



104  
2g.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO.**

---

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.**

**LA IMPORTANCIA DE LA FIANZA EN LA  
RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA  
ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA**

**TESINA  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA  
PRESENTA**

**ENRIQUE ROSAS XOSPA.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.**



## **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 está 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.

***Porque su incansable apoyo y asesoría me han  
permitido conseguir algo tan profundamente  
anhelado, la elaboración de este trabajo.***

***Gracias Doctor***

***Ricardo Uvalle Berrones.***

*A mi adorada esposa Leticia Román gracias por tu  
gran participación en el trabajo, tu paciencia,  
amor y aliento incondicional.*

*A mis queridos hijos, luz de mi  
corazón Itzel y próximo bebé.*

*A mis queridos Padres, con cariño y profundo  
agradecimiento por su amor, entusiasmo,  
dedicación y esfuerzo continuo  
en la formación de sus hijos.*

*Con cariño para  
mis hermanos:  
V́ctor Ariel  
Mónica Eliut  
Diana Nayelli  
Francisco Javier.*

## INDICE

### SECCION I.

La Administración Pública en el Estado de Derecho	1
---	---

### SECCION II.

La formación del Sistema Afianzador Mexicano	5
Antecedentes y evolución	5
Formación y objeto social	12
La organización institucional del Sistema Afianzador	17
Las bases jurídicas de la fianza	20
Clasificación genérica de la fianza	24

### SECCION III.

La relación del Sistema Afianzador Mexicano y la Administración Pública.	28
El Contrato de fianza en la Administración Pública Federal	33
La naturaleza insustituible de la fianza	34
Ambito jurídico de la fianza	36
La fianza de carácter fiscal	36
Tipos de fianza y la obra pública	38
Exigibilidad de la fianza	46

Recomendaciones	50
-----------------	----

Bibliografía	52
--------------	----

## PROEMIO.

El presente trabajo analiza a la fianza de empresa como un instrumento de garantía confiable a favor de la Administración Pública, con el cual se puede apoyar para cumplir de mejor manera su responsabilidad social, específicamente la relativa al cuidado de los recursos públicos de la sociedad.

La exposición del trabajo se divide en tres secciones y un espacio de recomendaciones. En la primera sección se contextualiza a la Administración Pública y su función dentro del Estado de Derecho.

En la segunda sección se explica al Sistema Afianzador Mexicano, principiando por sus antecedentes y evolución hasta llegar a su conformación actual, posteriormente se ubica y clasifica a la fianza dentro del margen normativo que la regula.

La tercera sección se refiere a la relación del Sistema Afianzador Mexicano y la Administración Pública, determinando elementos importantes en su relación tales como: el ámbito jurídico de la fianza, tipos de fianzas utilizables por el Sector Público y aspectos importantes para su efectividad.

Por último, se proponen recomendaciones con base en el uso de la fianza para dar mayor funcionalidad a la Administración Pública Federal.

## SECCION I

# LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE DERECHO

A continuación se explica la función de la Administración Pública en el Estado de derecho, debido a que el trabajo trata sobre la importancia de la fianza como un instrumento legal y de garantía que la Administración Pública Mexicana utiliza para lograr los fines sociales del Estado. Con la existencia del orden constitucional, el estado mediante la Administración Pública cumple sus funciones públicas y políticas. Por eso, la concepción del Estado y la Administración Pública modernos son importantes para determinar nuestro objeto de estudio.

"El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad, su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas."

"El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico." (1)

Junto al Estado y la Administración Pública, también es importante el concepto de Gobierno, ya que a través de éste, el estado dirige la sociedad.

"Gobernar es como bien lo definió Mosca, conducir políticamente el conjunto del organismo del Estado e, inclusive, participar en la

1) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, pp. 19-21.

conducción merced a la influencia ejercida sobre quienes dirigen. La función gubernamental paso, hacia mediados del siglo pasado, del legislativo al ejecutivo y, de este modo gobernar se ha identificado gradualmente en administrar con sentido público." (2)

Con base en lo anterior, la misión de la Administración Pública es necesaria para gobernar a la sociedad

"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la Nación." (3)

En este sentido, el Estado de derecho se fundamenta en la existencia de normas jurídicas obligatorias a la sociedad y a él, y plantean la existencia de un contrato social entre todos sus individuos; en dicho contrato social se establecen los derechos y obligaciones individuales para lograr una convivencia sana, que procure el bienestar colectivo y la conservación misma del Estado.

Aunque el poder del Estado aparezca "alejado" de la sociedad, se debe a la sociedad misma y por consiguiente, debe servir a los intereses de ella. Las estructuras que el Estado instituye para gobernar son autónomas frente a la sociedad para evitar que los conflictos se polaricen y los antagonismos desajusten a la misma sociedad.

La forma en que el Estado se acerca a la sociedad y la gobierna es mediante la Administración Pública, pero regulada por leyes y reglamentos emanados del poder legislativo.

Por tanto, el Estado de derecho en la sociedad moderna es posible debido a la vigencia y cumplimiento de la constitución política. Este documento se convierte en un.

2) Guerrero Omar, La Administración Pública del estado Capitalista, p. 265.

3) Serra Rojas, Andrés. op. cit., p. 79.

producto en el cual se establecen los derechos y obligaciones de sus individuos, así como la atribuciones y límites del Poder de Estado. La constitución es la manifestación de un contrato social sujeto a normas y leyes como instrumentos que determinan el orden y el consenso social; de ahí que el Estado legitime su existencia, su poder político y su Gobierno con la propia constitución.

Por eso, la actividad de la Administración Pública se basa en el Estado de derecho y tiene que ser legítima. El Estado para gobernar dentro de un orden general se apoya en la Administración Pública. La Administración Pública es la estructura misma del Gobierno; es el instrumento del Estado que legitima su poder ante la sociedad. En el Estado se encuentran las funciones generales como Hacienda, Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa y el cuidado del patrimonio común. Su obligación es conservar y administrar los recursos de la sociedad que son de carácter público. El éxito del Gobierno depende de la buena utilización de esos recursos; por ello, la utilización de medios que le aseguren el buen uso o recuperación de los mismos es fundamental para gobernar en beneficio del interés general.

Este es el caso de la fianza, pues es un recurso que respalda las obligaciones que adquieren los particulares en operaciones comerciales, financieras y de servicios con el Estado.

Con este recurso el Estado asegura la conclusión de obras y servicios públicos o la recuperación en caso contrario de los recursos destinados para los mismos.

El cuidado de los recursos públicos es obligación constitucional de la Administración Pública y deben aplicarse para satisfacer las necesidades de la sociedad. Los recursos públicos son producto social y la sociedad los utiliza en su provecho. La forma como el Estado los obtiene es mediante los servicios públicos en favor de la propia sociedad.

"Los servicios públicos son actividades que se proponen satisfacer las necesidades generales en forma regular y continua. Hay una relación entre las funciones y los servicios públicos." (4)

"El Estado se justifica por los servicios públicos y por los fines sociales que tiene a su cargo." (5)

4) Ibid., p. 40.

5) Ibid., p. 27.

## SECCION II

### LA FORMACION DEL SISTEMA AFIANZADOR MEXICANO

En este primer apartado se ubicará la formación del Sistema Afianzador Mexicano, y se expondrán los antecedentes más importantes de su evolución.

#### ANTECEDENTES Y EVOLUCION.

La influencia de la Administración Pública Mexicana, en el desarrollo de la actividad Afianzadora es desde su inicio muy marcada, primero en el año de 1895, se firma el primer contrato-concesión entre la Secretaría de Hacienda y la Compañía Norteamericana, American Surety Company of New York, para que esta última pudiera otorgar fianzas a los empleados públicos. "Se celebró el 19 de junio de 1895 un contrato-concesión entre el Gobierno Federal y los señores Guillermo Obregón' y Zan L. Tidball para establecer en México la primera Compañía de Fianzas como sucursal de la American Surety Company of New York. (6)

Con esta concesión la actividad Afianzadora en México iniciaba sus operaciones contando con un mercado seguro, el cual continuaría creciendo a medida que la actividad del aparato administrativo se fuera consolidando, por que el afianzamiento del personal público fue obligatorio, y mientras más empleados públicos afianzados hubiesen, los ingresos de la Compañía de Fianzas mejorarían, la vida y desarrollo de la Compañía Afianzadora dependía de la existencia de empleados públicos y del consentimiento del Gobierno Federal. "La influencia de los Estados Unidos en nuestras actividades industriales y comerciales, la afluencia de sus capitales y aún el establecimiento de sucursales de sus empresas introdujeron en nuestro país la.

6) Cervantes Altamirano, Efrén. "Fianza de Empresa", Revista Mexicana de Fianzas No. 14, p. 277.

práctica sistematizada de la fianza onerosa y el Estado vio en las organizaciones mercantiles que de ella habían hecho su objeto un elemento importante y aún suficiente para la solución del grave problema de garantizar el manejo fiel de los bienes encomendados al cuidado de los empleados públicos. Por ello el 3 de junio de 1895 se expidió la primera Ley relativa a Compañías de Fianzas para que el ejecutivo pudiera otorgar concesiones a Compañías nacionales o extranjeras que caucionaran el manejo de empleados públicos y particulares." (7)

Esta misma tendencia se observa hasta la mitad de la década de los años 30s. Dos ejemplos muy claros de ello son la "Compañía Mexicana de Garantías, constituida el 16 de abril de 1913", (8) a raíz de la compra de la American Surety Company de Nueva York por empresarios mexicanos; y la "Compañía de Fianzas, Fianzas México, S.A., constituida el 29 de junio de 1925 " (9) bajo la denominación de Compañía de Fianzas para Empleados de Correo y Telégrafos, S.A., que como su nombre lo indica otorgaba fianzas a los empleados de correos y telégrafos.

Hasta aquí el desarrollo de la actividad Afianzadora dependía de la necesidad de afianzamiento de empleados públicos.

Durante los años 1935-1940 y 1940-1950 la relación de interdependencia entre Administración Pública y Sector Afianzador se ve fuertemente incrementada, en esta década se crean la mayoría de las actuales Compañías de Fianzas. "Central de Fianzas. S.A., el 22 de junio de 1936; Compañía de Fianzas Lotonal, S. A., que se constituyó el 16 de diciembre de 1937; Crédito Afianzador con fecha 13 de diciembre de 1939; La Guardiania, S.A. constituida el 12 de febrero de 1942; el 18 de junio de 1943 se constituyó Fianzas Monterrey, S.A.; Afianzadora Cosío, S.A. con fecha 12 de enero de 1945; Afianzadora Mexicana, S.A. constituida el 8 de febrero de

7) Ruiz Rueda, Luis. Fianza de Empresa, p. 19.

8) Montiel Ordoñez, David A. "Organización Contable y Administrativa en una Institución de Fianzas", Revista Mexicana de Fianzas No. 13, p. 358.

9) Idem.

febrero de 1945, anteriormente se llamó Montenal, S.A.; Compañía Americana de Fianzas, S.A. del 5 de abril de 1947; Fianzas Modelo, S.A. el 19 de abril de 1956; la última Afianzadora que se constituyó fue Afianzadora Insurgentes, S.A. con fecha 24 de marzo de 1958." (10)

Durante esos mismos años el Gobierno Mexicano, apoya significativamente la creación de infraestructura económica. "Durante el gobierno de Avila Camacho, se realizó un programa de construcción de escuelas de gran trascendencia, por lo cual se constituyó un Comité Administrativo encargado de manejar fondos, solicitar ofertas y celebrar contratos; así como vigilar los contratos de construcción." (11)

"La Política de Fomento Económico del gobierno tuvo fuerte incremento en la inversión pública; que se concentró en las comunicaciones y transportes, fomentó agropecuario, industrial y obras de beneficio social. Al concluir el régimen de Avila Camacho el país presentaba características de una sociedad moderna, urbana e industrial. La inversión directa y el control del crédito permitieron al Sector Público dirigir el proceso económico. ... El régimen del presidente Miguel Alemán, que se iniciaba en 1946, continuó básicamente los intentos de modernización de la economía nacional promovidos por el presidente Avila Camacho." (12)

De los hechos citados -la inversión pública estatal, y la creación de afianzadoras- se puede deducir que: debido a la creciente demanda de fianzas, originadas por la necesidad del Gobierno Mexicano de tener garantizados los sostenimientos de sus ofertas, así como el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los contratistas o prestadores de servicios mediante la firma de los contratos de obra pública, resultó necesaria la creación de instituciones para respaldar esos compromisos. Existió un mercado potencialmente importante creado por la Administración Pública, para ser

10) Ibid., pp. 358-359.

11) Flores Caballero, Romero. Administración y Política en Historia de México, pp.225.

12) Ibid., p. 227.

aprovechado por las Compañías Afianzadoras; de ahí en adelante satisfacen esa necesidad y relacionan con el gobierno de manera importante su futuro. Los mejores años del Sistema Afianzador Mexicano van ligados al crecimiento de la obra pública y las adquisiciones gubernamentales.

Las ventajas para el desarrollo de la actividad afianzadora son muchas, por ejemplo: El Estado, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza el servicio de afianzamiento, y no permite la competencia extranjera, esta medida ha sido fundamental durante todo el tiempo de existencia del Sector Afianzador y se ha mantenido hasta la fecha en la Ley Federal de instituciones de Fianzas:

Artículo 1o, segundo párrafo "competará exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la adopción de todas las medidas relativas a la creación y el funcionamiento de las instituciones nacionales de Fianzas." (13)

El artículo 4o. menciona en su párrafo primero: "Se prohíbe contratar con empresas extranjeras fianzas para garantizar actos de personas que en el territorio nacional deban cumplir obligaciones." (14)

Otro acontecimiento significativo refuerza la idea de relación entre la Administración Pública y el Sector Afianzador. La creación de Afianzadora Mexicana, S.A., constituida el 8 de febrero de 1945. Esta institución hasta 1992, año de su privatización, fue una empresa con participación estatal.

"el Gobierno Federal, es propietario a través de la Lotería Nacional para la Asistencia

13) Fianzas México Ley Federal de Instituciones de Fianzas 1993, P. 13.

14) Ibid., p. 30.

Pública, del 50% de sus acciones." (15)

La concesión como régimen bajo el cual se permite operar el servicio de afianzamiento es otro elemento importante en la relación Sistema Afianzador-Administración Pública. Las operaciones de la primera Compañía de Fianzas en México se inician gracias a una concesión. Para 1981 con las reformas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, el servicio de afianzamiento vuelve a concesionarse y a considerarse como servicio público "De entre las medidas propuestas en este apartado, sobresalen el establecimiento del régimen de concesión para las Instituciones de Fianzas, como confirmación del carácter de servicio público que se les asigna; el reconocimiento legal de la figura de las instituciones nacionales de fianzas, prevista en otras leyes y el establecimiento del principio de desarrollo equilibrado del Sector, como objetivo importante de la promoción y dirección que el Estado dé a la actividad" (16)

La concesión implica un servicio regulado por el Estado, pues si se concesiona la explotación de un servicio a particulares es por que el estado debe prestarlo y no puede, lo cual no significa desatención a la actividad, sino al contrario, más atención y cuidado para que el servicio concesionario verdaderamente cubra la necesidad requerida por la sociedad.

La justificación a éste tipo de actividad del Estado se encuentra, al entender, que las medidas formuladas en la ley y practicadas por la Administración Pública y las Compañías Afianzadoras procuran el cuidado del interés público de la sociedad mexicana.

Las inversiones obligatorias para las Instituciones de Fianzas son una evidencia más de la importancia del Sector Afianzador para la Administración Pública, la Secretaría

15) Castañeda Alatorre, Fernando. "Afianzadora Mexicana, S.A.", Revista Mexicana de Fianzas No. 12. p. 94.

16) Fianzas México, Ley Federal de Instituciones de Fianzas. p. 7.

de Hacienda y Crédito Público señala los bienes y valores en los cuales las instituciones pueden invertir parte de sus recursos, de esta forma la Administración Pública cuenta con recursos que le permiten llevar a cabo actividades encomendadas por la sociedad. "Artículo 59.- Las reservas de Fianzas en vigor y de contingencia así como el capital pagado y reservas de capital de las Instituciones de Fianzas, se invertirán en los bienes y valores que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general." (17)

Existe una característica reciente en el desarrollo de la actividad Afianzadora del país. Las Afianzadoras creadas de 1990 a 1993, han surgido para complementar la estructura de servicios de los Grupos Financieros. Los recién conformados Grupos, pretenden captar un mayor número de clientes satisfaciendo todas sus necesidades, así como fortalecer internamente su estructura financiera y de servicios.

"El año de 1993 pasará a la historia como aquél en que los bancos reformaron el liderazgo (que siempre les correspondió, dirían algunos) en el Sistema Financiero Nacional. Una vez finalizada la reprivatización, comenzó la consolidación de los grupos financieros: inversiones, asociaciones, compras, fusiones, la emisión de acciones y bonos en los mercados nacional y extranjero, dolorosos recortes y provechosas expansiones han empezado a menudear en el escenario mexicano, y esto sólo es el principio.

En general, los Grupos Financieros han pasado a dominar los principales nichos del mercado: ya lo hacen en materia de banca y casa de bolsa en donde su captación resulta mayoritaria en comparación con la de firmas sin grupo y están a punto de hacer lo

17) Fianzas México, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Leyes Conexas 1993, p. 50.

mismo en el mercado de los seguros." (18)

"Con más de 800 sucursales en todo el país y capital contable superior a N\$20,300 millones de nuevos pesos, el Grupo Financiero Bancomer (GFB) comparte con Banamex el Liderazgo del Sector Financiero Mexicano, pero la cumbre no es garantía de placidez ni esta exenta de ajustes y sacudidas. Prueba de ello es la reciente reestructuración de los cuadros directivos del grupo y el lanzamiento, coincidente con la pasada convención bancaria en Puerto Vallarta, de una campaña de publicidad que promete, ahora sí, mejoras en los servicios y la atención al cliente." (19)

Otra característica importante en el actual desarrollo del Sistema Afianzador es la incorporación de las Compañías de Fianzas ya existentes a Grupos Financieros. Con esta medida su imagen y solvencia se refuerza, y pueden tener acceso a la cartera de clientes del grupo, y a la modernización de su estructura: económica, técnica y de servicios. Su actitud pasiva y dependiente de la obra pública, es ahora activa al tratar de conquistar nuevos mercados y clientes que antes no tenía. Esta situación no implica restarle atención o importancia al Sector Público, puesto que a medida que la sociedad crece el gasto social se incrementa y subsiste la necesidad de su afianzamiento.

- 18) Rosenberg Dino y Monjarás, Jorge. "Grupos Financieros Frentes en conformación", Revista Expansión, Nov. 1993. pp. 58-68.
- 19) Guajardo Touche, Ricardo. "Bancomer Reestructuración en la Cumbre", Revista Expansión, Nov. 1993, pp. 69.

## FORMACION Y OBJETO SOCIAL

Hasta el apartado anterior revisamos los antecedentes y evolución del Sistema Afianzador, basándonos en su relación con la Administración Pública. En adelante determinaremos su formación y su objeto social.

La formación del Sistema Afianzador Mexicano se da en el año de 1895 también con la firma del primer contrato-concesión entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Compañía Norteamericana American Surety Company of New York. La existencia de estas instituciones y ordenamientos legales. Le dan vida a la actividad afianzadora.

Desde ese momento la institución autorizada representa a toda aquella organización creada para otorgar avales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano representativo del interés público capaz de regular las actividades de las Instituciones de Fianzas en bien de la sociedad. El objetivo del Sistema Afianzador en su inicio, fue garantizar al Estado la reparación de los daños cometidos por situaciones delictuosas en contra de su patrimonio por sus empleados. Actualmente, su objetivo es más amplio: se fundamenta en proporcionar un servicio a la sociedad que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los juicios, las operaciones comerciales, financieras y de servicios a través de un aval, así como la reparación del daño cometido al patrón -público o privado- por los delitos de robo, fraude, abuso de confianza y peculado en que incurran sus empleados.

A través del tiempo, la actividad afianzadora ha ido consolidando su campo de acción en la sociedad y la economía. Principió otorgando un servicio al sector público, al afianzar a los empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, continuó extendiendo este servicio a los particulares. Posteriormente inició operaciones de respaldo de transacciones comerciales, financieras y de servicios ante el sector público, social y privado. Las instituciones que integran el Sistema Afianzador han

pasado de una afianzadora y un órgano gubernamental a una estructura más compleja compuesta por un órgano, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, los intermediarios (todas aquellas personas físicas o morales, que se dedican a la venta por comisión de fianzas), las agrupaciones o centros de capacitación vinculados con las fianzas y las compañías de fianzas relacionadas a continuación:

Afianzadora Capital, S.A., Afianzadora Cossio, S.A., Afianzadora Insurgentes, S.A., Afianzadora Lotonal, S.A., Afianzadora Mexicana, S.A., Afianzadora Obrera, S.A., Afianzadora Sofimex, S.A., Americana de Fianzas, S.A., Central de Fianzas, S.A., Crédito Afianzador, S.A., Fianzas Atlas, S.A., Fianzas Banpaís, S.A., Fianzas Fina, S.A., Fianzas Lacomsa, S.A., Fianzas México, S.A., Fianzas Monterrey, S.A., Fianzas Probursa, S.A., La Guardiania, S.A.

La importancia del Sector Afianzador para el país puede definirse de la siguiente forma: En el aspecto económico, desarrolla una actividad dedicada a otorgar un servicio de respaldo, con recursos propios, a actividades comerciales, financieras, de servicios y sociales. La importancia de dicha actividad radica en la garantía de cumplimiento de obligaciones, como respaldo de las actividades comerciales, financieras y de servicios del país. Esta actividad le da certeza y confiabilidad a las relaciones comerciales; brinda por ejemplo confianza a la inversión extranjera al garantizarle la utilización de los recursos recibidos por empresas mexicanas en las actividades previamente establecidas. Otro aspecto importante del Sector Afianzador para la economía del país son las inversiones obligatorias en bienes y valores que determina el Estado, pues éste las puede dirigir a programas de apoyo económico y/o social.

"Apoyan a la economía nacional con su propia actividad y contribuyen al ahorro de largo plazo del país, ya que con las primas que reciben por las pólizas que emiten, tienen la obligación de constituir reservas, cuya inversión casi permanente, se destina a

renglones de interés social, como el financiamiento público o privado a actividades prioritarias." (20)

"Por eso es importante estar conscientes de que la fianza es, ante todo, un instrumento que permite y fomenta la realización de valores indispensables para la convivencia social, como son entre otros, los siguientes:

-- El sentido de responsabilidad: que se fomenta al exigir la afianzadora de sus fiados, el cumplimiento adecuado de las obligaciones afianzadas, so pena de proceder en su contra y en contra de sus obligados;

-- La confianza y solidaridad de unos con otros que se da desde el momento en que el fiador compromete su patrimonio por un tercero, el fiado, a quien respalda frente al acreedor; y particularmente la seguridad que la fianza hace posible.

Así pues la fianza hace posible la realización de valores indispensables para la convivencia social y satisface necesidades sociales." (21)

En cuanto al aspecto social: sus garantías respaldan el cumplimiento de obras públicas y la recuperación de ingresos públicos -impuestos-, también se otorgan a todas aquellas personas físicas o morales que se les sigue un proceso judicial. La importancia del Sector Afianzador para la sociedad estriba en su capacidad para otorgar su respaldo a todos aquellos individuos, personas físicas o morales, que:

- a) desarrollen una actividad comercial financiera o de servicios;
- b) se empleen ante un patrón -público o privado-;

20) Murguía Pozzi, Juan. "Función Social de la Fianza", Revista Mexicana de Fianzas. No. 20, 1987, p. 254.

21) Idem.,

c) se les siga un proceso judicial.

La importancia financiera del Sector Afianzador para el país se da de dos formas: La primera, cuando sus fianzas garantizan operaciones de crédito. Por ejemplo, la fianza que respalda los créditos otorgados por Pemex a los particulares por el suministro de sus productos, ya que si estos últimos no pagan la institución afianzadora suministra los recursos adeudados. La segunda, cuando las instituciones de fianzas invierten parte de sus recursos en los bienes y valores señalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismos que son utilizados en actividades productivas del país.

El Sistema Afianzador Mexicano forma parte del Sistema Financiero Nacional, aunque sus servicios no tienen las características de los servicios bancarios o de las organizaciones auxiliares de crédito. Sus servicios están orientados a otorgar garantías que respalden el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por particulares dedicados a alguna actividad con fines sociales o de lucro. Dichas garantías pueden ser a favor de particulares o de la administración Pública Centralizada y Paraestatal. "Las instituciones de fianzas, dentro de su objetivo primordial que es el de garantizar el exacto cumplimiento de las obligaciones contraídas en beneficio, tanto del acreedor como del deudor:" (22)

Existen fianzas que respaldan operaciones de crédito pero de ninguna manera la garantía de la fianza o su otorgamiento son en sí mismos una operación de crédito. Las Compañías Afianzadoras no prestan dinero o venden un bien o servicio a crédito; prestan un servicio -respaldo- que permite obtener un crédito o la concesión de pago a plazos por la compra de un servicio. "La Ley Federal de Instituciones de fianzas fue reformada en diciembre de 1988 a fin de redefinir el papel de las afianzadoras bajo el régimen legal propio con

22) Fianzas México Ley Federal de Instituciones de Fianzas 1990, p. 20.

la finalidad de que se desempeñaran como instituciones independientes al dejárseles de considerar como organizaciones auxiliares de crédito e introduciendo medidas que apoyaran al cumplimiento adecuado y eficiente de afianzamiento, con el propósito de garantizar en favor de los sectores público, privado, y social."

(23)

La característica fundamental de los bancos o de las organizaciones auxiliares de crédito es el préstamo de dinero, son agentes o intermediarios que prestan el dinero de terceros a cambio de una comisión.

En el caso de las compañías de fianzas, ésta situación no se da, su capital base de operaciones está compuesto por las aportaciones de sus accionistas y sus activos, por consiguiente su estructura financiera no es como la de los bancos, no se manejan recursos de terceros.

"Las instituciones de fianzas, cuentan con el respaldo de las reservas constituidas a través de su operación, así como con las contragarantías que recaba de cada afianzamiento." (24)

Los dos fundamentos del Sistema Afianzador Mexicano son:

- Las Compañías de Fianzas, porque con base en su operación se han creado, los intermediarios, servicios de apoyo y órganos de regulación de su actividad; y
- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como órgano de la Administración Pública, esta regula la actividad de las Compañías de Fianzas, intermediarios, Asociaciones Civiles y empresas de apoyo a la venta y comercialización de las fianzas.

23) Ibid., pp, 19-20.

24) Ibid., p. 20.

## LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SISTEMA AFIANZADOR.

A continuación revisaremos las organizaciones que integran el Sistema Afianzador, sus funciones y objetivos:

A nivel general, el objetivo primordial del Sistema Afianzador Mexicano consiste en dotar a la sociedad mexicana de un instrumento de respaldo, legal, confiable y solvente, que apoye sus actividades comerciales, financieras y de servicios. Así como, contribuir mediante su estructura financiera y de servicios al desarrollo económico y social del país.

Su organización y objetivos particulares se enuncian a continuación:

- a). Todas y cada una de las Instituciones de Fianzas. Estas tienen por objeto:

"otorgar fianzas a título oneroso" (25)

"Las instituciones de fianzas dentro de su objetivo primordial que es el de garantizar el exacto cumplimiento de las obligaciones contraídas en beneficio tanto del acreedor como del deudor cuentan con el respaldo de los recursos de las reservas constituidas a través de su operación, así como con las contragarantías que recibe de cada afianzamiento, además de tener una adecuada estructura organizacional que les posibilita proporcionar el servicio público concesionado que prestan, a costos inferiores, comparativamente con mayores ventajas y facilidades que otros tipos de garantías, dentro de un marco de eficiencia y seguridad." (26)

- b). La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.- surgida el 3 de enero de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está encargada de:

- 25) Fianzas México Ley Federal de Instituciones de Fianzas y disposiciones conexas 1993, p. 13.  
26) Fianzas México. Ley Federal de Instituciones de Fianzas 1990, p.20.

"Garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan se apeguen a lo establecido por las leyes." (27)

Su objetivo principal consiste en inspeccionar y vigilar a las instituciones de fianzas, procurando su sano desarrollo en beneficio del público usuario nacional o extranjero.

- c). Asociación de Compañías Afianzadoras de México, A.C. (AFIANZA).- Nace el 17 de abril de 1985 con la participación de 14 Compañías Afianzadoras bajo la denominación de (ACAM), en 1992 cambian sus siglas de identificación a la forma actual.

Su objetivo básico es agrupar a todas las Instituciones Afianzadoras del país para mantener su representatividad, defender sus intereses y difundir su actividad ante el Estado y la sociedad.

De entre las actividades principales de esta Asociación destacan las siguientes:

"II.- En el Orden Nacional:

- Promover el conocimiento y aplicación de la fianza entre el público;
- Procurar la participación activa de las Instituciones de Fianzas en el desarrollo económico del país, en el ámbito que les es propio;
- Ejecutar los actos tendientes al desarrollo y buen funcionamiento del Sistema de las Instituciones de Fianzas, con objeto de mejorar los servicios que éstas prestan a la sociedad;
- Aportar su colaboración con las autoridades en la aplicación de las disposiciones que regulan la fianza, solicitar la expedición de nuevas leyes o la reforma de las ya existentes." (28)

27) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Actualidad en Seguros y Fianzas No. 1, p.5.

28) Escalante Conde, Antonio. "Asociación de Compañías Afianzadoras de México, A.C.", Revista Mexicana de Fianzas, No. 19, 1968, p. 269.

d). Asociación Mexicana de Agentes de Seguros y Fianzas, A.C. (AMASFAC).- "La Asociación Mexicana de Agentes de Seguros y Fianzas, A.C. (AMASFAC) se creó el 9 de septiembre de 1958 con la intención de agrupar a todas aquellas personas que se dedicaran a la venta de seguros y fianzas en México, y así contar con un apoyo para la representación de sus intereses." (29)

"Los servicios que actualmente ofrecen son:

Boletín informativo; Actualización de conocimientos en nuevos productos que se ofrecen al público consumidor; Seminarios; Talleres; Conferencias; Mesas redondas; Reuniones con agentes en México y en el extranjero; Intercambio de información entre asociados. (30)

e). Instituto Mexicano Educativo de Seguros y Fianzas, A.C.- (IMESFAC).- "El IMESFAC fue constituido legalmente como Asociación civil en 1972, con carácter no lucrativo, por iniciativa de la actividad Afianzadora y Aseguradora Mexicana... busca la formación integral de sus alumnos al efectuar permanentemente talleres, mesas redondas, seminarios, conferencias y cursos... fomentar la enseñanza, preparación y conocimientos técnicos en materia de seguros y ramos similares..."

(31)

f). Instituto Mexicano de Administración de Riesgos (IMARAC).- El 15 de noviembre de 1984, nace el Instituto Mexicano de Administradores de Riesgos, A.C. (IMARAC) "como una organización dedicada al mejoramiento integral de la disciplina de los titulares que la ejercen y con un objeto fundamental: Permitir el desarrollo de la función de administración de riesgos con mayores alcances, que no sean exclusivamente los del seguro, estableciendo que es una metodología que incluye el control y la prevención de riesgos, técnicas de retención y progra-

29) Asociación Mexicana de Seguros y Fianzas. Nuestros Servicios, Folleto.

30) Idem.,

31) Instituto Mexicano de Seguros y Fianzas. ¿Qué es y qué ofrece?, Folleto.

## LAS BASES JURIDICAS DE LA FIANZA.

Desde el inicio de la utilización de la fianza en el país, su reglamentación se ha venido transformando para adecuarse a las condiciones de desarrollo del comercio y la sociedad mexicana. Por ello en adelante revisaremos sus bases jurídicas.

Toda reglamentación, a medida que en la sociedad las relaciones comerciales, financieras y de servicios se han vuelto más continuas y complejas, se ha transformado para definir ordenamientos legales concretos, que identifiquen instrumentos claros de uso común. Este ha sido el caso de la garantía de la fianza de ahí su necesaria revisión.

En el Sistema Afianzador, la fianza y su aspecto legal son vitales, la fianza es el producto principal del sistema, su venta y comercialización le ha permitido consolidar su actual estructura económica, financiera y de servicios, le ha dado reconocimiento ante la sociedad como agente garante del cumplimiento de obligaciones. El aspecto legal ha proporcionado a la sociedad la legalidad de su servicio.

Para la administración pública, la fianza desde su inicio ha sido un medio importante de apoyo en el cumplimiento de las obligaciones de sus prestadores de bienes y servicios pues a sido una garantía real, ágil, líquida y de fácil obtención.

El marco legal de la fianza ha brindado a la Administración Pública, un documento básico para el mejor conocimiento de la misma, y le ha permitido establecer un mecanismo uniforme de su utilización.

Según el artículo 2794 del Código Civil para el Distrito Federal, la fianza se define como "un contrato por el cual una persona se compromete ante un acreedor a pagar

32) Instituto Mexicano de Administración de Riesgos. ¿Qué es IMARAC?. Folleto.

por el deudor, si éste no lo hace." (33)

Para las Compañías de Fianzas esto significa que, mediante un contrato, se comprometen ante un acreedor -es quien "exige" el cumplimiento-, a pagar o cumplir una obligación por el deudor -es quien "debe" cumplir la obligación-, si éste último no lo hace.

De lo anterior se desprende la existencia de una obligación y un contrato por consiguiente habremos de explicarlos.

"En derecho el concepto más simple de obligación es éste: Una relación jurídica entre dos personas, en virtud de la cual una de ellas, llamada acreedor, puede exigir cierto hecho a la otra, llamada deudor." (34)

Se habla de relación jurídica, por que es una relación protegida por las leyes, es por esto, realizable y legal.

"Contrato es un acuerdo de dos o más voluntades con la finalidad de producir derechos y obligaciones para las partes." (35)

El Código Civil por su parte menciona:

"ART. 1792.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

ART. 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

ART. 1974.- Para la existencia del contrato se requiere:

I.- Consentimiento;

II.- Objeto que pueda ser material del contrato."(36)

33) Leyes y Códigos de México. Código Civil para el Distrito Federal. p. 482.

34) Fianzas México, Fianzas Administrativas Ramo III, Manual, p. 1.

35) Ibid., p. 4.

36) Leyes y Códigos de México. Loc. cit., p. 325.

Para el Estado, la formalización de los compromisos adquiridos por la Administración Pública, mediante la firma de contratos con particulares le da derechos y obligaciones, mismos que puede exigir y cumplir, basándose en los ordenamientos legales establecidos para toda la sociedad, como cualquier ciudadano persona física o moral. Es cierto que su interés, es el interés público, pero esto no es una causa por la cual no pueda obtener derechos y obligaciones como cualquier particular, y más aún no sujetarse a los preceptos legales establecidos para normar la convivencia social o las relaciones comerciales, su actuar, para ser legítimo, debe ser con apego a la ley, pues esta condición conserva el orden de las relaciones sociales y mantiene el bienestar común.

La existencia de un proceso y una base jurídica común en la sociedad obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública a sujetarse a la misma, adoptando los mismos derechos y obligaciones que los particulares. Su personalidad pública se ubica en el mismo nivel de condiciones que los particulares, por consiguiente actúa como persona física o moral según sea el caso. Un ejemplo claro de esta situación, son los contratos celebrados entre las dependencias y entidades de la Administración Pública y los particulares, este documento se firma de común acuerdo, con derechos y obligaciones mutuas y se sujeta a los ordenamientos legales del país o estado en que se firme.

En el caso de las fianzas para el Estado, la utilización de estas como garantía de recuperación del patrimonio público, bajo las mismas condiciones que el resto de la sociedad, esta garantizada, y su existencia depende también de la existencia de un contrato.

Los elementos anteriormente expuestos, obligación y contratos son necesarios para la existencia de la fianza, pues sin ellos no existe ni objeto de obligación, ni documento escrito protegido por las leyes, que pueda afianzarse o garantizarse. El contrato es la fuente de la obligación principal, es donde ésta se formaliza, en el contrato se plasma

el consentimiento o la voluntad de las partes y se asientan los compromisos mutuos. La Fianza es la obligación accesoria que garantiza el cumplimiento de la obligación principal.

Como ejemplo podemos citar, la asignación de la impresión de los libros de texto gratuitos. La formalización del compromiso entre la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos y la empresa impresora, se da cuando se firma el contrato a partir de este momento nacen los derechos y obligaciones para ambas partes; existe un objeto de la obligación y un documento protegido por las leyes.

La fianza entonces, con base en ese contrato y como garantía accesoria también puede existir. Con ella, se garantizan el cumplimiento de obligaciones conocidas y aceptadas en el contrato, por consiguiente la fianza cubre los riesgos originados por la voluntad o las circunstancias individuales del deudor.

A continuación se citan de acuerdo con el Código civil para el Distrito Federal, algunas características de la fianza:

ART. 2797 "La fianza no puede existir sin una obligación válida."

ART. 2798 "La fianza será exigible hasta que la obligación principal sea liquidada o exigible."

ART. 2812 "El fiador puede oponer todas las excepciones inherentes a la obligación principal excepto las personas."

ART. 2842 "La obligación del fiador se extingue al mismo tiempo que la del deudor."  
(37)

En resumen, éstos artículos enfatizan la importancia de la obligación principal y la dependencia de la fianza con respecto de ella. La obligación accesoria no existe, si no existe la principal.

37) Leyes y Códigos de México. El Código Civil para el Distrito Federal. pp. 490.

## CLASIFICACION GENERICA DE FIANZAS.

Este apartado tiene como objeto exponer las características generales de los tipos de fianzas existentes.

La existencia de obligaciones afianzables depende de la formalización de los compromisos adquiridos entre dos partes mediante la firma de aceptación mutua de contratos, convenios, acuerdos, concesiones, permisos y autorizaciones, de diversa índole. Por ello, los tipos de fianzas para respaldar esas obligaciones, son tantas como la naturaleza de las obligaciones lo determine. Dicha situación nos permite afirmar lo siguiente:

Todo acuerdo de voluntades formalizado legalmente puede ser afianzado.

"El Sector Afianzador ha definido cuatro tipos distintos de fianzas, así también la Ley Federal de Instituciones de Fianzas las ha clasificado en cuatro ramos. La misma ley establece distintas obligaciones y requerimientos para cada una de ellas y obliga a las afianzadoras a llevar su contabilidad siguiendo éste criterio. Así tenemos cuatro tipos de fianzas que son los siguientes:

- I Fidelidad.
- II Judiciales.
- III Generales o Administrativas.
- IV Crédito." (38)

### Fianzas de Fidelidad.

Las fianzas de fidelidad o ramo I son aquellas que se expiden para garantizar al patrón, la reparación de los daños cometidos por sus empleados cuando incurran en los delitos de robo, fraude, abuso de confianza y peculado. Para que una fianza de fidelidad exista es necesario un contrato de trabajo que demuestre la relación laboral,

38) Fianzas México. Manual de Fianzas Administrativas,  
Ramo II, p. 30.

pudiendo ser éste de comisión mercantil, de servicios profesionales determinados, colectivo de trabajo o cualquier documento con ésta característica. "Estas fianzas garantizan al patrón, las responsabilidades económicas que hubieran cometido en perjuicio de su patrimonio sus empleados, por la comisión de alguno de éstos delitos: fraude, abuso de confianza o peculado y robo." (39)

### Fianzas Judiciales.

Este tipo de fianzas generalmente se asocian con las fianzas carcelarias para que una persona obtenga su libertad bajo fianza pero en realidad ellas solo son una parte de este grupo, su aspecto en común es la autoridad ante quien se expiden -un Juez-, para garantizarle al Juez el cumplimiento de una obligación, de una persona a la cual se le aplica un procedimiento judicial. "Estas fianzas a diferencia de lo que ordinariamente se piensa, no son únicamente las carcelarias sino todas las que se emiten para garantizar obligaciones derivadas de cualquier procedimiento judicial, ya sea mercantil, civil, penal y de amparo." (40)

### Fianzas Generales o Administrativas.

La agrupación es muy general en el caso de las fianzas administrativas, estas garantizan un número indeterminado de obligaciones, para su expedición es necesario la existencia de un documento fuente, -pedido, contrato, convenio, etc.-, y obviamente el consentimiento de la Compañía Afianzadora. El Manual de Fianzas México se refiere a ellas de la siguiente forma:

"El concepto para definir este tipo de fianzas, si bien es muy sencillo, al mismo tiempo es complejo, pues no existe propiamente una definición de ellas.

39) Ibid., p. 30.

40) Ibid., p. 32.

En este ramo se encuentran aquéllas fianzas que no son de fidelidad, que no son judiciales, o que no son de crédito.

Sin embargo, en este rubro se encuentran la mayoría de las fianzas que actualmente existen en nuestro mercado: las que garantizan tipo de contratos y pedidos en cualquiera de sus etapas y muchas otras obligaciones de contenido patrimonial." (41)

### Fianzas de Crédito.

Este tipo de fianzas son trabajadas muy recientemente por el Sector Afianzador como su nombre lo indica respaldan operaciones de crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha permitido a las Compañías Afianzadoras, afianzar solo las siguientes operaciones de este tipo.

- ♦ compraventa de bienes y servicios con pago diferido;
- ♦ Distribución mercantil;
- ♦ Arrendamiento financiero;
- ♦ Factoraje financiero;
- ♦ Créditos para la importación y exportación de bienes y servicios;
- ♦ Operaciones crediticias garantizadas con certificados de depósitos y bonos de prenda expedidos por un Almacén general de depósito; y
- ♦ Emisión de papel bursátil.

Las fianzas que respaldan estas operaciones son precisamente eso, un respaldo, no son el crédito mismo porque quien concede el crédito es la institución crediticia, a cambio de un pago con interés, por consiguiente la fianza es un medio para conseguir. los créditos, es una garantía real y líquida de pago. Esta garantía, a diferencia de la hipoteca no requiere de un proceso judicial para su remate, ni la venta del inmueble hipotecado, ni su elevación a escritura pública, solo es necesaria la comprobación del incumplimiento ante la Afianzadora para obtener el pago.

41) Ibid., p. 34.

"Estas fianzas garantizan el pago de adeudos provenientes de algunas operaciones comerciales...crediticias." (42)

De los cuatro tipos de fianzas existentes las más utilizadas en el Sector Público son las Generales o Administrativas, se utilizan para afianzar los contratos de obra pública o pedidos en caso de suministro de algún bien o servicio.

Le siguen las fianzas de crédito, con ellas se afianzan a todos los clientes de Petróleos Mexicanos, que solicitan crédito por el suministro de sus productos.

Las fianzas de Fidelidad son poco usadas en el Sector Público, aunque organismos como Ferrocarriles Nacionales de México y el Servicio Postal Mexicano actualmente las utilizan con su personal.

Las fianzas Judiciales son las más conocidas por la sociedad pues se utilizan en los procesos judiciales.

42) Ibid., p. 44.

## SECCION III

### LA RELACION DEL SISTEMA AFIANZADOR MEXICANO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En esta parte del trabajo se analizará la relación guardada entre el Sistema Afianzador Mexicano y la Administración Pública para resaltar su importancia. Se inicia definiendo a la administración pública mediante un concepto que sirve de base a la exposición.

"La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (43)

El Sistema Afianzador Mexicano y la Administración Pública siempre han estado vinculados, su relación ha sido desde su origen muy importante. La Administración Pública se ha servido del Sistema Afianzador para garantizar el buen uso del patrimonio público encomendado a ella. La operación de la primera compañía de fianzas en el país es posible gracias a una concesión otorgada por el estado, asimismo las primeras fianzas que se emiten, son a favor de la Secretaría de Hacienda, para garantizarle el manejo fiel de los bienes -patrimonio público- encomendados a los servidores públicos.

Con el mecanismo de la fianza, el Gobierno restitula el daño ocasionado a su patrimonio y aumentaba las posibilidades de un mejor comportamiento de sus empleados. Actualmente la Administración Pública se sirve de las fianzas para afianzar

toda la obra pública, la prestación de bienes y servicios y en general, cualquier operación por medio de la cual se arriesguen los recursos públicos.

Hoy día la utilización por parte de la Administración Pública del Sistema Afianzador no es menos importante, por que tampoco el cuidado de los recursos de la sociedad - recursos públicos- ha dejado de ser importante, la buena utilización de los mismos propicia desarrollo económico y social, y califica la calidad del gobierno del país. Por estas razones, el Sistema Afianzador Mexicano como garante de las obligaciones de los particulares a favor de la Administración Pública es importante. Con la fianza el Sector Público tiene garantizado el buen uso de los fondos públicos o la recuperación de los mismos en caso contrario.

Dos hechos en la historia del Sistema Afianzador nos confirman esta idea, el primero de ellos es la creación por parte del estado de su afianzadora en 1942, bajo la denominación de Montenal, S.A.; posteriormente Afianzadora Mexicana, S.A.; el segundo hecho se da en 1981, año en el cual el Estado otorga la posibilidad de explotar el servicio de afianzamiento bajo el régimen de concesión, por considerarse éste un servicio público.

Los dos acontecimientos anteriores resaltan el vínculo tan estrecho entre el Sistema Afianzador y la Administración Pública y la necesidad de esta última de ofrecer a la sociedad y a ella misma un servicio necesario que sea por su importancia confiable y seguro. El Sector Afianzador proporciona un servicio que emana de la sociedad y de la necesidad del mercado por ello, procura su beneficio a través de la participación activa del estado.

El Sistema Afianzador por su parte, ha dependido durante largo tiempo de la Administración Pública, pues ésta le ha brindado un mercado seguro e importante al respaldar todas sus operaciones con fianza. Cuando más recursos ha gastado el estado en obra pública, más se han utilizado las fianzas, cuando el número del personal público, han crecido los montos de las fianzas que los respaldan han sido

mayores. La exclusividad es otra ventaja con la cual el sistema Afianzador a contado por que durante mucho tiempo, la internacionalización de este servicio no se permitió. El vínculo entre el Sistema Afianzador y el Estado es también importante puesto que la garantía de la fianza le da certeza a la inversión extranjera, al garantizarle a ésta última la debida inversión o devolución de los recursos utilizados en transacciones comerciales con empresas mexicanas. El Estado se vale del Sistema Afianzador para resaltar la confiabilidad de las operaciones que se realizan en el país, puesto que el Sistema Afianzador cuenta con una estructura financiera sólida que puede garantizar el cumplimiento de las obligaciones, comerciales, financieras y de servicios celebradas entre los particulares de una sociedad y entre el Estado y los particulares.

Otro elemento de vínculo importante en la relación Administración Pública-Sistema Afianzador, son las inversiones de éste último, ya que parte de ellas se hacen en instrumentos financieros determinados por el Estado y su uso depende de su autorización.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es el órgano de la Administración Pública que muestra más claramente el vínculo Administración Pública-Sector Afianzador, cuando vigila y controla la actividad afianzadora en beneficio de la sociedad mexicana. Otro aspecto son los planes y programas elaborados por La Administración Pública, pues ellos han influido directamente en el desarrollo del Sistema Afianzador Mexicano, e inclusive, en ellos se han formulado objetivos y medidas concretas para utilizar a las Compañías Afianzadoras como apoyo en la consecución de los objetivos de política económica del país.

"En este contexto, desde 1983 el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento señalaron las Políticas a seguir para que las Instituciones de Seguros y Fianzas atendieran con eficacia la demanda de sus servicios; contribuyeran a generar ahorro

interno y fortalecieran el mercado de capitales realizando inversiones a largo plazo." (44)

El Plan Nacional de desarrollo, del actual sexenio presidencial no es la excepción, en el también se definieron medidas muy concretas; con ellas, se intenta modernizar la estructura financiera y de servicios del Sector Afianzador, así como utilizar sus recursos y sus fianzas para apoyar el desarrollo de actividades productivas del país:

"Se fortalecerá su desarrollo, tanto en el plano financiero como en el de los servicios que prestan, lo cual se logrará mediante la vigilancia y actualización permanente de su marco normativo.

- ♦ "Se propiciará que estos sectores contribuyan a la generación de ahorro interno, fortalezcan el mercado de capitales y realicen inversiones financieras a largo plazo, canalizándolas hacia actividades prioritarias y del mercado de valores.

- ♦ "De igual forma, se fortalecerá la solvencia de las Instituciones de Seguros y Fianzas a través de la adecuada inversión de sus reservas, y en atención a requisitos de diversificación, seguridad, liquidez y productividad, promoviendo mediante los diferentes instrumentos de inversión el apoyo financiero que demandan los diversos sectores de la economía.

- ♦ "Se fortalecerá la capacidad financiera de las instituciones mediante la determinación anual de los capitales mínimos pagados que deban mantener, y la observancia del régimen del margen de solvencia, a fin de cubrir los riesgos y responsabilidades con base en la garantía de sus recursos patrimoniales.

44) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Antología de la Planeación en México. La Planeación del Desarrollo en la Década de los Noventa, p. 240.

- ♦ "Se apoyará a los diferentes sectores de la economía mediante el otorgamiento de fianzas que garanticen operaciones de crédito, las cuales por sus bajos costos y por su fácil y pronta expedición, constituyen un instrumento más atractivo que otros medios de garantía.
- ♦ "Se procurará el fortalecimiento financiero y competitivo de las Instituciones de Seguros y de fianzas, con la participación directa en su capital pagado de la inversión foránea, de acuerdo con lo previsto en las leyes respectivas.
- ♦ "Se supervisará, en beneficio de la Federación, del distrito Federal y de los Estados y Municipios, el cumplimiento estricto del procedimiento para hacer efectivas las fianzas otorgadas a su favor, así como la debida intervención del procedimiento conciliatorio y, en su caso, del arbitraje, a efecto de procurar una mayor protección de los intereses del público en general.
- ♦ "Con apoyo en las atribuciones derivadas de las Leyes de Seguros y Fianzas, se reforzarán e impulsarán las funciones de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Para tal fin, se les dotará de los reglamentos que deberán normar su actividad." (45)

45) Ibid., pp. 242-243.

## EL CONTRATO DE FIANZA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

### Planteamiento General.

La relación directa entre la Administración Pública Mexicana y el Sistema Afianzador se da con la existencia del Contrato de Garantía de Fianza. Por medio de este contrato, las Compañías de Fianzas se comprometen ante las dependencias y entidades de la Administración Pública a cumplir las obligaciones incumplidas de sus prestadores de bienes, servicios u organismos concesionados. La fianza es entonces un contrato a favor de la Administración Pública, mediante el cual sus dependencias y entidades se aseguran el cumplimiento de las obligaciones de los constructores, proveedores de bienes y servicios, deudores y concesionarios de un bien o servicio propiedad de la Nación. Su existencia es importante para lograr los fines del Estado, para que la obra pública sea garantizada. Así mismo, la recuperación de ingresos por concepto de impuestos no pagados en su oportunidad, de créditos otorgados por empresas públicas -Pemex, Gasolina- es seguro. El uso de la garantía de la fianza por parte del Sector Público permite apoyar el desarrollo y la consecución de actividades a su cargo. "Dentro de estas obligaciones cuyo incumplimiento causaría daños al patrimonio público, podemos mencionar los siguientes:

- ♦ las que se derivan de la contratación de obras públicas;
- ♦ las que se derivan de la fidelidad que los empleados públicos deben de guardar, en el desempeño de sus cargos.
- ♦ las que se apoyan en la obligación de pagar impuestos.

Cabe mencionar que la exigencia de garantías en favor del Estado que le garantice el cumplimiento de las obligaciones que los particulares tienen a su favor, no debe interpretarse, como en ocasiones sucede, como síntoma de desconfianza del gobierno en los particulares. Por el contrario debe hacerse más bien hincapié en que:

Es legítimo que un acreedor, en este caso el Estado, tenga la seguridad de que las obligaciones que tiene a su favor le serán cumplidas y pueda cobrar cuando hay un incumplimiento, exigiendo garantías que le restituyan los daños y perjuicios que tal incumplimiento le pueda causar.

Por eso, el Estado debe cuidar sus intereses, exigiendo garantías que le cubran contra la contingencia de menoscabo del patrimonio del pueblo, bajo su cuidado, derivado de conductas humanas negligentes o dolosas." (46)

#### LA NATURALEZA INSUSTITUIBLE DE LA FIANZA.

Las fianzas del sector público se han convertido en un requisito indispensable para el otorgamiento y/o asignación de:

- Concesiones en el uso y explotación de bienes o servicios del dominio público o licencias de construcción y uso del suelo;
- Obras públicas a cargo de particulares;
- Formalización de los pedidos o contratos para la compra de bienes y servicios;
- De créditos y para el pago diferido de los productos de Petróleos Mexicanos (gasolina, combustoleo, petroquímica, asfalto, etc.);
- Permisos para la realización de rifas y sorteos;
- Internaciones temporales de vehículos o mercancías;
- Permisos para el traslado de sustancias peligrosas al medio ambiente y población.

46) Murguía Pozzi, Juan. Op. cit., pp. 262-263.

- Convenios de pago en parcialidades, para garantizar el pago de impuestos, derechos, contribución de mejoras, no pagados en su oportunidad, o cuotas obrero-patronales extemporáneas.
- Inconformidades fiscales por el cobro indebido de impuestos o cuotas obrero-patronales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

"La Fianza de empresa ha sido útil para el país al garantizar el cumplimiento de los contratos que el Gobierno de la República ha celebrado con los particulares para la construcción de caminos, puentes, escuelas, obras eléctricas, hospitales, refinerías y otras obras que complementan la infraestructura del México moderno.

Ha servido para garantizar los impuestos de importación de mercancías, maquinaria y otros efectos con motivo de las operaciones de importación temporal que se realizaron al amparo de la regla XVI para la importación de la maquinaria y equipo que tanto favoreció a la industrialización del país.

Han sido útiles las compañías de Fianzas al garantizar el interés fiscal de aquéllos deudores del fisco Federal por que las 14 empresas han logrado simplificar las gestiones administrativas que el Gobierno Federal tiene que realizar en forma ágil y oportuna, el Estado logra la recuperación de créditos fiscales." (47)

47) Yuñes Yuñes, José Angel. "La Fianza en General. La Fianza de Fidelidad", Revista Mexicana de fianzas No. 19, p. 104.

## AMBITO JURIDICO DE LA FIANZA

Dada la importancia de la garantía de la fianza para el interés público su utilización se ha reglamentado en los siguientes ordenamientos: Código Fiscal de la Federación; Reglamento del Código Fiscal de la Federación; Ley de Obras Públicas; Reglamento de la Ley de Obras Públicas; Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; y de manera general en la Ley General de Bienes Nacionales. En estos ordenamientos las características que deben guardar las fianzas son muy claras y varían según el tipo de operación a afianzar. En adelante revisaremos algunos artículos clave de los ya mencionados ordenamientos legales y explicaremos el tipo de fianza enunciada en ellos.

### LAS FIANZAS DE CARACTER FISCAL.

El artículo 141 del Código Fiscal establece: "Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes: III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión... ...La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses a su otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes." (48)

48) Leyes y Códigos de México. Código Fiscal de la Federación, p. 63.

Asimismo el artículo 60 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación menciona: "La garantía del interés fiscal relativo a los créditos fiscales a que se refieren los artículos 4o. y 141 del Código, se otorgará a favor de la Tesorería de la Federación, del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales, así como de las tesorerías o de las dependencias de las entidades federativas que realicen esas funciones aunque tengan otra denominación, según corresponda.

"Cuando la garantía se otorgue mediante fianza, se hará a favor de la Tesorería de la Federación o del citado organismo descentralizado, según sea el caso." (49)

La Ley y el Reglamento del Código Fiscal de la Federación marcan claramente la necesidad del otorgamiento por parte de los particulares de fianzas para tener la oportunidad de:

- ♦ Pagar a plazos los adeudos reconocidos por la omisión de contribuciones;
- ♦ Garantizar el interés fiscal relativo a los créditos fiscales.

Este tipo de fianzas son utilizadas por los particulares cuando se inconforman ante la Secretaría de Hacienda y crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) por el cobro indebido de contribuciones o cuotas obrero patronales. Sirven para detener el procedimiento administrativo de ejecución, comúnmente denominado como el embargo de bienes del deudor; dan la posibilidad al contribuyente de presentar su inconformidad por escrito y con ello la obtención de un plazo para aclarar lo reclamado, o pagar en uno o varios plazos mediante un convenio previamente establecido y condicionado a la existencia de la fianza. Son denominadas de interés fiscal por que garantizan, como su nombre lo dice, el interés del fisco, o sea, el pago

49) Leyes y Códigos de México: Reglamento del Código Fiscal de la Federación, pp. 191-192.

del adeudo reclamado en caso de que el contribuyente no compruebe la improcedencia del cobro.

"El interés fiscal entendido en la forma descrita en el párrafo anterior, constituye una esperanza muy concreta del Estado respecto de las cantidades de dinero que recibirá de los particulares, y dado el interés público que rige toda su actividad, no puede ni con mucho desproteger los intereses económicos que tutela, cuando los mismos estén en peligro de perderse, de no llegarse a cristalizar, o cuando el particular, por cualquier motivo, los pusiera en entredicho.

Por tal razón, el Fisco, se dice siempre debe tener garantizado plenamente por los particulares el Interés Fiscal en cualquier tipo de situación que se presente, ya sea que se haya determinado un crédito y o haya sido cubierto oportunamente por el particular, ya sea que éste lo haya impugnado o que haya solicitado autorización para un pago diferido.

En conclusión, el fisco siempre actúa teniendo garantizado el Interés Fiscal que persigue." (50)

### TIPOS DE FIANZA Y LA OBRA PUBLICA.

En este rubro se analizarán los tipos de fianzas que se relacionan con el funcionamiento de la Administración Pública, en lo que concierne al capítulo de obra pública.

En el caso de la Ley de Obras Públicas se establece en su artículo 34:

"Las personas físicas o morales que participen en las licitaciones y ejecuten obra pública o prestan servicios relacionados con la misma, deberán garantizar:

50) Altamirano Dueñas, Juan A. "La Fianza de Interés Fiscal", Revista Mexicana de Fianzas No. 19, 1986. p. 309.

I. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación;

II. La correcta inversión de los anticipos que, en su caso reciban; y

III. El cumplimiento de los contratos.

Los órganos de gobierno de las entidades fijarán las bases y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse." (51)

Asimismo el artículo 35 menciona:

"Las garantías que deban otorgar los contratistas de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, se constituirán en favor de: La Tesorería de la Federación, Tesorería del Distrito Federal, Entidades u Tesorerías de los Estados y Municipios." (52)

Por su parte el Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Señala en su:

ARTICULO 24: "Para asegurar la seriedad de las proposiciones en los concursos que celebren las dependencias, el proponente deberá entregar:...

...II.- Fianza otorgada por institución de fianzas debidamente autorizada.

La garantía por la que el proponente opte, será a favor de la tesorería que le corresponda en los términos del artículo 35 de la Ley. La convocante conservará en custodia la garantía hasta la fecha en que se de a conocer el fallo, en que serán devueltas a los concursantes, excepto a aquélla en que corresponda a quien se le haya adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en

51) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley de Obras Públicas, p. 681.

52) Ibid., pp. 35-36.

que el contratista constituya la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente.

El monto de la garantía será del cinco por ciento del importe de la proposición." (53)

También el ARTICULO 25 del mismo Reglamento establece:

"que los contratistas garantizarán a las dependencias el o los importes que por concepto de anticipos les otorguen de conformidad con lo pactado en el contrato respectivo y se ajustará a lo siguiente:

I. La garantía será por la totalidad del monto concedido y constituirá mediante fianza otorgada por institución de fianzas debidamente autorizada a favor de la tesorería que corresponda."

(54)

y el ARTICULO 26 menciona:

La garantía que se otorgue a la dependencia para el cumplimiento del contrato se ajustará a lo siguiente:

I. "Se constituirá fianza por el diez por ciento del importe de la obra contratada, mediante póliza de institución autorizada a favor de la Tesorería de la Federación. Esta fianza se sustituirá cuando el contratista haya terminado los trabajos y la dependencia los reciba formalmente por otra del mismo porcentaje para responder de los defectos, vicios ocultos u otras responsabilidades derivadas de la ejecución de las obras." (55)

De lo anterior se desprenden tres tipos de fianzas por cierto comunes en el Sector

Público y frecuentes en las empresas afianzadoras, de hecho se puede decir que por 53) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Reglamento de la Ley de Obras Públicas. p. 709.

54) Ibid., pp. 709-710.

55) Idem.,

lo menos un 50% de la producción de fianzas del Ramo III se encuentra aquí debido al capítulo de obra pública.

1. **LA FIANZA DE CONCURSO O LICITACION.-** A este tipo de fianza se refiere el Reglamento y la Ley de Obra Pública cuando se menciona la garantía que deben otorgar las personas que participen en las licitaciones para garantizar la seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación.

Las dependencias y entidades con frecuencia contratan obras y servicios, por lo tanto, solicita a los constructores o prestadores de servicios presenten sus cotizaciones para elegir dentro de ellas mediante concurso o licitación la mejor.

Con estas fianzas se garantiza a la dependencia u entidad que el ganador del concurso mantendrá las condiciones establecidas en la oferta presentada hasta la fecha de firma del contrato correspondiente. La cantidad a afianzar siempre es un cinco por ciento del monto de la oferta presentada y se cancela con la firma del contrato o al momento de la adjudicación de la obra o servicio.

2. **FIANZA DE ANTICIPO.-** La Ley y el Reglamento de Obras Públicas estipulan que los contratistas deben garantizar la correcta inversión de los anticipos recibidos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública, y en efecto la fianza de anticipo se hace necesaria después de la firma del contrato. La otorgan los contratistas al Gobierno por el importe total del anticipo recibido para responder de su buen uso o la devolución del mismo; la devolución opera cuando el contratista no utiliza el dinero recibido en la obra y en la compra de materiales y equipo necesario para su desarrollo.

Las fianzas de anticipo se hacen habitualmente por cantidades que van del 10% al 50% del monto total del contrato. Su buen uso se comprueba con las recepciones de obra (estimaciones), la fianza incluso puede cancelarse sin haber concluido los

trabajos, siempre y cuando se compruebe que la cantidad recibida se ha amortizado debidamente.

**3. FIANZA DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATO.-** La fianza de cumplimiento de contrato es de vital importancia para la Administración Pública, y permite contar con un instrumento de apoyo para presionar a los contratantes a cumplir con sus obligaciones.

Esta fianza señala los compromisos establecidos en el contrato. Su objeto básico son las obligaciones del contrato; por que las respalda; presiona al contratista para que éste cumpla en tiempo con la calidad solicitada las especificaciones acordadas, los materiales pedidos y la mano de obra propuesta. Es, por todo esto, una garantía compleja y detallada, o tan simple y general como sea el contrato.

La Ley y el Reglamento de Obra Pública señalan un 10% del importe del contrato como monto de la fianza, pero puede solicitarse, inclusive, hasta por el 100% del importe del mismo. La fianza de concurso es su antecedente, surge en el momento de firmar el contrato de obra o servicio previamente asignado al contratista en el concurso o licitación públicas.

Su cancelación se hace con el acta de recepción final de los trabajos y la entrega de otra fianza para garantizar hasta por un año posterior la buena calidad, los vicios ocultos o responsabilidades derivadas de la ejecución de las obras.

El artículo 32 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestaciones de Servicios relacionados con bienes muebles enuncia:

"Las personas físicas o morales que provean o arrienden bienes, o presten servicios de los regulados por esta ley deberán garantizar:

- I. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación;
- II. La correcta aplicación de los anticipos que reciban;

III. El cumplimiento de los pedidos o contratos." (56)

El ARTICULO 33 de la misma Ley establece:

"Las garantías a que se refiere el artículo anterior se constituirán por el proveedor en favor de:

I. La Tesorería de la Federación,...

II. Las Entidades...;

...IV. Las Tesorerías de los Estados y Municipios, ..." (57)

Asimismo el Reglamento de la ley enunciada anteriormente menciona en su ARTICULO 3o.:

"Los órganos de gobierno de las entidades de conformidad con su legislación específica, la Ley y este reglamento y según sus características, necesidades, objetivos y metas, emitirán las políticas, bases y lineamientos que contemplen... ..VI. Las bases y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituir las personas físicas o morales que provean o arrenden bienes o presten servicios, en cuanto a la seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación, en el cumplimiento de pedido o contratos y en la operación de los bienes adquiridos." (58)

Y el ARTICULO 31 del mismo reglamento dispone que:

56) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, pp. 32-33.

57) Idem.,

58) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, pp. 811-813.

"las dependencias y entidades de acuerdo a su disponibilidad presupuestal y calendarización del gasto autorizado, podrán otorgar anticipo para la adquisición de bienes de fabricación especial o sobre diseño conforme a lo siguiente:... ..IV. Para asegurar la aplicación correcta de los anticipos los proveedores constituirán previamente a su entrega, la garantía por la totalidad del monto del anticipo, las que subsistirá hasta su total amortización." (59)

Los artículos enunciados se refieren a la garantía con la cual han contar los proveedores de bienes y servicios de la Administración Pública y aunque no son tan precisos para solicitar la fianza, si enuncian la obligatoriedad de obtener una garantía para el sostenimiento de las proposiciones, el cumplimiento del contrato y el buen uso del anticipo.

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología está facultada según su artículo 8o., punto III: "para otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público, así como tratándose de concesión rescatarlas en los términos previstos en el artículo 26" (60), y participar en la inspección y vigilancia, y celebrar los contratos respectivos.

Dentro de las condiciones para el otorgamiento de las concesiones el inciso V del Artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales indica: "El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo." (61) más adelante el Artículo 24, numeral III también enuncia:

"Autorizar en coordinación con la dependencia que corresponda, la imposición de gravámenes sobre los inmuebles destruidos o afectos

59) Idem.,

60) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley General de Bienes Nacionales, p. 444.

61) Ibid., p. 453.

a los fines de la concesión, permiso o autorización. En este caso los interesados deberán otorgar fianza a favor del Gobierno Federal por una cantidad igual a la del gravamen a fin de garantizar el derecho de reversión." (62)

Como se demuestra en los artículos mencionados, el celebrar contratos, permisos u otorgar concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles del dominio público, se obliga al Gobierno Federal a contar con una garantía que la expedición permita tener asegurado el cumplimiento de los acuerdos pactados. Por tanto, la fianza expedida a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora Secretaría de Desarrollo Social, y demás dependencias y entidades, se hace necesaria y usual. Los contratos afianzados para estos fines son variados y como consecuencia, sus fianzas también, pues éstas deben garantizar el cumplimiento de las obligaciones del contrato, permiso o concesión.

Existe un número considerable de obligaciones afianzadas, por ejemplo: Los permisos para llevar a cabo servicios de transporte, la explotación de minas, la explotación de bosques, los permisos para transportar materiales riesgosos y los permisos de altura y caboteaje para barcos.

Lo importante para el Sector Público debe ser siempre una garantía efectiva que le permita comprometer a los prestadores de bienes o servicios, constructores de obra pública concesionarios y autorizados a cumplir cabalmente con el compromiso adquirido.

62) Ibid., p. 455.

## EXIGIBILIDAD DE LA FIANZA.

La exigibilidad de la fianza ocurre cuando el beneficiario de la póliza reclama a la Compañía de Fianzas para que esta cumpla con su obligación fiadora. Esta operación es de gran importancia para la Administración Pública, pues sin duda, el cobro de la misma protege la recuperación de los recursos públicos mal empleados.

La Ley Federal de Instituciones de Fianzas mediante sus artículos 93, 93 bis, 94, 95 y 95 bis establece el procedimiento a seguir para hacer exigible la garantía de la fianza, así como las sanciones aplicables por incumplimiento de su pago.

"Artículo 95.- Las fianzas que las instituciones otorguen a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, se harán efectivas a elección del beneficiario, siguiendo los procedimientos establecidos en los artículos 93 y 93 bis de esta Ley, o bien de acuerdo con las disposiciones que a continuación se señalan y de conformidad con las bases que fije el reglamento de este artículo, excepto las que se otorguen a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación." (63)

Como se determina en el artículo citado, el proceso de reclamación a seguir para fianzas que garantizan operaciones fiscales, se encuentra en el Código Fiscal de la Federación, en dicho ordenamiento se lee lo siguiente:

"ART. 143... Tratándose de fianza a favor de la Federación, otorgada para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, al hacerse exigible, se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución con las siguientes modalidades.

63) Fianzas México Ley Federal de Instituciones de Fianzas y disposiciones conexas, 1993, p. 76.

a) La autoridad ejecutora podrá requerir el pago a la Afianzadora, acompañando copia de los documentos que justifiquen el crédito garantizado y su exigibilidad...

b) Si no se paga dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento, la propia ejecutora ordenará a la autoridad competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que remate, en bolsa, valores propiedad de la Afianzadora bastantes para cubrir el importe de lo requerido y hasta el monto de lo garantizado, y le envíe de inmediato su producto." (64)

El papel de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en este proceso es también relevante, pues constituye, una instancia receptora y mediadora entre las instituciones de fianzas y los beneficiarios de las mismas.

"ARTÍCULO 93.- Los beneficiarios de Fianzas, a su elección, podrán presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, o hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes. Las instituciones de Fianzas estarán obligadas, en su caso, a someterse al procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo siguiente." (65)

En cuanto a las sanciones aplicables a las instituciones de fianzas por incumplimiento en el pago de reclamaciones, se encuentran las siguientes:

1.- Si el pago se hace después de los 30 días posteriores a aquél en que debió realizarse:

"Artículo 95 bis.- En los procedimientos y en los juicios que conforme a los artículos 93 bis, 94 y 95 de esta ley, se dicte resolución en contra de las instituciones de Fianzas, éstas estarán obligadas, sin

64) Leyes y Códigos de México. Código Fiscal de la Federación, p. 98.

65) Fianzas México, Op. cit. p. 76.

que medie mandamiento judicial alguno e independientemente del monto reclamado, a cubrir al beneficiario de la fianza un interés que se calculará aplicando la tasa anual equivalente al resultado de multiplicar por 1.15 la estimación del costo porcentual promedio de captación de las instituciones de crédito del país que el Banco de México publica periódicamente en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al mes inmediato anterior a aquel en que los propios intereses se devenguen." (66)

2.- Si la institución no cumple con el pago dentro de los 15 días posteriores a la fecha en que debió liquidar el adeudo:

"... cubrirá, además, una multa equivalente a la suma que deba pagar al beneficiario. En caso contrario se estará a lo señalado en la fracción XI del Artículo 105 de esta Ley." (67)

La fracción XI del artículo 105 de la ley citada señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retirará la autorización para operar como compañía Afianzadora.

3.- Cuando intervenga para conciliar la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la respuesta de la Institución de Fianzas no se da o se da fuera de tiempo se hace acreedora a un par de multas:

"En el caso de que la institución no presente en tiempo y forma el informe, se sancionará con multa administrativa que impondrá la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, por un monto equivalente a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

...si la que no comparece es la institución, se sancionará con multa administrativa que impondrá la Comisión Nacional de Seguros y

66) Ibid. p. 85.

67) Idem.,

Fianzas, por un monto equivalente a cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal." (68)

En resoluciones derivadas de juicios en contra de las Instituciones Afianzadoras, de no obtenerse el pago oportuno, la Comisión Nacional de Seguros y fianzas, esta facultada para mandar se remate en Volsa, Valores de la Afianzadora suficientes para liquidar el adeudo pendiente.

Con lo anterior observamos, la gama de posibilidades existentes para obtener el pago de las Instituciones de Fianzas; así como la certeza de obtener los mismos, y la seguridad de ser instituciones con recursos disponibles para afrontar sus compromisos.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

68) Ibid., p. 78.

## RECOMENDACIONES

Para imprimir mayor funcionalidad a la Administración Pública Federal con base en la utilización de la fianza, se proponen a continuación las recomendaciones siguientes:

- Identificar las operaciones afianzables en la Administración Pública, ordenándolas por tipo de actividad o características similares para negociar con las Compañías de Fianzas las condiciones de sus pólizas.
- Definir los ordenamientos legales que obliguen a las dependencias y entidades a afianzar la totalidad de las operaciones, ya definidas en el párrafo anterior.
- Impulsar la capacitación constante de funcionarios públicos para sensibilizarlos sobre importancia de la fianza como apoyo en la ejecución de los planes y programas de servicios públicos.
- Diseñar cursos teórico-prácticos sobre la fianza aplicables a los funcionarios públicos que tienen contacto directo con los proveedores de bienes y servicios.
- Proponer en el Sector Público medidas prácticas y ágiles para el cobro de las fianzas, ya que de ello depende la conclusión de sus objetivos.
- Definir sistemas de evaluación del servicio prestado por las instituciones de fianzas para recomendarlas con las áreas que utilizan las fianzas.

Ante la apertura comercial la Administración Pública no debe renunciar a la utilización de la fianza mexicana como garantía de recuperación, ya que cuenta con mecanismos efectivos de comprobación de solvencia de las instituciones de fianzas, y procedimientos claros, seguros y prácticos para obtener su recuperación.

Actualmente la apertura comercial, ha propiciado en las instituciones de fianzas, lo siguiente:

- a) Su Integración a grupos financieros.
- b) Participación en su capital de recursos del grupo financiero.
- c) Participación en su capital de recursos del empresas extranjeras.
- d) Eficiencia en su operación.

e) Mejoramiento constante de la capacidad financiera y de servicios ofrecidos.

En cuanto a las justificaciones relacionadas con la operación de la fianza, procede lo siguiente:

- El papel de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas no debe cambiar por que ella certifica la solvencia y cumplimiento de obligaciones necesarias de las instituciones de fianzas, para prestar el servicio de afianzamiento.
- La prestación del servicio de afianzamiento por compañías extranjeras debe sujetarse a las condiciones ya establecidas para el Sector por que ellas garantizan condiciones reales para la sociedad y el estado.
- La Administración Pública mexicana no debe aceptar fianzas de empresas o personas extranjeras, ya que no cuenta con mecanismos claros para su exigibilidad, ni la certeza de la solvencia de las mismas, lo cual compromete el patrimonio público.
- La Administración Pública debe exigir a los proveedores extranjeros fianzas expedidas por empresas mexicanas, pues ellos pueden pedir a la afianzadora de su país solicite a una afianzadora mexicana expida la fianza solicitada.

## BIBLIOGRAFIA:

ACLE SANDOVAL, MARGARITA DE.- Información General sobre AMASFAC. Entrevista realizada el 12 de julio de 1993 en Oficinas Centrales en México, D.F., por Enrique Rosas Xospa.

ASOCIACION DE COMPAÑIAS AFIANZADORAS DE MEXICO, A.C. (AFIANZA).- Acta Notarial del Contrato de Asociación Civil de la ACAM. Notario No. 68, Alejandro Soberón Alonso, México, D.F., 16 de abril de 1985. Publicado en la Revista Mexicana de fianzas No. 19, agosto 1986, México, D.F.

ASOCIACION MEXICANA DE AGENTES DE SEGUROS Y FIANZAS, A.C. (AMASFAC).- "Servicios" Folleto informativo editado por el AMASFAC. México, D.F., sin fecha. pp. 4.

BOBBIO, NORBERTO.- Liberalismo y democracia. Breviarios. Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión 1992. México.

CASTAÑEDA ALATORRE, FERNANDO.- Naturaleza Jurídica de Afianzadora Mexicana, S.A. Revista Mexicana de Fianzas No. 12, Dic. 1977, México, D.F. pp. 479. Edita Fernando Castañeda Alatorre.

CERVANTES ALTAMIRANO, EFREN.- Fianza de Empresa. (Antecedentes históricos y naturaleza jurídica). Publicaciones del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario, UNAM. Serie A, No. 26. Escuela Nacional de Jurisprudencia. México, D.F., 195. pp. 231. Publicado en Revista Mexicana de Fianzas No. 14, marzo de 1981.- Edita Fernando Castañeda Alatorre, México, D.F.

CERVANTES ALTAMIRANO, EFREN.- La Fianza de Empresa y sus perfiles característicos. Sus ventajas. Revista Mexicana de Fianzas No. 12. México, Edita Fernando Castañeda Alatorre, pp. 479.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1928,

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1981.

**COMISION DE HACIENDA.** - Proposición presentada por la Comisión de Hacienda al Congreso de la iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas., junio 15, de 1993.

**COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.**- Síntesis Empresarial de las Instituciones de Fianzas. Dic. 1992. Publicación trimestral de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Dic. 1992, pp. 209.

**COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.**- Síntesis Empresarial de las Instituciones de Fianzas., sept. 1992. Publicación trimestral de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México, sept. 1992. pp. 57.

**COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.**- Actualidad en Seguros y fianzas No. 1. Revista cuatrimestral de la CNSF. México 1992. pp. 181.

**COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.**- Actualidad en Seguros y Fianzas No. 6. Revista de la CNSF. México, dic. 1992. pp. 189.

**CONCHA MALO, RAMON.**- Fianza Civil, Mercantil y de Empresa. Exposición sistemática-tesis. Tesis para obtener el Título de Abogado en la Escuela Libre de Derecho. México, D.F., 1977. Publicada en la Revista Mexicana de Fianzas No. 14, marzo de 1979, pp. 154. Editor Fernando Castañeda Alatorre.

**EXPANSION.**- "Bancoómer reestructuración en la cumbre", Revista, noviembre 10, 1993. vol. XXV, No. 628. México, D.F. p. 5.

**EXPANSION.**- "Grupos Financieros Frentes en Formación", Revista, noviembre 10, 1993. vol. XXV, No. 728. México, D.F. p. 10.

**FIANZAS MEXICO, S.A.**- Manual de Fianzas Generales Ramo III, Departamento de Capacitación. Sept. 1993. México, D.F.

**FIANZAS MEXICO, S.A.**- Manual de Fianzas de Crédito Ramo IV, Departamento de Capacitación. Enero 1994.

**FLORES CABALLERO, ROMERO R.**- Administración y Política en la Historia de México. Instituto Nacional de administración Pública, México 1981, pp. 320.

**GARCIA RAMIREZ, SERGIO.-** Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México. Estudios. Serie II. Administración Pública Mexicana No. 3, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982. p. 175.

**GUERRERO, OMAR.-** La Administración Pública del Estado Capitalista. España, Editorial Fontamara, 1981, p. 266.

**IBARZABAL JIMENEZ, HUMBERTO.-** El Reafianzamiento en México. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias sociales. UNAM 1963. pp. 82, publicada en la Revista Mexicana de fianzas No. 17, 1984, editada por Fernando Castañeda Alatorre, México.

**INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS EN FINANZAS, A.C. (IMESFAC).-** Fuentes de Financiamiento. Manual de consulta de la Vicepresidencia de Investigación del Grupo Guadalajara.- Editorial Conexión Gráfica, S.A.- Guadalajara, Jal. 1990. pp. 132.

**INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS DE FINANZAS, A.C.-** En qué es competitivo el sistema financiero mexicano? Revista Ejecutivos de Finanzas. Año XXI. Núm. 7, julio 1992. p. 66.

**LEY DE OBRAS PUBLICAS.-** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980.

**LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.-** Diario Oficial de la Federación 8 de enero de 1982.

**LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.-** Reformas del 31 de diciembre de 1984.- Edición Fianzas México.

**LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.-** Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de enero de 1990.

**LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.-** Para Fianzas México, S.A.- Ediciones Delma, S.A. de C.V., Nov. 1992.

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS.- Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1993.

MONROY CAMPERO, FCO. LUIS.- Historia Jurídica de la Fianza en México. Apuntes para un curso. México, D.F. 1990.

MONTIEL ORDOÑEZ, DAVID.- Organización Contable y Administrativa en una Institución de Fianzas. Tesis para obtener el Título de Contador Público en el Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., 1976. Publicada en la Revista Mexicana de Fianzas No. 13, marzo de 1979. pp. 124. Editada por Fernando Castañeda Alatorre.

PICHARDO PAGASA, IGNACIO.- Introducción a la Administración Pública de México. 1. Bases y Estructura. Libros de Texto INAP-CONACYT. 1984, Instituto Nacional de Administración Pública, México. p. 377.

POULANTZAS, NICOS.- Estado, Poder y Socialismo. Sociología y Política. Siglo Veintiuno Editores, 1979. México, p. 326.

REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero de 1990.

REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1985.

RUIZ RUEDA, LUIS.- Fianza de Empresa, Estudios Jurídicos. EDICION CONMEMORATIVA de 1925-1985 por Fianzas México, México, 1985. pp. 228.

SANCHEZ MONTEMAYOR, JAIME.- "Importancia de la Actividad Aseguradora y Afianzadora en el Desarrollo del País". Revista Mexicana de Fianzas No. 13, editada por Fernando Castañeda Alatorre, Marzo 1979. pp. 6.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- Antología de la Planeación en México. 22 La Planeación del Desarrollo en la Década de los Noventa. Coedición del Fondo de Cultura Económica y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1992.

SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1983, Tomo primero. p. 761.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.- Administración Pública y Cambio social. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 92. Año XXIV. Nueva Epoca. Abril-Junio, 1978. México, D.F.

WEBER MAX.- El Político y el Científico, Editorial Jonas, México 1991, p. 89.