Ley establece que por lo menos una vez cada año se practicará una visita minuciosa a las instituciones de seguros, sin perjuicio de las demás que ordena la Secretaría de Hacienda, ya sea de oficio o a petición de los comisarios de las instituciones, de un grupo de accionistas o de tenedores de pólizas, que presenten datos suficientes para justificar la visita. Asimismo, puede ordenar la Secretaría se realicen inspecciones a las agencias y sucursales de las compañías aseguradoras.

Desde luego, la violación a las disposiciones relativas a las cuentas e informes que deben rendir las aseguradoras o la negativa para recibir visitas de inspección, se encuentra sancionada por la Ley que impone multas y privación de libertad a los consejeros, directores, auxiliares o empleados de una institución de seguros que intencionalmente inscriban datos falsos en la contabilidad o que se produzcan con falsedad en los documentos o informes proporcionados a la Secretaría de Hacienda y

para cuando una institución, sucursal o agencia se rehuse a admitir una visita o a facilitar los elementos para su práctica, se impondrá multa y en caso de reincidencia se revocará la autorización para operar a la institución.

En el artículo 140 de la Ley encontramos que se fijan responsabilidades a los consejeros, directores o empleados que retiren, graven o enajenen aquellos bienes, créditos o valores en que estén invertidas las reservas o que cometan actos tendientes a disminuir la seguridad y garantía de dichos bienes o que en los informes y cuentas a las asambleas generales de accionistas desnaturalicen la situación de la empresa.

5.- ORGANOS DE INSPECCION.- Como hemos visto, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, se ha atribuido facultades de control e inspección a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional de Seguros, que cuentan entre sus funciones la de comprobar la legalidad de las operaciones realizadas por las instituciones de seguros sujetas a su autoridad.

Históricamente, la primera Ley en nuestro país sobre la materia de seguros de 1892, ya sometía al control de la Secretaría de Hacienda la actividad aseguradora, según lo disponía el artículo 10: "La Secretaría de Hacienda organizará un servicio de inspección con el personal que estime suficiente para vigilar que las Compañías de seguros, cumplan estrictamente las prescripciones de las leyes y reglamentos sobre la materia".

La posterior Ley Relativa a la Organización de las Compañías de Seguros Sobre la Vida de 1910 que, como en su opor-

tunidad se dijo, introducía un control más efectivo, ordenó en su artículo 42 la creación del Departamento de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual desempeñaba la vigilancia de las compañías de seguros sobre la vida. Al expedirse la Ley de Sociedades de Seguros, de 31 de Mayo de 1926, que amplió la vigilancia estatal a todas las aseguradoras, encomendó esta función a la llamada Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por conducto también de su Departamento de Seguros.

Por último, en la Ley vigente se volvió a otorgar la facultad de control estatal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el artículo 114 que dice: "la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, de sus sucursales y agencias, quedará confiada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Por su parte, el artículo 118 señala en sus diversas fracciones la intervención y funciones de la Secretaría para -- cumplir con su cometido de vigilancia.

Es de hacerse especial mención que el Artículo 7o. -- Transitorio de esta Ley, hablaba de que el Ejecutivo Federal reglamentaría el funcionamiento de un Consejo Consultivo de Seguros; lo que dió lugar a que en el año de 1946 se creara la Comisión Nacional de Seguros, publicándose su Reglamento el 28 de Septiembre del mismo año, el cual fue abrogado por el actual Reglamento que entró en vigor el 28 de Febrero de 1956, disponiendo en su artículo 1o. que: "Las funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, que corresponden a la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ejercerán por con-

ducto de la Comisión Nacional de Seguros". La propia Ley General de Instituciones de Seguros hace referencia en varios preceptos de las funciones que tiene a su cargo la Comisión Nacional de Seguros.

Concluyendo, tenemos que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Crédito, Departamento de Seguros, la encargada del control de la actividad aseguradora, auxiliada por la Comisión Nacional de Seguros como organismo descentralizado (48) que desempeña las funciones de inspección y vigilancia.

Cabe hacer la aclaración que hemos mencionado como principal ordenamiento en materia aseguradora a la Ley General de Instituciones de Seguros, de la cual hicimos un estudio general, mas dentro del control que ejerce el Estado, vigila no sólo el cumplimiento de la misma, sino de toda aquella legislación vigente que tiene aplicación en la actividad aseguradora, entre la que podemos mencionar la siguiente:

Ley Sobre el Contrato de Seguro, que tiene un carácter eminentemente proteccionista de los derechos de los asegurados y beneficiarios.

Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros.

Reglamento del Seguro de Grupo, referente a los seguros colectivos de vida.

Reglamento del Artículo 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que rige el Seguro del Viajero.

(48) Descentralización por servicio; siguiendo a Gabino Fraga, - Op. Cit. página 215 y siguientes.

Reglamento de Agentes de las Instituciones de Seguros, que regula la actividad de las personas físicas que gestionan - seguros a nombre de una institución autorizada.

Ley Federal del Impuesto sobre Primas Recibidas por - Instituciones de Seguros, relativa a las relaciones fiscales.

Ley de Navegación y Comercio Marítimos, aplicable para el seguro marítimo.

Ley General de Sociedades Mercantiles, con carácter - supletorio por remisión expresa de nuestra Ley.

Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, vigente a partir del 30 de Diciembre de 1961.

Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, y su Reglamento.

Además, existe una serie de Decretos, Acuerdos y Circulares que forman parte de la legislación sobre seguros, que - por los límites de este trabajo no se entra a su cita.

C).- SISTEMA DE CONTROL ADOPTADO.- Por la exposición que hemos hecho en el presente Capítulo, se habrá observado que la Política de Seguros privados en nuestro país ha vivido diversas etapas, desde la libertad absoluta, o sea, un sistema liberal; pasando por un incipiente control en nuestras primeras leyes; hasta llegar a la franca intervención del Estado que ha dado lugar en la actualidad al llamado SISTEMA DE AUTORIZACION E-INSPECCION MATERIAL.

Así tenemos que el Estado mexicano acoge el sistema - de control que han seguido en su mayoría las legislaciones de - casi todos los países, fundada su eficiencia en dos principios:

la autorización del Estado para que la institución pueda iniciar sus operaciones y que en nuestro derecho es un acto discrecional de las autoridades y, como segundo principio, la inspección material que ejerce el Poder Público, lo que se traduce en una vigilancia efectiva y práctica.

Nos adherimos en este tema al pensamiento de Alberto de Juan Rodríguez (49) que expone de manera precisa las razones por las cuales este sistema de control de autorización e inspección prevalece sobre todos los demás y analizando su contenido llegaremos a la conclusión que es el adecuado para la buena marcha de la institución del seguro en México.

Nos cita el autor mencionado como primera fundamentación de este sistema, que el seguro es de interés público, su trascendencia en el orden económico y social es tan grande que el Estado no puede ver con indiferencia el éxito o fracaso de las empresas de seguros, de ahí la conveniencia de señalar previamente las pautas para su organización y funcionamiento.

En segundo término, los intereses que se confían a -- las compañías de seguros no pueden quedar a la disposición arbitraria de estas entidades, lo que pondría en riesgo los fondos que constituyen la garantía para los asegurados, en vista de lo cual se regula su inversión para evitar perjuicios a la sociedad.

En tercer lugar, los contratos de seguros son de buena fe, por lo que el Estado debe velar para que ninguna de las

(49) Op. Cit. páginas 123 y 124.

partes, principalmente las compañías, vulneren con sus manejos la confianza mutua que es base y esencia de la institución del seguro.

Por último, el público en general no se encuentra en condiciones de juzgar por sí con objetividad ni acierto de la situación financiera y marcha de las sociedades, lo que hace imprescindible la vigilancia del Estado en estos aspectos para proteger a los asegurados.

CAPITULO IV

NACIONALIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS EN MEXICO.

- A).- LA NACIONALIDAD DE LAS SOCIEDADES.
- 1.- Teorías Negativas.
 - 2.- Teorías Positivas.
 - 3.- Criterios para determinar la nacionalidad de las sociedades.
 - 4.- Legislación Mexicana.
- B).- LA NACIONALIZACION.
- 1.- Breves Consideraciones.
 - 2.- Concepto.
- C).- LA NACIONALIZACION EN EL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1965 QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE SEGUROS.
- 1.- Su Origen y Finalidad.
 - 2.- Crítica.
 - 3.- Sus Resultados.
- D).- MEDIDAS QUE SE PROPONEN PARA UNA EFECTIVA-NACIONALIZACION.
- 1.- Adición a la Ley General de Instituciones de Seguros.
 - 2.- Modalidad del capital variable en las sociedades anónimas que operan en seguros.
 - 3.- Comentarios Finales.

CAPITULO IVNACIONALIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS EN MEXICO.

A).- LA NACIONALIDAD DE LAS SOCIEDADES.

Al ser nuestra finalidad en el desarrollo del presente trabajo, el obtener las bases jurídicas para lograr en nuestro país una efectiva nacionalización de las sociedades mercantiles dedicadas al mercado de los seguros, es obligado tratar, aunque sea someramente, el tan debatido problema de la nacionalidad de las sociedades, porque si pretendemos llegar a una solución adecuada al tema que planteamos en este capítulo, tenemos que situarnos primero en una interrogante fundamental que nos surge ¿tienen nacionalidad las sociedades mercantiles?

Si bien se ha reconocido en forma unánime y universal la nacionalidad como atributo de las personas físicas, con respecto a las sociedades, en tanto que personas morales, se ha suscitado en la doctrina una gran discrepancia, de ahí que haremos un análisis de las teorías que niegan la nacionalidad de las sociedades, de aquellas que la afirman y los criterios para determinarla, así como de nuestra legislación vigente al respecto.

1.- TEORIAS NEGATIVAS.-

J. P. Niboyet (50), es uno de los más firmes opositores a reconocer nacionalidad a las sociedades, diciéndonos que: "la verdadera nacionalidad, la única que existe, crea una relación de orden político entre un individuo y un Estado" y que -

(50) J. P. Niboyet, Principios de Derecho Internacional Privado, Segunda Edición, Editora Nacional, S. de R. L., México, 1965, números 48, 74 y siguientes.

las sociedades, no por el hecho de estar sometidas a un estatuto formado al amparo de las leyes de un determinado país, adquieren la nacionalidad del mismo.

Afirma este autor que, en todo caso, la sociedad tiene la nacionalidad que le dan las personas o las influencias que la constituyen y dirigen, quedando reducido el problema a determinar cual es la nacionalidad de los que ejercen sobre la sociedad la administración o control preponderante, no existiendo para las sociedades una nacionalidad independiente de la de los socios, sino, por el contrario, sociedades influenciadas por la nacionalidad de los asociados.

Desde otro punto de vista, nos dice Nicooyet que la sociedad mercantil es el efecto de un contrato de Derecho Privado y no se puede concebir que este simple contrato pueda engendrar un ser dotado de nacionalidad, de atributos políticos.

Y no deja de ser interesante, para el objetivo de este trabajo, mencionar que el citado autor, hace hincapié en el hecho de que en las sociedades de capitales organizados bajo la forma anónima, se ocultan, casi siempre, intereses extranjeros.

Una segunda teoría que niega la nacionalidad de las sociedades mercantiles, es la sustentada por la corriente de tratadistas argentinos que se inicia desde fines del siglo pasado con Bernardo de Irigoyen, Amancio Alcorta, Estanislao S. Zeballos y más recientemente con Alcides Calandrelli y Victor Romero del Prado (51), alcanzando esta teoría repercusión interna-

(51) Citados por Enrique Aztiria.- La nacionalidad de las Sociedades Mercantiles en la Academia Interamericana, Editora - Argentina, Buenos Aires, 1948, páginas 37 y siguientes.

cional en el año de 1928 durante la Sexta Conferencia Interamericana celebrada en la Habana, Cuba, al discutirse el Proyecto de Código de Derecho Internacional Privado, formulado por el eminente jurista Antonio Sánchez de Bustamante.

Preconiza la teoría argentina, con respecto a las sociedades mercantiles anónimas, que no son las personas las que se unen; son simplemente los capitales bajo forma anónima, lo que significa, según el sentido propio de la palabra, que ellas no tienen ni nombre, ni nacionalidad y que la referida a las sociedades se debe a una terminología equivocada.

Por último, en nuestro derecho encontramos la teoría negativa debida al maestro Eduardo Trigueros (52), quien afirma que es inconstitucional que la Ley de Nacionalidad y Naturalización atribuya en su artículo 5o. Nacionalidad a las sociedades y considera que es más conveniente para la protección de los intereses económicos del país, ante la intromisión de capitales extranjeros, el negar la nacionalidad de las sociedades.

2.- TEORIAS POSITIVAS.

No obstante lo fundado de las tesis que niegan la nacionalidad de las sociedades mercantiles, es de destacarse que desde un punto de vista doctrinal, casi todos los autores admiten la idea contraria, es decir, afirman que las personas morales tienen nacionalidad, dando lugar a las teorías positivas -- fundadas principalmente en la escuela de Savigny que nos habla-

(52) Eduardo Trigueros Saravia.- La Nacionalidad Mexicana de -- las Personas Morales.- Revista General de Jurisprudencia.- México, 1934.

de la persona moral como una ficción del derecho.

Así, ya hemos hablado del llamado Código Bustamante - que en su artículo 90. reconoce expresamente la nacionalidad de los entes colectivos.

Por su parte, Georges Ripert (53), sostiene que la -- persona moral está, como la persona física, bajo la dependencia de un Estado y afirma que la exigencia de una nacionalidad es - más imperiosa para la persona moral, pues un individuo puede no tener nacionalidad, mientras que una sociedad debe tenerla nece - sariamente, ya sea la de los socios que la constituyeron, o de - la de aquellos que se encargan de su dirección, la de la sede - social o centro de explotación, o del Estado bajo cuyas disposi - ciones legales se formó, dependiendo la nacionalidad del tipo - de sociedad de que se trate.

Otro autor que sostiene la existencia de nacionalidad en las personas morales es Gimenez Artigues (54), que parte de - que la atribución de la personalidad es llevada por el derecho - tanto al ente físico como al ente colectivo y que éste es una - realidad que el legislador encuentra formando parte distinta de - las personas físicas que lo integran, agregando con todo tino - este tratadista que: "todo sujeto de derecho, toda persona, ha - de tener una ley que la rija, ha de estar en relación de depen -

(53) Georges Ripert.- Tratado Elemental de Derecho Comercial.- Traducción de la Segunda Edición, París, 1952.

(54) Gimenez Artigues.- La Nacionalidad de las Sociedades Mercantiles, Barcelona, España, 1949.- Páginas 19 y 58.

dencia con una organización soberana determinada y esta relación viene fijada en la mayoría de los Estados, por el vínculo de la nacionalidad, que debe ser poseída por todos los individuos".

Imposible de considerar en este trabajo, en forma más amplia, el tema de la nacionalidad de las sociedades, no hemos hecho sino exponer aquellas teorías que nos han parecido más interesantes y, con la finalidad de concluir este estudio con una adhesión personal, nos definimos por la postura que afirma la nacionalidad, ya que en la práctica la mayoría de las legislaciones reconocen personalidad a las sociedades mercantiles, ya con fines políticos, económicos, etc. y no vemos motivo fundado para negarles nacionalidad como atributo de la personalidad.

3.- CRITERIOS PARA DETERMINAR LA NACIONALIDAD DE LAS SOCIEDADES.

Situados en el campo de las teorías afirmativas de la nacionalidad de las sociedades o personas morales, encontramos que son muy variados los criterios adoptados por las diversas legislaciones para determinar la nacionalidad, existiendo gran pluralidad de doctrinas, de ahí que trataremos de exponer una síntesis de las mismas para los fines perseguidos con este trabajo:

PRIMERA: Teoría de la ley de la constitución de la sociedad o de la incorporación, debida al profesor italiano Lefevre D'Ovidio (55), según la cual la nacionalidad de la sociedad

(55) Lefevre D'Ovidio.- La Nazionalità Delle Società Commerciali, Milán, 1939, página 4.

queda determinada por la ley del Estado donde se constituye.

SEGUNDA.- Criterio de la sede o asiento social expuesta por el mismo autor. La doctrina europea, especialmente la -- francesa e italiana, se orienta en este sentido, haciendo una -- diferenciación entre la sede de la asamblea, sede del consejo -- de administración o centro de los negocios de la sociedad.

TERCERA.- Siguiendo el pensamiento de Federico Carlos Von Savigny, esta teoría considera a la persona moral como una -- ficción, como creación del Estado que le da vida, teniendo éste -- la facultad de considerar a dicha persona como su nacional.

Tratadistas más recientes (56), han ampliado esta -- teoría al decirnos que para adquirir la sociedad mercantil una -- nacionalidad determinada, se requiere la autorización gubernativa que es la que otorga la personalidad jurídica o capacidad -- de actuar, dicha autorización, nos dice D'Ovidio (57), constituye -- "una especie de acta de nacimiento y nada más fácil que de -- terminar el carácter nacional de una sociedad cuando su forma -- ción ha ido precedida de una autorización expresa del legisla -- dor".

CUARTA.- Criterio económico que, para otorgar la na -- cionalidad a la persona moral, tiende a considerar la nacionali -- dad de los socios que la integran, o de aquel que aporta la ma -- yoría del capital o la del país donde se suscriben las acciones -- o centro de explotación.

(56) Weiss.- *Traité Théorique et Pratique de Droit Internatio -- nal Privé*, París, 1913.

(57) Lefevre D'Ovidio, *Op. Cit.* 1939.

A este respecto, Felipe de Solá Cañizares (58), nos dice que hay una tendencia predominante a considerar la nacionalidad de una sociedad, según la nacionalidad de los que poseen la mayoría del capital.

QUINTA.- En la segunda década de este siglo y como resultado de la primera guerra mundial, surge en Francia la llamada teoría del Control que tendía a descubrir los elementos extranjeros, ya en los órganos dirigentes de la sociedad o en cuanto al capital. Se ha dicho por la mayoría de los autores que esta teoría es inaplicable en época de paz, ya que tiene un carácter de legislación de emergencia, pero a la vez le reconocen una gran trascendencia económica al propiciar que las sociedades dedicadas a actividades clave en la economía nacional, se integren exclusivamente por socios nacionales.

4.- LEGISLACION MEXICANA.

Deberemos dejar sentado en este punto si la legislación mexicana reconoce nacionalidad a las sociedades mercantiles y, en este supuesto, el criterio seguido para atribuirle, concluyendo con un estudio aplicado a las leyes en materia de seguros.

Haciendo historia sobre el tema, encontramos que la primera alusión de nuestros juristas respecto a la nacionalidad de las sociedades aparece en la Ley Sobre Extranjería y Nacionalidad de 1854 que en su artículo 17 dice: "Los extranjeros en los contratos de sociedad comercial con los mexicanos, seguirán

(58) Citado por Enrique Aztiria, Op. Cit. página 57.

la condición de éstos, para el efecto de reputar a la sociedad como mexicana; ésto no tendrá lugar en el caso de que las tres cuartas partes de personas de dichas sociedades, sean extranjeras sujetas a un mismo gobierno, que entonces tendrán el carácter de extranjeras".

La Constitución de 1857 no contenía disposiciones contrarias al ordenamiento mencionado, que conservó su vigencia -- hasta el 28 de Mayo de 1886, cuando entra en vigor la Ley de Extranjería y Naturalización, obra debida al eminente jurista Ignacio Vallarta y que parece partir de la forzosa necesidad de -- considerar a las personas morales como nacionales o extranjeras, al consignar en el Artículo 50.- "La nacionalidad de las personas o entidades morales, se regula por la Ley que autoriza su -- formación; en consecuencia, todas las que se constituyan conforme a las leyes de la República, serán mexicanas, siempre que -- además tengan en élla su domicilio legal.- Las personas morales extranjeras gozan en México de los derechos que les conceden las leyes del país de su domicilio, siempre que éstos no -- sean contrarios a las leyes de la Nación".

Obsérvese que en este precepto se reconoce nacionalidad a las personas morales y el criterio para atribuirla es mixto, sigue la teoría de la ley de la constitución de la sociedad, complementada con la teoría del domicilio.

En cuanto al derecho vigente, nuestra Constitución -- promulgada el 5 de Febrero de 1917, en el artículo 27, referente a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, establece en la fracción --

I: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas...", es decir, se reconoce la existencia de personas morales mexicanas en oposición tácita a las extranjeras.

En la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional promulgada el 21 de Enero de 1926, se consigna: "Artículo 10.- Ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja".

El artículo 30. de la misma Ley dice: "Tratándose de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas no podrá concederse el permiso de que habla el artículo anterior, cuando por la adquisición a que el permiso se refiere, quede en manos de extranjeros un cincuenta por ciento o más del interés total de la sociedad".

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional expresamente hace alusión en su articulado a sociedades mexicanas y a sociedades extranjeras, así como a la nacionalidad de los socios y su participación en el capital social.

Es de hacerse notar que las leyes aludidas reconocen la nacionalidad de las sociedades y el criterio determinante para atribuirle sigue la teoría económica mencionada en el punto-

anterior.

Ahora bien, la vigente Ley de Nacionalidad y Naturalización publicada el 20 de Enero de 1934 en su artículo 5o. expone: "Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal". Aquí encontramos la teoría de la ley de la constitución de la sociedad y sede social.

Referente a la legislación en materia mercantil, la Ley General de Sociedades Mercantiles dice en su artículo 6o. "La escritura constitutiva de una sociedad deberá contener:.... K.- Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad".

En el mismo ordenamiento y precepto 182: "Son asambleas extraordinarias las que se reúnan para tratar cualquiera de los siguientes asuntos:.... V.- Cambio de nacionalidad de la sociedad".

Por lo que corresponde a la legislación sobre seguros se hace mención a la nacionalidad en el artículo 1o. de la vigente Ley General de Instituciones de Seguros que expresa: "Son instituciones de seguros:

- I.- Las instituciones nacionales de seguros,
- II.- Las sociedades mexicanas privadas autorizadas para practicar operaciones de seguros; y
- III.- Las sucursales de compañías extranjeras de seguros autorizadas para operar en la República conforme a esta Ley!

Queda pues de manifiesto con la transcripción de este precepto que en materia de seguros se reconoce la nacionali

dad de las instituciones de seguros, diferenciando las instituciones nacionales de las extranjeras, ya que como en su oportunidad se dijo, las instituciones mexicanas son nacionales y sólo se ha querido reservar el término "nacional" para aquellas en que tiene ingerencia el Estado.

En nuestra opinión, la tesis que se sigue para determinar la nacionalidad de las instituciones de seguros es aquella que considera a la persona moral como una ficción o creación de la ley y se complementa con el requisito de la autorización gubernativa, que al ser concedida da nacimiento a la persona moral como nacional del Estado Mexicano.

Para terminar con este estudio, diremos que también el Reglamento del Artículo 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación -Seguro del Viajero-, en su artículo 30. nos habla de compañías mexicanas.

La Ley del Seguro Integral Agrícola hace mención en su artículo 50. a las instituciones nacionales de seguros.

Con lo expuesto en este epígrafe, es de concluirse que la legislación mexicana reconoce nacionalidad a las personas morales y, por tanto, a las sociedades mercantiles de seguros.

B.- LA NACIONALIZACION.-

Hemos visto en los últimos años, dentro de un movimiento nacionalista, la política general que existe en los países de proteger sus economías internas, para lo cual se dictan disposiciones legales tendientes a recobrar el comercio, la industria o servicios que eran explotados por intereses ex-

trajeros, conociéndose con el término general de "nacionalización" la actitud del Estado en tal sentido.

Excedería los límites de este trabajo entrar al estudio de esta institución, pero lo haremos aunque en una forma -- concisa por considerarlo necesario para los fines que nos proponemos, dado que en la doctrina existen divergencias en cuanto a lo que deba entenderse por "nacionalización" y no se llega a -- criterios unificados.

1.- BREVES CONSIDERACIONES:-

Bajo la denominación común de "nacionalización", los -- autores suelen confundir cuestiones diversas y de diferente alcance, contribuyendo a esta situación la semejanza con otras -- instituciones.

Así, observamos que se ha aplicado el vocablo "nacionalización" cuando el Estado se substituye en forma total en una cierta actividad que venía explotando la iniciativa privada, ya nacional o extranjera, o cuando el Estado entrega aquellos renglones de la industria, comercio o servicios a manos exclusivamente de sus nacionales, con exclusión de todo interés extranjero.

De todas formas, llegamos a concluir que la nacionalización implica intervención del Estado en contra de los intereses extranjeros, hacer nacional lo que es extranjero, con la finalidad de proteger y fomentar el desarrollo de las actividades vitales en la economía del país.

Pero hemos dicho que los autores no llegan a un mismo parecer en cuanto al sentido preciso de lo que deba entenderse-

por nacionalización, confundiendo esta institución principalmente con la estatificación y la socialización, de ahí que haremos un análisis de estos términos, dirigido a la materia de los seguros, objeto de este trabajo.

Nos dice Alberto de Juan Rodríguez (59) que fortalecer la industria del seguro con una política favorable a las entidades nacionales de seguros, atribuyendo al capital y técnicos nacionales tal actividad, de manera que los intereses nacionales predominen en forma absoluta sobre los extranjeros, y todo ello conseguido sin más intervención estatal que la indispensable, - esto es lo que representa la nacionalización, o sea, las medidas legislativas para la conversión en nacional del capital extranjero de las sociedades de seguros.

Coincide con este pensamiento Cristobal Massó (60), al sostener que la nacionalización es suprimir en absoluto la participación extranjera en el capital de las sociedades, para - - sustituirla por capitales nacionales.

Igualmente el profesor Lasheras Sanz (61) nos dice - - que: "en su acepción estricta, por nacionalización se entiende la posesión por capital nacional, o con predominio absoluto de éste, y la regencia por personal nacional, de la empresa de que se trate, con miras exclusivas de un predominio de sus capitales en la industria nacional, sin más intervención estatal que la autoridad ejercida para imponer esas condiciones de protec-

(59) Alberto de Juan Rodríguez, Op. Cit. página 131 y siguientes.

(60) Tomado de De Juan Rodríguez, Op. Cit. página 134.

(61) Tomado de De Juan Rodríguez, Op. Cit. página 135.

cionismo económico."

Abundando en esta idea, Julio Gratton (62) al referirse a la ley de nacionalización de los capitales accionarios de las compañías de seguros argentinas, señala que debe entenderse por nacionalización no la adquisición de los capitales por parte del Estado, sino la obligación de que la mayoría -nos- - otros diríamos que la totalidad- de las acciones sean propiedad de ciudadanos argentinos.

Desde este punto de vista, la nacionalización no significa una alteración substancial en el régimen jurídico de la propiedad, permaneciendo la estructura capitalista de la sociedad.

En cambio, la explotación del seguro por el Estado bajo la forma de un monopolio, con exclusión de toda actividad privada, significa su estatificación, es decir, se transfiera al Estado la propiedad de las empresas, indemnizando o no a -- los afectados, corriendo a su cargo la explotación de esta actividad.

En este caso, consideramos que la estatificación del seguro la lleva a cabo el Estado con miras a reservarse para -- sí las utilidades que representa esta actividad económica.

En cuanto a la socialización del seguro, también se -- prescinde de la iniciativa privada y se presenta un monopolio de Estado que tiene a su cargo esta actividad, pero no con el afán de lucro, sino poniendo al alcance de la comunidad los ba

(62) Julio Gratton, Op. Cit. página 120.

neficios de la institución.

Desde luego, tanto en la estatificación como en la socialización se destruye la obra de la iniciativa privada, en -- una, convirtiendo al Estado en empesario haciéndole comerciante y, en la otra, quedando el monopolio del seguro en la colectividad representada por el Estado.

En la nacionalización la intervención del Estado se -- concreta a dictar normas apropiadas para substituir por capital nacional las inversiones extranjeras de las sociedades de seguros, en cambio en la estatificación y socialización tiene una -- ingerencia directa el Estado, aunque con fines distintos, pero en todos los casos persiguiendo la autonomía económica nacional.

2.- CONCEPTO.

Hechos los comentarios anteriores, intentaremos defi-- nír la figura jurídica de la nacionalización en los siguientes -- términos: Son las medidas que toma el Estado dictando disposi-- ciones legales tendientes a suprimir en forma total la partici-- pación extranjera en el capital social de las instituciones de -- seguros, a fin de sustituirla por inversión netamente nacional.

C).- LA NACIONALIZACION EN EL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE -- 1965 QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY GENERAL DE INSTITUCIO-- NES DE SEGUROS.-

Con la mira de proteger y fomentar el desenvolvimiento efectivo de la industria del seguro en México, bajo el actual -- régimen de Gobierno se publica en el Diario Oficial de la Federa-- ción del día 30 de Diciembre del año de 1965, el Decreto que -- contiene Reformas y Adiciones a la vigente Ley General de Insti

tuciones de Seguros, que se transcribe a continuación en la parte que interesa para los fines de este trabajo.

"Artículo Primero.- Se adiciona un párrafo final a la fracción I del artículo 17 de la Ley General de Instituciones de Seguros, en los siguientes términos:

Artículo 17..... Fracción I.-

En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona.

Artículo Segundo.- Se reforma la fracción XII del artículo 13 de la Ley General de Instituciones de Seguros, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 13.-

XII.- Que tratándose de sucursales de una sociedad extranjera, la mayoría de las acciones de ésta pasen a poder de un gobierno extranjero, o que tratándose de una sociedad mexicana se infrinja lo establecido en el último párrafo de la fracción I del artículo 17, o que la institución establezca con las entidades o grupos mencionados en dicho párrafo, relaciones evidentes de dependen--

cia.

Artículo Tercero.- Se adiciona la Ley General de Instituciones de Seguros en el artículo 139 bis, que quedará redactado en los siguientes términos:

Artículo 139 bis.- La infracción a lo dispuesto en el último párrafo de la fracción I del artículo 17 se sancionará, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y según la gravedad del caso, con la pérdida de la participación de capital de que se trate en favor del Gobierno Federal o con la revocación de la autorización respectiva, en los términos del artículo 13.

- TRANSITORIOS. -

Artículo Primero.- Las instituciones de seguros deberán reformar sus escrituras constitutivas, para insertar la prohibición a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 17 e incluir en el pacto social que la infracción a dicho precepto producirá la pérdida de la acción o acciones de que se trate en favor de la Nación. Para ajustarse a lo preceptuado en este artículo dispondrán del plazo de un año contado a partir de la fecha en que entren en vigor las presentes reformas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

tendrá la facultad de autorizar las inversiones en el capital de las instituciones de seguros que a la fecha se encuentren en poder de algunas de las personas o entidades mencionadas, en el último párrafo de la fracción I del artículo 17".

1.- SU ORIGEN Y FINALIDAD.

Ya hemos comentado en el curso del presente trabajo, la situación que prevalecía a raíz de que se promulgó en el año de 1935 la vigente Ley General de Instituciones de Seguros, - cuando nuestro Gobierno a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revocó la autorización para operar en nuestro país a aquellas compañías extranjeras que se negaron a acatar las disposiciones de tal ordenamiento y que les imponía medidas restrictivas en materia económica. Otras compañías extranjeras se disolvieron voluntariamente y se retiraron del mercado nacional, al no convenir a sus intereses el someterse a la nueva legislación.

Esto trajo como consecuencia el impulso al desarrollo de las compañías netamente mexicanas y el incremento en la economía nacional, pero al amparo de la nueva ley surgieron otras sociedades de seguros que si bien desde el punto de vista jurídico eran nacionales, no lo eran dentro de un terreno estrictamente económico, toda vez que aquellas personas extranjeras que figuraban como dirigentes y que ejercían el control sobre las sociedades desaparecidas, vinieron a figurar como socios de las nacientes compañías de seguros, conociendo las grandes utilidades que reportaba en nuestro país esta actividad.

Es más, con el tiempo hubo una gran infiltración de capital extranjero en las compañías mexicanas de seguros y, desde luego, se produjo la extracción de las utilidades en detrimento de nuestra economía.

Ante esta realidad, nace el Decreto a que hemos aludido y que tiene el propósito del legislador de excluir la participación de capital extranjero en la actividad aseguradora de México, a fin de lograr, tal como lo hemos entendido, la nacionalización del seguro.

2.- CRITICA.-

Nos vemos precisados a formular comentarios previos, para hacer la crítica al Decreto del 30 de Diciembre del año de 1965 que reforma y adiciona la vigente Ley General de Instituciones de Seguros.

La anterior Ley General de Sociedades de Seguros del 25 de Mayo de 1926, en cuanto al aspecto económico, permitía -- tanto para las compañías nacionales como para las extranjeras, -- la inversión de sus reservas en bonos de gobiernos extranjeros, así como en acciones u obligaciones de compañías nacionales o -- extranjeras -- artículos 30 y 31 -- y si tomamos en cuenta que en -- aquel entonces la mayoría de las empresas de seguros estaban -- constituidas por capital aportado por extranjeros, las inversiones las hacían principalmente en su país de origen.

Es con la Ley General de Instituciones de Seguros que actualmente rige esta materia, cuando se inicia un primer momento de nacionalización en la actividad aseguradora al establecer en el capítulo de inversión de las reservas la obligación, para --

las instituciones de seguros nacionales o extranjeras, de colocar la totalidad de sus reservas en México y precisamente en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal o en valores de instituciones autorizadas.

Si bien ya se controlaba con esta medida la inversión de los fondos de las compañías que operaban, no se limitaba la participación de capital extranjero en las sociedades de seguros, de ahí que en el Decreto que estamos comentando se dá un segundo paso tendiente a la nacionalización de los capitales de estas sociedades.

Pero de ninguna manera se ha logrado una total y efectiva nacionalización, toda vez que al hacer un análisis gramatical del texto adicionado por el Decreto a la fracción I del artículo 17 de la Ley, vemos que la prohibición para que participen en el capital de las sociedades de seguros se refiere en forma limitativa a:..... "gobiernos o dependencias oficiales - extranjeros, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona". Es decir, se excluyó de tal prohibición a la persona física extranjera individualmente considerada, ya que la referencia de las personas físicas se hace en tanto pertenezcan a una agrupación de personas extranjeras.

Y queda confirmada la intención del legislador en tal sentido, cuando literalmente se consigna en el artículo 13, -- fracción XII, reformada por el propio Decreto, que será causa de revocación para operar, cuando:.... "tratándose de una so--

ciudad mexicana se infrinja lo establecido en el último párrafo de la fracción I del artículo 17, o que la institución establezca con las entidades o grupos mencionados en dicho párrafo, relaciones evidentes de dependencia".

Como es de observarse, se hace alusión exclusivamente a personas morales y no se considera a las personas físicas.

De lo expuesto, se concluye que no se ha logrado, ni se logrará la total nacionalización de la actividad aseguradora en nuestro país, mientras no se excluya a las personas físicas que participan en los capitales de las instituciones de seguros, ya en forma personal u ocultando que pertenecen a las entidades o grupos para los que se consigna la prohibición en la Ley.

¿Cuáles han sido los motivos que ha tenido el legislador para dejar una puerta abierta que facilita la participación extranjera en los capitales de las sociedades aseguradoras? Desde luego, no creemos que se trate de una omisión, sino más bien de que se atendió a una realidad, o sea, la preponderancia que subsiste de capital extranjero aportado por personas físicas a las instituciones de seguros y evitar con una medida radical el desquiciamiento de esta actividad.

De todas formas, si se pretende una efectiva nacionalización en esta rama de nuestra economía, será necesario adicionar la Ley con la prohibición de que participen las personas físicas extranjeras en el capital de las aseguradoras, ya que de lo contrario se auspicia la creciente fuga de utilidades a otros países.

3.- SUS RESULTADOS.-

Con las adiciones que se hicieron a la Ley General de Instituciones de Seguros, mediante el Decreto que hemos venido comentando, se ha consignado la prohibición de que participe capital extranjero en las sociedades de seguros y se ha establecido la sanción para el caso de infringir lo dispuesto, pero ya hemos visto que queda una laguna en tal ordenamiento que permite la intromisión de personas físicas extranjeras que por sí mismas, o perteneciendo a grupos o entidades del exterior y a través de interpósitas personas conocidas como presta-nombres, participan en los capitales de las sociedades de seguros.

Así pues, en nuestra opinión carece de verdadera eficacia la adición a la Ley, en virtud de que la prohibición no abarcó a las personas físicas extranjeras.

D.- MEDIDAS QUE SE PROPONEN PARA UNA EFECTIVA NACIONALIZACION.

En este último epígrafe expondremos las prevenciones que, a nuestro criterio, serán de utilidad para ejercer un control absoluto y estricto con respecto a la intromisión de capitales extranjeros, a fin de lograr una real y verdadera nacionalización de la actividad aseguradora en México.

1.- ADICION A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE SEGUROS.

Es evidente la necesidad de que el legislador adicione la Ley General de Instituciones de Seguros en el último párrafo de la fracción I del artículo 17 y extienda a las personas físicas extranjeras el impedimento para que participen en los capitales accionarios de las instituciones de seguros.

Desde luego, no por el hecho de complementar el legis

lador tal disposición podrá afirmarse que se llegue a una efectiva nacionalización del seguro, ya que la realidad nos ha mostrado que personas físicas pertenecientes a las entidades o -- grupos extranjeros para los cuales existe la limitación de participar en el capital de las sociedades de seguros, mediante -- subterfugios y maquinaciones han venido violando la ley, obstaculizando esto nuestro desarrollo económico, dado que las -- utilidades obtenidas salen del país, representando una fuga de divisas, quedando como letra muerta la pretendida nacionalización de la industria del seguro.

Por lo tanto, no sólo la adición que haga el legislados a la Ley será suficiente, sino es menester adoptar otras medidas que permitan ejercer una estrecha vigilancia sobre los poseedores de las acciones de sociedades mercantiles de seguros, medidas que podrán consistir en modificaciones a su organización y funcionamiento o en reformas a la Ley, fines a los que se orienta el presente trabajo.

2.- MODALIDAD DEL CAPITAL VARIABLE EN LAS SOCIEDADES ANONIMAS- QUE OPERAN EN SEGUROS.

En su oportunidad se hizo mención a que la Ley General de Instituciones de Seguros señala en varios de sus preceptos, que será bajo la forma de sociedad anónima como deberán -- constituirse las empresas aseguradoras, y es debido precisamente al anonimato que guardan los socios lo que hace factible la participación extranjera en este renglón de nuestra economía -- que debe ser explotado por la iniciativa privada nacional, con exclusión de todo interés extranjero.

Constituidas las aseguradoras en sociedades de capitales, como lo son las sociedades anónimas, los derechos patrimoniales de los socios quedan incorporados en acciones que son fácilmente negociables, sobre todo las emitidas al portador, lo que impide el control sobre el capital.

Es ante esta situación cuando aparecen en nuestro medio las personas conocidas como presta-nombres o testaferros, que adquieren bajo un acto simulado acciones de las sociedades de seguros, ya nominativas o al portador, acto que celebran no en interés propio con la finalidad de adquirir la calidad de socios, sino en interés de extranjeros que por disposición legal no pueden participar en el capital de las aseguradoras. Es decir, se presenta la figura que los autores (63) denominan "persona interpuesta", que interviene en un acto jurídico en calidad de intermediaria ocultando al verdadero dueño o interesado extranjero.

Estos "hombres de paja", como también se les conoce, no tienen impedimento para adquirir acciones de las sociedades de seguros, toda vez que son de nacionalidad mexicana, obteniendo intereses que los extranjeros no pueden lograr, actitud que los exhibe como traidores a la patria.

Este problema, que no lo es tan sólo de nuestro derecho, sino que se presenta en todas las legislaciones, ha sido -

(63) Ernesto Gutiérrez y González.- Derecho de las Obligaciones.- Editorial Cajica, México, 1961, Páginas 263 y 530, citando a M. Borja Soriano y Ferrara.

sumamente discutido y se han dado, por la doctrina, opiniones contradictorias al respecto, sin que pueda afirmarse que se haya logrado su resolución definitiva.

La situación que venimos planteando podrá ser superada en nuestro medio, a través de la adopción de capital variable por las sociedades de seguros.

Así, hemos visto al hacer la transcripción del Decreto del 30 de Diciembre de 1965, que ordena en su artículo primero-transitorio se reformen las escrituras constitutivas de las instituciones de seguros para insertar la prohibición de que participen intereses extranjeros en el capital social de las mismas, incluyendo la sanción de perder dicha participación en favor -- del Gobierno Federal en caso de contravención. En nuestra opinión, la reforma estatutaria debe comprender, además, la obligación para las sociedades aseguradoras de que adopten la modalidad del capital variable, ya que consideramos es uno de los medios de evitar la intromisión de capital extranjero.

La modalidad del capital variable para las sociedades-anónimas consignada en el artículo 10. in fine de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es recogida por la Ley General de Instituciones de Seguros en su precepto 17, fracción I, cuando nos dice que las instituciones de seguros podrán establecerse con capital variable. En nuestra opinión, la adopción por parte de las aseguradoras de la modalidad del capital variable, deberá ser obligatoria y no opcional como actualmente lo permite el mencionado artículo, de ahí que es de proponerse su reforma en tal sentido, como un paso tendiente a la nacionalización-

de este renglón de nuestra economía.

La variabilidad del capital no dá lugar a una nueva forma de constitución de las sociedades de seguros, ya que éstas se siguen rigiendo por las disposiciones que corresponden a las sociedades anónimas, pero sí es una modalidad en lo que concierne a la estructura del capital que nos llevará a un control efectivo sobre las acciones que lo representan.

Implica la modalidad del capital variable en las sociedades anónimas, que éstas pueden alterar el monto de su capital social, ya sea por aumento debido a nuevas aportaciones de los socios o por el ingreso de nuevos socios, o bien, por disminución del capital originada por la devolución parcial o total de algunas aportaciones. Es entonces conveniente el hacer la modificación de las escrituras constitutivas determinar la forma, términos y condiciones en que deberá hacerse la emisión de las acciones, el límite de la obligación de los socios de hacer nuevas aportaciones y lo relativo al derecho de retiro.

Consideramos de mejores resultados que se estipulen en la escritura social las condiciones de alteración del capital y no dejar estas resoluciones a la asamblea general extraordinaria, no obstante que ambas posibilidades estén previstas por la Ley General de Instituciones de Seguros en su artículo 17, fracción I.

Conforme al artículo 217 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, aplicado supletoriamente a la materia de seguros, una vez adoptado el sistema de capital variable para la -

sociedad, lo será tanto para el aumento como para la disminución del capital, por lo tanto en la modificación de las escrituras constitutivas deberá anunciarse el aumento autorizado y el capital mínimo.

En materia de seguros existe una relación directa entre el volumen del capital social y las operaciones que pueden realizar las aseguradoras, conforme a la autorización gubernativa que se les otorga por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dentro de los límites mínimo y máximo - que establece el artículo 20 de la Ley General de Instituciones de Seguros, según se trate de la explotación de las operaciones de vida, accidentes y enfermedades o daños.

Así pues, constituida la sociedad de seguros con la modalidad del capital variable, tenemos que el capital mínimo será el más bajo determinado por la citada Secretaría para conceder la autorización y el capital autorizado será la cantidad máxima que puede alcanzar el capital suscrito, tomando como base las operaciones que puede realizar la sociedad y que se determinan en función de su capital social.

A este respecto, diremos que de acuerdo con el artículo 21 de la Ley, las instituciones de seguros tienen un límite de responsabilidad, o sea de retención, en proporción a su capital y reservas. Siendo dinámica la institución del seguro, tendrán posibilidad las aseguradoras organizadas como sociedades de capital variable de aumentar su capacidad de retención sin modificar sus escrituras constitutivas, evitando en esta forma la cesión a reaseguradoras extranjeras y por consecuen--

cia, la fuga de divisas.

Veremos las ventajas que reporta la modalidad del capital variable en las instituciones de seguros, en cuanto al objeto que perseguimos de controlar las acciones que integran el capital social.

a).- De acuerdo con el artículo 218 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en las sociedades de capital variable por acciones, éstas serán nominativas.

El hecho de que las acciones o títulos que integran el capital mínimo autorizado por la ley sean nominativos, implica un control sobre los mismos y la persona del accionista, toda vez que están rodeados por los requisitos que a continuación citamos:

En primer lugar, se expiden a favor de persona determinada y de acuerdo con el artículo 125, fracción I de la Ley General de Sociedades Mercantiles, las acciones deberán expresar el nombre, nacionalidad y domicilio del accionista.

En segundo término, el artículo 128 del ordenamiento invocado, impone la obligación a la sociedad de llevar un registro de las acciones nominativas y de acuerdo con la fracción I se anotará igualmente el nombre, nacionalidad y domicilio del accionista.

En tercer lugar, para la transmisión del título será necesario, además del endoso y tradición, la inscripción en el registro para legitimar a su poseedor -artículos 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y 24 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

No obstante la aparente seguridad que dan las acciones nominativas sobre su titular, se puede presentar el presta-nombres que adquiere las acciones para favorecer a un tercero extranjero. En su oportunidad dejamos asentado en el capítulo correspondiente que nuestro Estado sigue, con respecto al control de la actividad aseguradora, el llamado sistema de autorización e inspección material que tiene a su cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por lo tanto es primordial que, a través de los inspectores de la Comisión Nacional de Seguros como organismo auxiliar de aquélla, se ejerza una vigilancia estrecha sobre los titulares de acciones de las instituciones de seguros, para conocer su verdadera nacionalidad.

b).- Para el aumento del capital social, autoriza la fracción I del artículo 17 de la Ley General de Instituciones de Seguros, en concordancia con el artículo 216 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que dichas sociedades: "Estarán facultadas para emitir acciones no suscritas que se conservarán en la caja de la sociedad y que serán entregadas a los suscriptores contra el pago total de su valor nominal y de las primas que la sociedad fije...." o sea, estamos en presencia de las llamadas acciones de tesorería que son útiles para aumentar el capital social a medida que lo exijan las necesidades de la sociedad.

Acertadamente aclara Mantilla Molina (64) al comentar los citados preceptos, que se trata de acciones creadas, pero

(64) Roberto L. Mantilla Molina, Op. Cit. pág. 430 Núm. 609-b.

no emitidas, ya que su emisión se realiza en el momento en que la sociedad las pone en circulación, entregándolas a su suscriptor o adquirente.

Es obvio decir que estas acciones de tesorería serán siempre nominativas al momento de su emisión, en atención a lo dispuesto por el artículo 218 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, siendo conveniente, además, que no se confiara a sus titulares el derecho de retiro, de manera que la sociedad sólo pueda variar su capital para aumentarlo.

Dice la citada fracción I del artículo 17 de la Ley General de Instituciones de Seguros que los suscriptores de acciones de tesorería pagarán su valor nominal, más el importe de las primas que la sociedad fije. Con respecto a la aplicación que deba darse al importe de las primas cobradas por la sociedad con motivo de la emisión de las acciones de tesorería, Rodríguez Rodríguez (65) nos dice que deberá constituirse un fondo especial de reserva. Estimamos que esa reserva estará sujeta, en cuanto a su inversión, a las mismas restricciones que impone la ley para las demás reservas que crean las instituciones de seguros y de las cuales ya hemos hablado.

c).- Como una medida más para lograr un mayor control sobre las acciones de las sociedades de seguros, podrá establecerse, al reformar las escrituras constitutivas, la restric-

(65) Joaquín Rodríguez Rodríguez.- Tratado de Sociedades Mercantiles.- Editorial Porrúa, S. A.- Tercera Edición, Tomo I.- Páginas 293 y 294.

ción a la circulación de tales títulos, pero no dejando solamente la autorización para su transmisión al consejo de administración de la sociedad como establece el artículo 130 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, sino que dicha autorización deberá además ser ratificada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien, en su caso, designará comprador de las acciones al precio corriente en el mercado.

Por último, tenemos el derecho de preferencia que concede el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles a los accionistas para suscribir las acciones que se emitan en caso de aumento de capital. Esto nos evita la investigación sobre la nacionalidad del adquirente, por ser una persona que ya tiene el estado de socio en la sociedad.

3.- COMENTARIOS FINALES.

Como complemento a lo expuesto, diremos que las sociedades anónimas que adopten la modalidad del capital variable, añadirán a su denominación las palabras "de capital variable" de acuerdo con el artículo 215 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Pensamos que es suficiente que se usen las iniciales "de C. V." como es permitido por la ley para los diversos tipos de sociedades.

Además, las acciones de las sociedades anónimas de capital variable sólo indicarán el capital mínimo y el capital autorizado, toda vez que el capital social es un dato que varía según el aumento del mismo.

Lo hasta aquí expresado tiene por objeto proponer medidas restrictivas a la libre circulación de las acciones de las instituciones de seguros, a fin de que no lleguen a manos de extranjeros que se enriquezcan con las utilidades obtenidas con los recursos y ahorro del pueblo mexicano.

Bajo un espíritu nacionalista, esta política es seguida por diversos países como lo menciona Rodríguez Rodríguez - (66): "En la práctica de las Sociedades Anónimas, existe una tendencia a introducir diversas cláusulas restrictivas de la libre circulación de las acciones, insertas, por regla general, en los Estatutos constitutivos. Esta tendencia ha surgido de necesidades reales, ha vivido sancionada por los usos y costumbres mercantiles y por las decisiones de los tribunales de diversos países y en México ha encontrado consagración legislativa en el artículo 130 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Dicha tendencia es resultado de una reacción contra la libre transmisión de las acciones, con su secuela de la posibilidad de que gentes extrañas a los intereses y preocupaciones que dieron el impulso inicial en la formación de la sociedad, puedan introducirse en ésta y desvirtuar aquéllos".

No podíamos encontrar mejores palabras para expresar el contenido y finalidad de este capítulo.

(66) Joaquín Rodríguez Rodríguez.- Op. Cit. Páginas Núms. - 323 y 324.

Por su parte, Mantilla Molina (67) nos hace ver que - las acciones al portador permiten encubrir al verdadero dueño - y son propicias a fraudes, al extremo que se ha propuesto doctrinalmente su supresión. En los países anglosajones, la mayoría de las acciones son nominativas.

Entonces, creemos que en cuanto al control de las acciones en la forma propuesta, sobreponiendo el elemento personal al capital de las sociedades de seguros, se logrará la efectiva nacionalización de la actividad aseguradora en México.

Es decir, las restricciones a la circulación de las acciones tienden a realzar el valor del elemento personal en las sociedades anónimas, creando en las mismas un cierto *intuitus personae*, lo que pone de relieve la falta de fundamento de la distinción entre sociedades de personas y sociedades de capitales. Al respecto Escerra (68) nos dice: "tras la sociedad de capitales, nombre genérico dado a las sociedades por acciones se descubre una sociedad de personas, que tiende a no -- abrir sus filas más que a individualidades determinadas".

Y esta restricción a la libre circulación de las acciones no es de ahora, según cita del maestro Cervantes Ahumada (69), ya las acciones de la Real Compañía de Filipinas emitidas en 1785 imponían a su titular "la facultad de cederla o

(67) Roberto L. Mantilla Molina. Op. Cit. página 357.

(68) Tomado de Joaquín Rodríguez Rodríguez, Op. Cit. Tomo I.- página 325.

(69) Raúl Cervantes Ahumada.- Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, Cuarta Edición, México, 1964, Página 163.

negociarla solamente en vasallos de S. M." ¡Nosotros diríamos - entre nacionales mexicanos!

En cuanto a nuestro derecho vigente, encontramos algunas leyes que por consideraciones de orden público, exigen como restricción que las acciones de ciertas sociedades sean nominativas, así tenemos que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional ordena en su precepto 7o., fracción II que en las sociedades constituidas para la adquisición de fincas rústicas, deberán ser nominativas sus acciones, sin que surtan efecto alguno las transmisiones de las mismas cuando en virtud de ellas el cincuenta por ciento o más de las acciones resulte ser de extranjeros.

La Ley Federal de Radio y Televisión del 8 de Enero de 1960 dispone en su artículo 14 que las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades mexicanas, y que si se tratare de sociedades por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter de nominativas.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares también impone, en ciertos casos, la emisión de acciones nominativas.

El Decreto de emergencia publicado en el Diario Oficial de 7 de Julio de 1944, en protección de los intereses nacionales en aquella época de guerra, señala en su artículo 2o., fracción III que será necesario el permiso previo que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores para concertar operaciones de compraventa de acciones en virtud de las - -

cuales pase a socios extranjeros, el control de las empresas a que el Decreto se refiere.

En la legislación extranjera, tenemos un Proyecto de ley francés que cita Niboyet (70), referente al control del capital accionario de las sociedades anónimas, para evitar la intrusión financiera internacional, exigiéndose en dicho Proyecto que la mayoría del capital, representado en la última asamblea, pertenezca a nacionales de aquel país. Desde luego, esta solución no tiene efectividad en nuestro medio porque debemos considerar la existencia del presta-nombres que se ostenta como titular de las acciones sin serlo y; además, en caso de acciones al portador, los accionistas se podrán hacer representar mediante mandato conferido a favor de persona mexicana y que conste en una simple carta poder.

Para concluir el presente trabajo, diremos que la adopción obligatoria para las sociedades anónimas de seguros de la modalidad de capital variable, con sus consecuencias restrictivas a la libre circulación de las acciones, como se ha dejado expuesto, será la forma de evitar la participación de capital extranjero en la actividad aseguradora, desde luego, complementándose con un estricto sistema de control de inspección ejercido por el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional de Seguros, como organismo auxiliar de aquella y todo esto con la finalidad de nacionalizar este renglón de nuestra economía y lograr-

(70) J. P. Niboyet, Op. Cit. página 160.

la reinversión en nuestro país de las utilidades, aplicándose a otras industrias que no se desarrollan por falta de capitales que son aportados por extranjeros a un alto interés, en perjuicio del pueblo mexicano.

- CONCLUSIONES. -

- PRIMERA.- En la historia de la actividad aseguradora en México, observamos la intromisión de intereses extranjeros, debido a la benignidad de nuestras leyes.
- SEGUNDA.- En Política de Seguros encontramos en nuestra legislación, desde un sistema liberal de control de la actividad aseguradora, con abstención casi absoluta por parte del Estado que propiciaba la participación de capitales extranjeros, hasta un sistema de control de inspección material y autorización que pugna por excluir todo interés ajeno en este renglón de nuestra economía.
- TERCERA.- La existencia de personas interpuestas o prestanombres que intervienen en calidad de intermediarios en favor de extranjeros, ha venido facilitando a éstos la adquisición de intereses económicos que por disposición de la Ley no pueden lograr en las instituciones de seguros.
- CUARTA.- De todas formas, es una realidad que actualmente participan accionistas extranjeros en las sociedades de seguros, obteniendo cuantiosos dividendos que extraen del país, que no se beneficia con la reinversión, en perjuicio de la economía nacional.
- QUINTA.- Nuestra legislación vigente en materia de seguros atribuye nacionalidad a las sociedades dedicadas a esta actividad y por lo tanto las hace susceptibles de ser nacionalizadas.

- SEXTA.- Contemplamos la nacionalización como el conjunto de medidas legislativas que debe tomar el Estado, tendientes a suprimir en forma total la participación de intereses extranjeros en las Instituciones de seguros, a fin de sustituirla por inversión netamente nacional.
- SEPTIMA.- Debe adicionarse la Ley General de Instituciones de Seguros en el párrafo final de la fracción I del artículo 17, a fin de incluir a las personas físicas extranjeras en la prohibición de que participen en los capitales de las instituciones aseguradoras.
- OCTAVA.- Dicho ordenamiento habrá de reformarse en el mismo precepto y fracción, para hacer obligatoria la adopción de la modalidad de capital variable por parte de las sociedades anónimas de seguros.
- NOVENA.- Siendo dinámica la institución del seguro, al organizarse las sociedades dedicadas a esta actividad - bajo la modalidad del capital variable, sin modificar las escrituras constitutivas, podrán aumentar su capital social y con ello tendrán un mayor poder de retención, evitando la cesión de primas al reaseguro extranjero y por lo tanto la fuga de divisas.
- DECIMA.- Asimismo, el adoptar la modalidad del capital variable las instituciones de seguros, representa un control sobre los titulares de las acciones y la restricción a la circulación de las mismas.

DECIMA PRIMERA.- Mediante la estricta inspección y control ejercidos por el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Seguros como organismo auxiliar de aquella, se logrará que sean efectivamente nacionales mexicanos los tenedores de acciones de sociedades de seguros.

DECIMA SEGUNDA.- Tanto en lo técnico como en lo económico, la industria del Seguro en el México actual se basta a sí misma y no requiere de la intromisión extranjera en esta actividad.

DECIMA TERCERA.- La institución del seguro es un servicio de interés público y por lo mismo su trascendencia en los órdenes económico, social y político es tan grande que el Estado debe establecer las líneas directrices -- que regulen esta actividad, con respeto a la garantía Constitucional que toda persona tiene de dedicarse a la actividad que le acomode, siendo lícita.

- BIBLIOGRAFIA -

- AZTIRIA, ENRIQUE: La Nacionalidad de las Sociedades Mercantiles en la Academia Interamericana.- Editora Argentina, Buenos Aires, 1948.
- BENITEZ DE LUGO, LUIS: Tratado de Seguros.- Editorial Reus,- Madrid, 1955.
- CERVANTES AHUMADA, RAUL: Títulos y Operaciones de Crédito.- Editorial Herrero, México, 1964.
- CESPEDES DEL CASTILLO, G: La Avería en el Comercio de Indias.- Edición Especial del artículo publicado en el Tomo II del Anuario de Estudios Americanos.- Sevilla, 1945.
- DE JUAN RODRIGUEZ, ALBERTO: Política de Seguros.- Editorial Rialp, S. A.- Madrid, 1950.
- FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo.- Editorial -- Porrua, S. A., México, 1963.
- GRATTON, JULIO: Esquema de una Historia del Seguro.- Editorial Arayú, Buenos Aires, Argentina, 1955.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO: Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, México, 1963.
- HERRMANNSDORFER, FRITZ: Seguros Privados.- Editorial Labor, S. A., Barcelona, España, 1933.
- LEFEVRE D'OVIDIO, A: La Nazionalità Delle Società Commerciali.- Milán, Italia, 1939.
- LERDO DE TEJADA, MIGUEL M: Apuntes Históricos de la Heroica Ciudad de Veracruz.- Edición de la Secretaría de Educación Pública, México, 1940.
- MANES, ALFREDO: Teoría General del Seguro.- Editorial Logos, Madrid, 1930.- Traducción española de la cuarta edición alemana.
- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L: Derecho Mercantil.- Editorial Porrua, S. A., México, 1964.
- MURATTI, NATALIO: Elementos Económicos, Técnicos y Jurídicos del Seguro.- Editorial Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1946.

- NIBOYET, J. P.:** Principios de Derecho Internacional - Privado.- Editora Nacional, S. de R.L. México, 1965.
- PALAVICINI, FELIX F.:** México, Historia de su Evolución Constructiva.- Editorial Libro, S. de R.L. México, 1945.
- PORTES GIL, EMILIO:** Las Instituciones de Seguros y el Estado Mexicano.- Selección de Estudios y Conferencias.- Sociedad Mexicana de Estadística, México, 1964.
- RIPERT, GEORGES:** Tratado Elemental de Derecho Comercial.- París, 1952.
- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN:** Tratado de Sociedades Mercantiles. Editorial Porrúa, S. A., México, -- 1965.
- TRIGUEROS SARAVIA, EDUARDO:** La Nacionalidad Mexicana de las Personas Morales.- Revista General de Jurisprudencia, México, 1934.
- WARREN SAWYER, ELMER:** Insurance As Interstate Commerce, - Nueva York, Estados Unidos de América, 1945.

- TEXTOS LEGALES CONSULTADOS -

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.
 Legislación sobre Seguros.- Edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958.
 Código de Comercio de 1889.
 Ley General de Sociedades Mercantiles, 1934.
 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 1932.
 Ley General de Instituciones de Seguros, 1935.
 Ley Sobre el Contrato de Seguro, 1935.
 Ley de Nacionalidad y Naturalización, 1934.
 Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución, 1926.
 Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo-27 Constitucional, 1926.
 Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros, 1956.
 Decreto que Reforma y Adiciona a la Ley General de Instituciones de Seguros, 1965.
- Ordenanzas de la Ilustre Universidad y Casa de Contratación de Bilbao, 1737.
 Código de Comercio de 1884.
 Ley Sobre Compañías de Seguros, 1892.

**Ley Relativa a la Organización de las Compañías de Seguros -
Sobre la Vida de 1910.
Ley General de Sociedades de Seguros, 1926.**

I N D I C E

NACIONALIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS EN MEXICO.

	Pág.
Introducción.	1.

CAPITULO I.

BREVE EXPOSICION HISTORICA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN MEXICO Y SU LEGISLACION.

A).- Antecedentes	7.
B).- Epoca Colonial	12.
C).- México Independiente	15.
D).- El Seguro a partir de 1917	20.

CAPITULO II.

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ASEGURADORA. (POLITICA DE SEGUROS PRIVADOS).

A).- Introducción	27.
B).- Diversos Sistemas de Control	28.
1.- Sistema Liberal.	
2.- Sistema de publicidad.	
3.- Sistema de normación imperativa.	
4.- Sistema de autorización e inspección permanente.	
5.- Sistema de Control parcial o total.	
C).- Sistemas Adoptados en Algunas Legislaciones.	33.
1.- Inglaterra.	
2.- Estados Unidos de América.	
3.- Argentina.	
4.- Francia.	
5.- Costa Rica.	
6.- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.	

CAPITULO III.

POLITICA DE SEGUROS PRIVADOS EN MEXICO.

A).- Antecedentes Legislativos.	45.
B).- Legislación Vigente.	51.
1.- De la autorización de las Instituciones de Seguros.	
2.- De la Organización.	
3.- Las Reservas y su Inversión.	
4.- Control de las Inversiones.	
5.- Organos de Inspección.	
C).- Sistema de Control Adoptado.	67.

CAPITULO IV.

NACIONALIZACION DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS EN MEXICO.

	Pág.
A).- La Nacionalidad de las Sociedades.	71.
1.- Teorías Negativas.	
2.- Teorías Positivas.	
3.- Criterios para determinar la nacionalidad de las Sociedades.	
4.- Legislación Mexicana.	
B).- La Nacionalización.	81.
1.- Breves Consideraciones.	
2.- Concepto.	
C).- La Nacionalización en el Decreto del 30 de Diciembre de 1965 que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Seguros.	85.
1.- Su origen y finalidad.	
2.- Crítica.	
3.- Sus resultados.	
D).- Medidas que se proponen para una efectiva nacionalización	92.
1.- Adición a la Ley General de Instituciones de Seguros.	
2.- Modalidad del capital variable en las sociedades anónimas que operan en seguros.	
3.- Comentarios finales.	
CONCLUSIONES.	107.
BIBLIOGRAFIA.	110.
INDICE.	