

36  
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**



**LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN  
MATERIA DE SEGUROS SEGUIDOS ANTE LA COMISION  
NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**MARTIN PATRICIO BALDERAS CAPULIN**

**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. JAVIER SIFUENTES SOLIS**

FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN

NAUCALPAN DE JUAREZ, MEX.

MAYO, 1995



## **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.

A mis Padres.

A los seres que me dieron la vida,  
que me proporcionaron su confianza  
y apoyo desinteresados, obsequiandome  
gran parte de su tiempo y dedicación  
sabiendome encausar, con su ejemplo,  
hacia la realización de una de mis más  
anheladas metas.

A todos los miembros de mi Familia.

A quienes ocupan un lugar preponderante de mi Vida y con los cuales he compartido los momentos más felices de mi existencia.

A Miguel Angel.

Agradeciendo a Dios la dicha de verte crecer.

**Mi sincero agradecimiento al  
Licenciado Javier Sifuentes Solís  
por su dirección y apoyo en la  
elaboración del presente trabajo.**

**Con admiración y respeto a mis profesores:**

**Lic. Manuel Sapiña Renard (In Memoriam).  
Lic. Rafael Zaragoza Zaragoza (In Memoriam).  
Lic. Magdalena Espinoza de G.  
Lic. Patricia Espinoza.  
Lic. Abel Caro Sandoval.  
Lic. Antonio Diez Quintana.**

**Con todo respeto a todos y cada  
uno de los miembros de mi H. Jurado.**

Las Universidades del mundo tratan ahora de reformarse. ¿Por qué y para qué? Tal vez para estar a la altura de las circunstancias actuales y cumplir su misión con plenitud ayudando a resolver la crisis que padece el hombre de nuestros días. El movimiento acelerado hacia las realizaciones técnicas y los hallazgos deslumbrantes de la ciencia nos hace olvidar a veces esa otra forma de progreso cuya ausencia se hace sentir: la que debe llevar al ser humano a su mejor realización como persona. El sentido humanístico de la Universidad consiste ahora, más que nunca, en formar hombres y mujeres que sean capaces de servir a sus semejantes mejorando con su trabajo y su ejemplo la sociedad en que viven. Los títulos universitarios no son una patente de corso, sino el certificado que aprueba una voluntad y una capacidad de servicio. Ya sean médicos, ingenieros o abogados, los universitarios deben ejercer con plenitud, donde quiera que se encuentren, la verdadera profesión del hombre: conservar y enriquecer los bienes de la naturaleza y de la vida.

JUAN JOSE ARREOLA.  
LA PALABRA EDUCACION (1979).



## INTRODUCCION..... I

## CAPITULO I.- DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA.

- 1.- ANTECEDENTES DEL SEGURO EN LA EDAD ANTIGUA.....2
  - A).Egipto.....2
  - B).Mesopotamia.....3
  - C).India.....4
  - D).Fenicia.....5
  - E).Ley Marítima de Rodas.....5
  - F).Grecia.....7
  - G).Roma.....8
  - H).Características Generales de este periodo...9
- 2.- ANTECEDENTES EN EL MEDIOEVO Y EN LA EDAD MODERNA ..10
  - A).Antecedentes en el medioevo.....10
  - B).El Seguro en la Edad Moderna.....14
  - C).Inglaterra: Desarrollo e importancia del Seguro.....16
- 3.- IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN LA EPOCA CONTEMPORANEA.....19
  - A).Las codificaciones del Siglo XIX.....19
  - B).Diversificación del Sector Asegurador.....21
  - C).Importancia del Seguro en la actualidad.....23
- 4.- CRONOLOGIA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN MEXICO.24

## CAPITULO II.- LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.

- 1.- LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL SECTOR ASEGURADOR.....41
- 2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.....45
- 3.- ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.....49
  - A).Estructura orgánica y marco legal.....49
  - B).Funciones de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....52
  - C).La Junta de Gobierno.....53
  - D).La Presidencia.....54

E). Vicepresidencias.....	55
F). Direcciones Generales.....	56
G). Suplencias.....	60
H). Delegaciones Regionales.....	60
4.- FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA DIRECCION DE CONCILIACION Y ARBITRAJE DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.....	61
A). La jurisdicción.....	61
B). Jurisdicciones constitucionalmente establecidas.....	64
C). Funciones jurisdiccionales de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	65

**CAPITULO III.- LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.**

1.- CONCEPTO DE ARBITRAJE.....	68
2.- SUJETOS Y CONDICIONES QUE INTERVIENEN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	75
A). Sujetos.....	75
B). Presupuestos de los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje en materia de Seguros.....	78
3.- EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.....	81
A). Obligatoriedad del procedimiento.....	81
B). Presentación de la reclamación.....	81
C). La Junta de Avenencia.....	83
4.- LA CONSTITUCION E INVERSION DE LA RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR.....	86
A). Las reservas técnicas.....	86
B). Las reservas específicas para obligaciones pendientes de cumplir.....	87
C). La orden de constitución e inversión de la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir.....	88
D). La cancelación de la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir.....	91
5.- EL PROCEDIMIENTO ARBITRAL.....	94
A). El compromiso arbitral.....	96
B). La amigable composición.....	99
C). El arbitraje en estricto derecho.....	100



D). El laudo.....101

6.- EL ARTICULO 136 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.....104

**CAPITULO IV.- LA NECESIDAD DE REFORMAR LOS ARTICULOS 135 Y 136 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.**

1.- CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ARTICULOS -- 135 Y 136 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.....107

    A). La constitución e inversión de la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir.....107

    B). La cuestión jurisdiccional.....111

2.- PROPUESTAS PARA UN PROYECTO DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 135 Y 136 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.....118

**CONCLUSIONES.....128**

**BIBLIOGRAFIA.....131**

**CONSTITUCIÓN MEXICANA**

Actualmente nuestro país vive un momento determinante para su desarrollo económico. El reciente crecimiento de grupos financieros y la apertura del mercado nacional a capitales extranjeros parece indicarnos la proximidad de una interesante competencia que aún está por desarrollarse.

Dentro de esa apertura económica, el sector asegurador reviste gran importancia, en virtud de que resulta imprescindible para la satisfactoria conclusión de negocios al proporcionarles un elemento valiosísimo: la seguridad económica.

De hecho, la seguridad misma es el objeto de la creación del Derecho, sin embargo dicha seguridad puede o no estar fincada sobre bases sólidas, jurídicas sobre todo.

Nuestra Constitución política, como Norma Suprema debiera estar adecuadamente protegida para evitar la inclusión en las Leyes Adjetivas de procedimientos y prácticas que pongan en entredicho su validéz como base general del Derecho Mexicano. En efecto, una Ley Secundaria como lo es la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, incluye en su texto dos tipos de procedimientos que resultan una ofensa para la jerarquía jurídica de nuestra Carta Magna, en virtud de que se trata de procedimientos llevados a cabo por un órgano formalmente administrativo, pero con funciones materialmente jurisdiccionales, lo cual no debiera suceder sobre todo porque vivimos en un Estado de Derecho, con una división de poderes claramente especificada en la Constitución.

Creemos que la función de la Comisión Nacional de Seguros y fianzas puede llegar a perfeccionarse, al implementar normas que se ajusten verdaderamente a lo preceptuado por nuestra Ley Suprema y a las necesidades del

**sector asegurador.**

Por otro lado, durante el desarrollo del presente estudio, nos hemos convencido de la complejidad que reviste la materia de seguros, es por ello que no encontramos explicación coherente que justifique la desaparición de la materia en el plan de estudios de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, cuando los esfuerzos debieran centrarse en divulgar la cultura aseguradora en todo el país.

Dentro del ámbito asegurador, se presenta una situación por demás deprimente, la cual consiste en observar a los asegurados que acuden ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en busca de justicia y mismos que se encuentran con un verdadero obstáculo, tanto económico (al erogar honorarios para defender su causa), como de tiempo. Por si fuera poco, la propia Ley tiene atados de manos a los abogados adscritos al citado Organismo, puesto que no les permite fungir como procuradores en situaciones de flagrante injusticia cometidas en detrimento de los intereses de los reclamantes.

El problema de injusticia entre las partes de un conflicto de Derecho Privado resulta tener raíces históricas:

En el siglo pasado la concepción del Derecho nos ofrecía la imagen de los contendientes en una litis, como personas jurídica y económicamente iguales, siendo la realidad que ése era precisamente el objeto que se perseguía y no el principio sobre el cual se tenía que fincar el Derecho.

Actualmente seguimos arrastrando ese error en la concepción del Derecho, que ya resulta anacrónica, toda vez que aparece evidente el contraste que existe entre el reclamante generalmente con recursos económicos limitados y el asegurador con un potencial económico a toda prueba. Es por lo anterior que el presente trabajo abarca dos problemáticas principalmente:

a). La contraposición de los procedimientos ya citados, en rela-

ción con los principios de nuestra Constitución Política, y

b). El problema de injusticia generado por la desigualdad que detentan las partes contendientes.

Estamos conscientes que la modificación aislada de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, no resultaría suficiente como para resolver el segundo punto (según lo manifestamos en el Capítulo I). Se hace menester, por tanto, modificar cuanto antes el Código de Comercio y las leyes referentes al Sector Asegurador, hacer una verdadera reforma y repensar el Derecho Mercantil en su conjunto para adecuarlo a los usos y costumbres mexicanos, respetando en todo momento, la jerarquía que ostenta nuestra Constitución.

Resulta conveniente indicar que el presente trabajo no se centra en un estudio de las cuestiones procedimentales que se llevan a cabo en la C.N.S.F., sino más bien pretende explicar la naturaleza misma y razón de ser de los procedimientos de conciliación y arbitraje llevados a cabo ante el referido Organismo. Por ese motivo abarcamos una breve historia de la Actividad Aseguradora, donde hallamos vestigios de la intervención de autoridades en la misma. Al ser la C.N.S.F. una verdadera muestra de la intervención del Estado en el Sector Asegurador, también explicamos su estructura orgánica y funcional, con el fin de precisar sus objetivos, al menos formalmente de carácter administrativos, confrontándolos con sus funciones materialmente jurisdiccionales, que la misma Constitución no contempla.

Por último y en un afán de encontrar soluciones adecuadas, el estudio termina con una serie de propuestas a las críticas planteadas a lo largo del mismo.

CAPITULO I  
DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD  
ASEGURADORA.

~~LA PALABRA SEGURO EN LA LINGÜÍSTICA~~

La palabra SEGURO, proviene del vocablo latino SECURUS (libre y exento de todo daño, peligro o riesgo)(1). El anhelo de seguridad siempre ha estado presente en la historia del Hombre, de hecho las primeras agrupaciones humanas como la Horda, el Clan o la Tribu se originaron, entre otros factores, por la necesidad de hacer frente a los peligros comunes.

"El siguiente paso en el desarrollo de la idea del seguro, consistió en la creación de un fondo común con el cual se pagaban las pérdidas. Las manifestaciones más antiguas de este desarrollo, aparecen en forma de asociaciones que tienen algún interés mutuo y, entre cuyas funciones se encuentra la provisión de asistencia en los momentos de necesidad"(2). Esta práctica económica se denomina precisamente MUTUALIDAD y tiene como objetivo el crear una defensa o garantía contra los efectos dañosos que ocasionan los siniestros en el patrimonio de las personas o de las sociedades en su conjunto.

La creación de un fondo común para afrontar las contingencias y la concepción de métodos para disminuir los riesgos mediante su dispersión son prácticas que ya efectuaban diversos pueblos en la antigüedad, veamos algunos ejemplos:

A). EGIPTO: En esta original civilización del mundo antiguo, "existió una caja de ayuda mutua constituida por trabajadores que constru-

1.-REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- Diccionario de la Lengua Española.- 19ª Edición.- Madrid, 1970.

2.- MAGEE, JOHN H.- Seguros Generales (traducción de la 2ª edición por Carlos Castillo).- Unión Tipográfica Hispano-Americana.-México, 1972, Pág. 16.

yeron las pirámides, aproximadamente 4500 años antes de nuestra era" (3).

B). MESOPOTAMIA: El Código de Hammurabi, creado alrededor del año 1700 A.C., incluía disposiciones de tipo jurídico y moral muy peculiares y es allí que encontramos variadas formas de mutualidad, además de protección económica de ese entonces, por ejemplo, en aquél tiempo las expediciones eran especialmente peligrosas debido al bandidaje, esto orilló a que se crearan disposiciones para proteger y alentar el comercio y la inversión: si un viajero era asaltado, el Gobierno local estaba obligado a devolverle lo que hubiera perdido. Si un granjero tenía una deuda, pero un desastre natural le dañaba, se le perdonaba el pago correspondiente a esa temporada. "las contingencias a que estaban sujetas las expediciones comerciales originaron la creación de una asociación que se encargaba de dar una nave a aquél mercader que hubiese perdido la suya a causa de tempestad y un asno al mercader que perdiera el suyo. El citado Código disponía que si en alguna Ciudad cualquier persona sufría un robo, la Ciudad debería reponer su pérdida, y que si un hombre era muerto en defensa de una Ciudad, su familia debería ser indemnizada por el Tesoro Público" (4). Inclusive se creó una disposición, digamos de tipo social y de mucho contenido moral, que prevenía que si un hombre adoptaba a un infante, éste se obligaba a mantener al Padre en su vejez. Si no lo hacía, podía ser condenado a muerte.

---

3.- WILSON, J.A.- La Cultura Egipcia, 4ª Edición.- Fondo de Cultura Económica, México, 1980, Pág. 54.

4.- TRAUD F., LUCIA.- "Síntesis Histórica del Seguro y las Pólizas"; en la Revista Mexicana de Seguros, No. 371, febrero de 1979, Pág. 47.

Es en esta cultura donde encontramos figuras similares a los modernos seguros de viajero, de daños y de robo. Sin embargo, no es sino más adelante en la historia que se perfeccionarían estas prácticas económico-jurídicas.

C). INDIA: Uno de los antecedentes del Seguro es el PRESTAMO A LA GRUESA, que consiste principalmente en cantidades dejadas en garantía en poder de los dueños de las mercancías y armadores, Si la aventura marítima transcurría feliz a su punto de destino, el prestamista otorgante recuperaba el préstamo con un interés muy alto, pero si por el contrario, ocurría algún siniestro, el depósito servía para resarcir las pérdidas.

Como antecedente del Préstamo a la Gruesa, encontramos la práctica que realizaban en la India, donde una persona que adquiría un préstamo con el objeto de emprender un viaje tenía pagar un interés del 10%, y si este viaje se hacía por mar, el interés subía al 20%. La diferencia entre el interés normal de la época y el interés aplicado conforme al viaje (terrestre o marítimo), puede considerarse como el equivalente a la actual prima de riesgo.

Asimismo, es de hacer notar que en el "...célebre Código de Manu (el más antiguo de la India, mismo que data del Siglo XII A.C.), se encuentran disposiciones referentes a la navegación, tales como las relativas al préstamo marítimo y el arrendamiento de buques" (5).

---

5.- TRUJILLO GONZALEZ, CARLOS.- "Historia del Seguro"; en la Revista Mexicana de Seguros, No. 385, abril de 1981, Pág. 19.



D). FENICIA: Hecho notable de esta civilización era su espedinado afán de comercio, lo que les permitió crear y en ocasiones adoptar numerosas prácticas de navegación. Sus expediciones a ultramar no tuvieron como fin principal la dominación (cual es el caso de los Romanos), sino que se propusieron sobre todo en ellas un objetivo mercantil. Si alguna vez establecían alguna fortificación en los puntos ocupados, era exclusivamente para defender sus intereses comerciales.

"Los Fenicios también adoptaron el Préstamo a la Gruesa, por medio del cual el prestamista asumía el riesgo de la navegación, ya que sólo podía cobrar el importe de su crédito si la mercancía llegaba a feliz arribo"(6).

E). LEY MARITIMA DE RODAS: La Isla de Rodas, en la antigüedad estaba habitada por un pueblo de origen Heleno, cuya legislación referente al comercio fue, sin duda, sobresaliente. El Maestro Jorge Barrera Graf, en su obra "Tratado de Derecho Mercantil"(7), señala que la expansión del comercio dió como resultado que se crearan normas de Derecho Mercantil, indicando que una de las primeras que se dió en materia de Seguros fue la "LEX RHODIA DE JACTU" (aproximadamente 900 años A.C.), que formó las bases de la Avería Gruesa o General, tal como se usa actualmente.

Uno de los artículos de la citada Ley establecía: "Si el barco es sorprendido por la tormenta y hace echazón de su carga y rompe los másti-

---

6.- CERVANTES AHUMADA, RAUL.- "Antecedentes del Seguro", en Revista Mexicana de Seguros, No. 368, noviembre de 1978, Pág. 34.

7.- BARRERA GRAF, JORGE.- Tratado de Derecho Mercantil, Vol. I, Editorial Porrúa S.A.- México, 1957, Págs. 51 y 52.

les, velas y anclas, todos contribuirán para afrontar las pérdidas, junto con el valor del barco y las mercancías que se hubieren salvado"(8).

Advertimos en este punto que el mecanismo referente al Seguro no había variado desde Mesopotamia. Los mercaderes de Rodas pedían dinero para financiar sus viajes, con la garantía de sus barcos y su cargamento. Si el viaje tenía éxito, se pagaban los préstamos más un interés; si un barco o un cargamento se perdía en el mar, se le perdonaban el préstamo y los réditos. Este rédito era lo bastante alto para compensar por el riesgo de pérdida. En rigor, no era en absoluto un interés, sino una prima de seguro. Tampoco era como pudiera pensarse, un contrato de apuesta, en virtud de que el objeto del contrato no era precisamente un afán de lucro, sino de seguridad; además, como atinadamente comenta al respecto el Maestro Ramón Sánchez Meda! : "en la apuesta el objetivo dominante propuesto es robustecer una afirmación"(9). Caso contrario ocurría con las viejas prácticas de la Isla de Rodas, donde se buscaba que las consecuencias económicas de los siniestros fueran minimizadas en la medida de lo posible.

Los Rodios económicamente más fuertes no sólo actuaban como banqueros cuando financiaban éstos viajes, sino también como aseguradores. En la medida en que distribuían sus riesgos entre un gran número de barcos, tenían probabilidades de salir adelante aunque sufrieran pérdidas ocasionales.

---

8.-INSTITUTO MEXICANO EDUCATIVO DE SEGUROS Y FIANZAS, A.C.--  
Curso de Introducción al Seguro.- México, S/F, Pág. 4.

9.-SANCHEZ MEDAL, RAMON.- De los Contratos Civiles, 10ª Edición.--  
Editorial Porrúa, S.A.- México, 1989, Pág. 430.

La Ley de Rodas también establecía el principio de las contribuciones a un fondo común. "Si para aligerar un navío se lanza por la borda alguna mercancía, lo que todos han perdido será devuelto mediante la contribución de todos"(10). En otras palabras, ningún mercader sufriría desproporcionadamente sólo porque fueran sus mercancías las que los marineros, en su desesperación por salvar el barco y sus vidas, lanzaran por la borda.

Hasta este momento, podemos considerar, en resumen, que el Seguro Marítimo es el pionero de las diferentes modalidades y que surgió como respuesta a la necesidad de los mercaderes para proteger sus mercancías en viajes marítimos, cuyas travesías generalmente se hacían por el Mar Rojo y por el Mediterráneo.

F) ~~=====~~ GRECIA: Las prácticas de Rodas fueron bien asimiladas por los Griegos, a quienes se debe la creación del PRIMER MERCADO DE SEGUROS en Atenas, "con un sistema de información propio, del que se beneficiaban Banqueros y Comerciantes, quienes obtenían los datos que precisaban acerca de los mercados más atractivos, los puertos más confiables e información similar"(11).

Por otro lado, las sectas religiosas recababan de los devotos suscripciones mensuales que garantizaban al suscriptor un funeral acorde con sus ritos y algunos fondos inmediatos que servían para aliviar las necesidades de sus sobrevivientes. Algunas sectas otorgaban también préstamos a sus miembros, bajo ciertas circunstancias, lo cual resulta similar a los

---

10.- INSTITUTO MEXICANO EDUCATIVO DE SEGUROS Y PIANZAS, op. cit.  
Pág. 10.

11.- IBIDEM.

préstamos que se conceden bajo las pólizas actuales del seguro de vida.

G). ROMA: Fue en Roma donde las instituciones referentes al Seguro  
===== alcanzaron un desarrollo más definido; en efecto, ya que algunas prácticas griegas fueron adoptadas por los romanos, ejemplo de ello lo constituyen las sociedades de enterramiento, mismas que conocemos con el nombre de Colegios. Las COLLEGIA TONOIORUM, creadas alrededor del año 170 A.C., por artesanos y actores con el fin de proporcionar a sus miembros fondos para los servicios de enterramiento y beneficencia (12), fueron derivaciones de aquellas. Igualmente existieron las COLLEGIA MILITUM que concedían pensiones a los miembros que se incapacitaban a causa de las heridas sufridas en combate u otorgaba pensiones de retiro a quienes llegaban a su límite de edad militar.

Además de ilustrarnos al respecto, estos legados nos dan la pauta para reafirmar el carácter solidario de la mutualidad. Por otra parte, durante el auge del Derecho Romano, existió un tipo de acción -digamos de carácter mercantil- denominada NAUTICUM FOENUS, la cual, según manifiesta Roberto Mantilla Molina: "...Regulaba el Préstamo a la Gruesa, es decir, aquél cuya exigibilidad está condicionada por el feliz retorno de un navío y en el que se conviene un fuerte rédito... debe mencionarse que en el Digesto se incluyó la Ley de Rhodia de Jactu, que regulaba la echazón..." (13).

---

12.- TRAUD F., LUCIA, op. cit., Pág. 47.

13.- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L., Derecho Mercantil (Introducción, Conceptos Fundamentales y Sociedades), 25ª Edición.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, Pág. 4

El mismo autor comenta que "el Emperador Romano Antonio hubo de declarar que así como a él le correspondía el imperio sobre la tierra, a la Ley Rhoda incumbía el del mar"(14).

H). CARACTERISTICAS GENERALES DE ESTE PERIODO: Los riesgos, como ya se esentó, se empezaron a comercializar precisamente entre mercaderes quienes utilizaban sus propias Leyes, Usos y Costumbres, sin que tuvieran influencia directa sobre el resto de la población.

Debemos remarcar que hasta esta etapa de la historia los dos distintos ámbitos de la Actividad Aseguradora (comercial y no comercial), aún se hallaban diametralmente separadas.

Las primeras Asociaciones Mutualistas tuvieron un fin definitivamente humano, como lo era la ayuda organizada en momentos de desgracia de sus integrantes, es decir, se preocupaban por afrontar un siniestro ya ocurrido sin ocuparse de encontrar formas de disminuir los riesgos que lo generaban.

En cambio, el Préstamo a la Gruesa (antecedente del Seguro Comercial) tuvo dos características dignas de encomio:

a.- Por primera vez surgió la posibilidad, como ya se dijo, de comercializar un riesgo, es decir, priva un espíritu comercial, contrastando con el fin de las Sociedades Mutualistas, y

b.- No era su finalidad resarcir un daño ya ocurrido, sino que previniendo el siniestro transfería sus posibles consecuencias económicas

---

14.- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L., op. cit., Pág.4.

a un tercero, mismo que podemos ubicar como el antecedente remoto de la moderna empresa aseguradora.

En esta etapa también advertimos la presencia del Estado, sobre todo incorporando las prácticas mutualistas en Ordenamientos Legales, pero también notamos la ausencia de su intervención en lo tocante a los Seguros Comerciales, ello debido, sin lugar a dudas, a que los comerciantes tenían sus propias formas de recopilar sus experiencias al respecto sin precisar el auxilio de una autoridad estatal para encomendarle la solución de sus discrepancias. No obstante, podemos afirmar que la historia de la regulación jurídica del Seguro (como Institución, como negocio y como Contrato), presupone indiscutiblemente la intervención estatal en esta actividad económica.

## 2. ANTECEDENTES DE EL MEDIEVO Y DE LA EDAD MODERNA

### A). ANTECEDENTES EN EL MEDIEVO.

Durante la Edad Media continuó vigente la mutualidad, sólo que se agregó a ésta un carácter gremial, corporativo, que hizo posible el gradual desarrollo del Seguro.

El carácter gremial que caracteriza a la Actividad Aseguradora en este periodo, tal vez tenga su explicación en el debilitamiento del Poder Público (recordemos que la Edad Media se inicia con la caída del Imperio Romano de Occidente) y a la confusión que ésto originó.

La creación de Tribunales privados por parte de los Gremios resultó un gran avance en el Derecho Mercantil de la época, toda vez que en ellos

los comerciantes podían resolver sus controversias sin las solemnidades del procedimiento que se había heredado del Derecho Romano. En cambio utilizaban los usos y costumbres que estaban más acordes a sus formas de operar.

En el año 700 de nuestra era aparecen las Gildas (guión o actividad), integradas por personas dedicadas a la misma profesión. Se caracterizaban por su carácter gremial que les comprometía a brindarse ayuda mutua en caso de incendio, robo o muerte de ganado, "inclusive se tiene conocimiento de algunas gildas que sobrevivieron hasta tiempos modernos, como la Caja Local Contra Incendios de Saleswig, Inglaterra, que funcionó hasta 1874, misma que derivó de una Gilda fundada en el año de 1443"(15).

Durante los siglos XII al XIV, se produjo un gran desarrollo del Seguro Marítimo, al mismo tiempo que se perfeccionaron o aparecieron otras modalidades del Seguro, como el de los mercaderes que asistían a las ferias locales, donde se podían asegurar los productos o bienes contra los riesgos de incendio y robo. La operación comercial del Seguro Marítimo había ya penetrado profundamente en las costumbres y en los hábitos del comercio en general y por consiguiente los mercaderes no podían dejarle sin un apropiado ropaje contractual. Es así que en el año de 1344, aparece lo que se puede denominar como la PRIMERA POLIZA DE SEGURO. Debido a su importancia histórica nos permitimos reproducir aquí su contenido; escrito originalmente en Latín medio bárbaro, se traduce así al Castellano:

---

"En el nombre del señor, así sea.

Yo, Giorgio Lecavello, ciudadano genovés, declaro a tí Bartolomeo Basso que recibo de tí, a título de préstamo gratuito, 107 liras de 'genovini' y te prometo con solemne contrato que devolveré estas 107 liras dentro del término de seis meses si tu 'Cocca' llamada 'Santa Clara' ya lista para salir desde el Puerto de Genova saldrá y navegará con viaje regular hacia el Puerto de Mayorca, atracando allí sana y salva.

En tal caso, el presente contrato será considerado nulo y como no hecho.

Si ésto no ocurriese, prometo pagarte, como castigo, el doble de dicha cantidad bajo pena de hipoteca y vínculo de todos mis bienes y de todos mis créditos.

Hecho en Genova, en Banchi, en una pieza de la casa de los hermanos Carlo y Bonifacio Usodimare en el año del Señor 1347, el 23 de octubre al atardecer"(16).

Como se puede apreciar, este contrato no señala prima, ni se habla de seguro, así como tampoco se hace referencia específica a los riesgos de navegación, ésto debido a que en ese entonces las Leyes Dogales (Dogo, Príncipe de Génova) prohibían la estipulación del Contrato de Seguro ( aquí se demuestra un claro ejemplo de la influencia que la reglamentación puede ejercer en la Actividad Aseguradora). Sin embargo, en este documento se resalta el espíritu del aseguramiento, en el que por un siniestro previsi-

---



ble, que puede significar una pérdida económica, una parte se compromete a indemnizar a la otra mediante una entrega determinada de dinero, tal como se estipula en el Contrato de Seguro.

En la formación del Derecho Mercantil, afirma Roberto Mantilla Molina, "influyeron también las ferias, principalmente en Francia (Lyon, La Champaña, etc.), que atraían comerciantes de muy remotas regiones"(17). Durante los Siglos XIII y XIV, cambistas Lombardos y Florentinos literalmente se habían adueñado de mercados y ferias ingleses y fueron los Genoveses los primeros en ejercer la actividad del aseguramiento, aún sin existir todavía Leyes u Ordenanzas sobre ella.

El principal instrumento jurídico que reguló la Actividad Aseguradora y en particular la marítima fue la Ordenanza de Barcelona de 1345, "dedicada a extirpar fraudes, daños, discusiones y debates que podían tener lugar en dicha Ciudad en ocasión de los Seguros sobre buques, mercancías, efectos y bienes, y también en beneficio de los asegurados y de los aseguradores"(18). Se distingue esta Ordenanza de las Leyes Dogales en que la primera origina un desarrollo sano del Seguro y las segundas lo limitan.

Posteriormente se sucedieron una serie de Estatutos y Ordenanzas. Una de ellas fue la Ordenanza de los Magistrados, que como la de Barcelona fue de las primeras que codificó en materia de Seguros. Los aspectos más importantes de su contenido fueron:

---

17.- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L., op. cit.- Pág 6.

18.- IBIDEM.

a.- Se exigía contratar Seguros con un máximo equivalente a las tres cuartas partes del valor del buque, y

b.- El pago de las indemnizaciones eran entre los tres y cuatro meses después de declarada la pérdida, cuando el buque no hubiera llegado al puerto seis meses después de lo previsto.

La reglamentación, como se ve, siguió influyendo en la Actividad Aseguradora, orillando a que el Contrato de Seguro fuese adaptándose a las exigencias normativas de los Gremios. Posteriormente el poder que éstos detentaron había de pasar poco a poco a los incipientes Estados Nacionales al comenzar la Edad Moderna.

B). EL SEGURO EN LA EDAD MODERNA.

"Todavía durante el Siglo XV, el Gran Concilio de Venecia, en 1468, dictó un Código de Reglas para el Seguro de Transporte Marítimo muy similar a los modernos procedimientos de suscripción. Las primeras pólizas eran suscritas por los mismos mercaderes en Lombardía, provincia Italiana. Inclusive en Inglaterra se instaló un gran número de agentes que suscribían gran cantidad de Seguros y dieron origen a LOMBARD STREET, precisamente por el gran número de agentes representantes de mercaderes lombardos en la zona" (19).

---

Antigono Donati (20), comenta que al trasladarse el dominio del comercio a España, la disciplina del Seguro se hace más completa. Las Ordenanzas de Barcelona de 1458 y 1484, sancionaban con nulidad los contratos celebrados con posterioridad al primero, considerando como esencia misma del contrato la obligación del asegurado de revelar al asegurador todas las circunstancias relacionadas con el riesgo. Asimismo, el Estatuto de Florencia de 1526, sancionaba con nulidad al contrato de seguro cuando el asegurado sabía que el siniestro se había verificado o el asegurador tenía conocimiento de que aquél no se produciría (similar disposición la encontramos en el artículo 45 de nuestra Ley Sobre el Contrato de Seguro).

Autores como Félix Morandi consagran a España como la CUNA DEL DERECHO DE SEGUROS, "...ya que su ejemplo legislativo fue imitado rápidamente en Italia a través de los Estatutos de Génova (1588 y 1610) y los Países Bajos, donde se dictaron, entre otras, las Ordenanzas de Amberes de 1570 por el Duque de Alba, en la que SE ESTABLECE POR VEZ PRIMERA LA SUPERVISION DEL ESTADO SOBRE EL NEGOCIO ASEGURADOR..." (21).

Se infiere de lo anterior la preocupación por reglamentar de un modo especial al Seguro, debido a la importancia económica que denotaba.

Fue sin duda la actividad comercial marítima la que originó el desarrollo del Seguro, asimismo, las necesidades comerciales generaron el

---

20.- ANTIGONO DONATI, MANUEL.- "Los Seguros Privados, Manual de Derecho"; en Revista Mexicana de Seguros, No. 253, Abril de 1970, Pág. 20.

21.- FELIX MORANDI, JUANCARLOS.- Estudios de Derecho de Seguros.-- Editorial Pannedille, Argentina, 1977, Pág. 29.

desarrollo del Seguro Terrestre, adoptando principios del Marítimo y caracterizándose por la aparición de la Empresa Aseguradora. Correspondió a Inglaterra la encomiable labor de cimentar las bases que sostienen a la moderna Actividad Aseguradora.

C). INGLATERRA: DESARROLLO E IMPORTANCIA DEL SEGURO.  
=====

Se puede decir que la moderna industria de los Seguros tuvo sus principios en Londres, a finales del Siglo XVII. Allí, luego del famoso incendio de 1666, las empresas aseguradoras comenzaron a florecer. Es entonces que nace el Seguro Contra Incendios, prototipo del Seguro de Daños.

Se explica la irrupción de la Actividad Aseguradora en Inglaterra, entre otros factores, debido a que a partir del Siglo XVII se erige como la Nación dominante del comercio internacional y el desarrollo del Seguro Marítimo, recibe el estímulo de la Reina Isabel I, autorizando en el año de 1574 la creación de la Cámara de Seguros para el registro del Seguro Marítimo.

Inglaterra ha hecho grandes contribuciones al Seguro Contra Incendios, al estipular en la póliza que la aseguradora podría reparar o reponer los bienes dañados con materiales de análoga clase y calidad semejante a los destruidos, con ello se da la oportunidad de reparar los edificios afectados por un siniestro, en lugar de sólo pagar las indemnizaciones en dinero.

Al referirse Félix Morandi al Seguro de Vida manifiesta: "éste surge en Inglaterra mediante la contribución de tres factores fundamentales: el organizativo, el técnico y el jurídico"(22). Esos factores siguen siendo

---

22.-FELIX MORANDI, JUAN CARLOS, op. cit., Pág. 29.

los tres pilares sobre los que descansan las actuales Compañías de Seguros.

Es en este periodo que se constituyeron las empresas de seguros con un sentido moderno como consecuencia de la importancia siempre creciente del comercio, de la tenacidad con que se ejercita la Actividad Aseguradora y con la que se utilizaba el nuevo instrumento económico-jurídico de la Sociedad por Acciones. Con ello, además, el Seguro se desvincula en definitiva del Contrato de Apuesta.

También fue en Inglaterra que se desarrollaron las teorías de la Probabilidad y la Tabla de Mortalidad, "con lo cual se dieron pasos firmes en el perfeccionamiento de los modernos y avanzados cálculos notariales, teniéndose noticias de expedición de pólizas de Seguros de Vida en el Siglo XVI, principalmente con motivos de préstamos. Así también el matemático Halley elaboró la primera Tabla de Mortalidad en el año de 1696 y en 1755 su compatriota James Downson, habló sobre lo que se considera como Prima Nivelada (aquella que permanece invariable durante la vigencia del riesgo. En el Seguro de Vida y dentro de los contratos de duración superior a un año, es aquella que se mantiene constante durante toda la vida del Seguro)" (23).

A finales del Siglo XVII, en el Puerto de Liverpool, aparece el famoso LLOYD'S CAFE, donde los marineros se reunían para platicar y hacer negocios. Este rápidamente se convirtió en una especie de correduría de Seguros de gran importancia.

"El propio Lloyd no aseguraba nada, sólo vendía café, pero pronto se convirtió en una de las figuras mejor conocidas del comercio. Los mensa-

---

ros de Lloyd iban y venían de los muelles al Café y las noticias importantes se leían desde un púlpito. Luego en 1696 empezó a publicarse el "Lloyd's News" (noticias del Lloyd's). Los negocios florecieron y el número de hombres dispuestos a suscribir riesgos creció continuamente..."(24).

Actualmente la importancia del Lloyd's en todo el mundo estriba en la gran capacidad de aceptación con que cuenta y el grado de seguridad y confianza que existe en el medio de los Seguros hacia sus miembros; podría decirse que es el centro de mayor renombre en materia de Seguros y Reaseguros (no es una Compañía de Seguros, sino un mercado como la Bolsa de Valores de Nueva York). Además representa un claro ejemplo de lo que la iniciativa privada puede lograr para responder positivamente a las necesidades económicas.

La industria del Seguro se afianzó y fue pasando poco a poco a manos de los particulares. Las Aseguradoras reconocieron más claramente su importancia en la comercialización de riesgos cada vez más grandes y de mayor intensidad, lo que provocó también la DESAPARICION DEL ASEGURADOR PERSONA FISICA para dar paso, de manera irreversible, a las Compañías Aseguradoras constituidas como Sociedades por Acciones, en tratándose de Seguros Comerciales.

"Los frutos de Inglaterra -dice el Maestro Manuel Antígono Donati- pasaron pronto al Continente; pero mientras que en Prusia la Allgemeine Landrech de 1794 reconocía y daba las primeras normas de Derecho privado

---

24.- ANDREW, TOBIAS.- Los Banqueros Invisibles.- Editorial Planeta.- Traducción de la tercera edición en inglés al castellano por Paloma Villegas.- México, 1984, Pág. 19.

# FALLA DE ORIGEN

-19-

al Seguro Terrestre, en Francia la Revolución barría a las Sociedades de Seguros, aunque por poco tiempo: el Seguro ya jurídicamente perfecto en todas sus líneas había alcanzado una realidad inevitable en la vida social"(25).

En efecto, la cultura aseguradora ya había penetrado por lo menos entre las prácticas comunes de los comerciantes y junto con ésto la legislación en la materia fue adquiriendo mayor relevancia, pero no ocurrió sino después de la Revolución Francesa con las grandes codificaciones que le sucedieron, que se dió el impulso definitivo para que alcanzara la importancia económica que se le da en la actualidad.

## III. IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

### A). LAS CODIFICACIONES DEL SIGLO XIX.

En el Siglo pasado, debido a las condiciones políticas y sociales, así como a las concepciones doctrinarias de la economía, surgen dos vertientes en la idea y la práctica del Seguro: por una parte se hace una apología del monopolio estatal del aseguramiento y en contrapartida aparecen los partidarios de la Actividad Aseguradora en manos de la iniciativa privada. Como se puede apreciar, la pugna es un claro ejemplo de la que existía entre los defensores del Capitalismo y los del Socialismo.

En el Siglo XIX aparecen los Seguros Sociales junto con el surgi-

---

25.- ANTIGONO DONATI, MANUEL, op. cit., Pág. 21.

miento de las grandes codificaciones en materia de Seguros. La Ley Belga de 1874 y el Código de Comercio de Hungría en 1875, son los primeros países de Europa que intentan establecer principios generales para todos los Seguros y siguiendo las huellas de la Ley Belga, se expide el Código de Comercio Italiano de 1882 y es sobre estos modelos que se confeccionan casi todas las legislaciones de finales del Siglo pasado, como el Código de Comercio Español, el Argentino y el Mexicano, todos ellos en el año de 1889.

Aunque con pequeñas variantes en cada país, las legislaciones de esa época presentaron características comunes dignas de ser resaltadas por sus imperfecciones. Al respecto Félix Morandi (26), destaca los siguientes puntos:

a.- Un carácter dispositivo de sus normas:

b.- Indiferencia frente a la diversidad de fuerzas de las partes contratantes;

c.- Ausencia de una elaboración científico-jurídica de las disposiciones, que se limitan a consagrar las condiciones fundamentales en uso a la fecha en que las leyes fueron sancionadas, y

d.- El agnosticismo más completo frente a la nueva realidad de la Empresa Aseguradora, sin sujetarla a ninguna norma de control, solamente acaso salpicado con algunas normas esporádicas, o bien, por la necesidad de un acto de concesión o ciertas formas de publicidad".

De hecho también fue común en las legislaciones sobre la materia, la ausencia de mecanismos protectores del asegurado.

---

26.- FELIX MORANDI, JUAN CARLOS, ob. cit., Pág. 21.



Consideramos que el más grave error que se cometió en la elaboración de dichas leyes fue el adoptar una concepción jurídica individualista orientada a un tipo de hombres egoístas y calculadores, tal como lo establecía la economía política clásica. Se concibió en términos de igualdad lo mismo al pobre que al rico; lo mismo al débil individuo que a la gigantesca persona jurídica colectiva, que era representada por la Empresa de Seguros. Sin embargo al descender al terreno de la realidad, la libertad contractual ofrece un serio problema de injusticia y por lo tanto un fenómeno de desigualdad efectiva o material. Pero no se piense que ese problema pasó a la historia junto con el Siglo que nos ocupa, ya que aún hoy en día la disparidad de fuerzas entre los asegurados y las Compañías de Seguros es abismal y crea, en no pocas ocasiones un estado de inseguridad jurídica que impide el crecimiento sano del Sector Asegurador.

B). DIVERSIFICACION DEL SECTOR ASEGURADOR.

A la par que se codificaban las prácticas de la Actividad Aseguradora, surgieron nuevos productos y tendencias en el mercado de seguros.

Benjamín Basalvilbazo(27), señala que es en el Siglo XIX cuando se fundan empresas con capitales suficientes para practicar Seguros de Responsabilidad Civil y evitar el riesgo más peligroso, o sea el de la insolvencia del asegurador; desaparece definitivamente el comercio individual, advenedizo,

---

27.- BASALVILBAZO VILLEGAS, BENJAMIN.- Derecho Administrativo, 2ª Edición.- Editorial Buenos Aires.- Argentina, 1950, Págs 293 y Ss.

en materia de Seguros, para convertirse en un comercio sistemático, profesional y prudente, basado en instrumentos técnicos cada vez más perfeccionados.

En 1848, se fundó la "Rail Passengers Assurance Co." de Londres, suscribiendo seguros contra accidentes sufridos durante viajes en ferrocarril, que en 1852 extendió la cobertura para amparar contra accidentes de toda clase.

"El Seguro de robo surge en Lloyd's cuando en 1887, un corredor pidió al Agente de Seguros que ampliara una póliza de incendio. Así también, el Seguro de Automóviles aparece en 1898, suscrita por la 'Low Accident Insurance Security Co.'"(28).

El Seguro de Riesgo de Guerra, aparece en el año de 1914, como complemento del Seguro Marítimo, pero poco antes de 1939, se excluyó este riesgo del Seguro de Transporte Terrestre.

Asimismo, es en los principios de este Siglo que en un intento por aplacar la dogmática individualista del Siglo XIX, se actuó sobre la base de una concepción mixta de la economía, dando lugar a la intervención del Estado en la Actividad Aseguradora, pero lo que se dejó pasar por alto fue la escasa o nula participación de la autoridad gubernamental en la defensa de los asegurados, así como la escasa preocupación por fomentar en el grueso de la población una cultura del Seguro.

En los albores mismos de esta Centuria, el ritmo de crecimiento de la Actividad Aseguradora es acelerado, surgiendo nuevos ramos como el

Seguro Aereo, alcanzando los demás Seguros una gran importancia, como ahora lo tiene el de Responsabilidad Civil, el de Incendio, el de Vida, etc., todos ellos en constante perfeccionamiento.

La actividad Aseguradora, fue adquiriendo su debida importancia dentro de la legislación, apartandose de la codificación mercantil en general y siguiendo una base sistemática con una parte general dedicada a los más importantes o los más sobresalientes, como el Seguro de Vida, de Viajero, etc., frecuentemente con normas afines a cada ramo.

#### C). IMPORTANCIA DEL SEGURO EN LA ACTUALIDAD.

La importancia del Seguro estriba no sólo por la cantidad de Compañías Aseguradoras que operan, sino en los beneficios que aporta a la Sociedad en su conjunto. Al estimar el valor de cualquier Institución Social, se deben considerar, no solamente las ventajas que presenta a primera vista, sino también sus consecuencias más remotas. Acordes con lo anterior, nos permitimos detallar las principales ventajas que a nuestro juicio ofrece la Actividad Aseguradora.

a.- SEGURIDAD EN LAS OPERACIONES COMERCIALES: De hecho, la seguridad misma es un común denominador de todas las manifestaciones del Seguro, en virtud de que garantiza la protección contra siniestros importantes y problemáticos a cambio de una retribución económica relativamente pequeña llamada Prima.

La incapacidad de conocer plenamente cuándo y cómo habrá de suceder un siniestro produce un estado de incertidumbre siempre presente que suele incitar con tanta frecuencia a la gente a asegurar su patrimonio. Si se pudiera eliminar toda incertidumbre de un negocio, los ingresos quedarían

plenamente garantizados; el Seguro elimina muchas de las incertidumbres y resulta provechoso en dicho aspecto.

b.- EL SEGURO SIRVE DE BASE PARA EL CREDITO: La concesión de créditos es un importantísimo aspecto del comercio moderno y se consigue en parte por medio de todas las formas del Seguro. "La industria y el comercio modernos -menciona Arturo Díaz Bravo- están cimentados en dos pilotes, uno de los cuales es el crédito; el otro, el seguro. Por lo demás, con frecuencia este último se presenta como condición del primero: requisito en verdad, de la mayor parte de los créditos bancarios es la cobertura asegurativa de los bienes y, en ocasiones de las personas físicas involucradas en tales créditos"(29).

c.- EL SEGURO BENEFICIA A LA SOCIEDAD: El Seguro también presta algunos servicios que, aunque no hayan sido previstos para beneficio particular, sirven a todos por medio de sus efectos, como la creación de empleos y el desarrollo de una cultura de previsión de siniestros entre la población.

## CRONOLOGÍA DE LA ACTIVIDAD ASSEURADORA EN MÉJICO

Al ubicar la materia de Seguros Privados, al menos en nuestro país, se hace referencia al Derecho Mercantil, debido al carácter mismo que ostenta.

Remontándonos al pasado, advertimos la herencia cultural de España

---

29.- DIAZ BRAVO, ARTURO.- Contratos Mercantiles, 2ª Edición, Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1967, P. 122.

la cual entre otras muchas instituciones, introdujo la legislación mercantil en México.

Durante los años posteriores a la independencia, en nuestro país se conservaron las disposiciones legales propias que nos regían durante la Colonia y que en cuestiones mercantiles estuvieron constituidas por las Ordenanzas del Consulado de la Universidad de los Mercaderes de la Nueva España, aprobadas por el Rey de España Felipe III en el año de 1604; las cuales "tenían en derecho, el carácter de supletorias de ellas las de Burgos y las de Sevilla, no obstante lo cual en la práctica se aplicaron siempre las de Bilbao"(30). Inclusive en las referidas Ordenanzas ya se indicaba que, aunque entonces no existían aseguradoras en el país, cuando llegasen a operar, deberían regirse por las de Sevilla. Refuerza lo anterior el hecho de que fueron estas últimas las que inspiraron la redacción del Libro IX de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias en 1680, mismo que reglamentaba el Seguro.

De lo anterior se deduce muy claramente que nuestro Derecho Mercantil en sus inicios fue una copia al carbón de la legislación española, hecho por demás explicable en virtud de que las prácticas de comercio eran de hecho las mismas que en la Península.

En 1789, surgió la PRIMERA COMPAÑIA ASEGURADORA DE QUE SE TIENE NOTICIA EN NUESTRO PAIS, ésto ocurrió en el Puerto de Veracruz "con un capital

---

de \$230,000.00, dividido en cuarenta acciones de \$5,000.00 cada una"(31). Esta aseguradora se denominó "Compañía de Seguros Marítimos de la Nueva España" y cubría sólo riesgos marítimos.

En el año de 1802 en el mismo Puerto de Veracruz, "con un capital de \$400,000.00, dividido en ochenta acciones de \$5,000.00 cada una. Ambas empresas (la de 1789 y esta última) tuvieron que liquidarse a consecuencia de la situación creada pocos años después, por la guerra de España contra Inglaterra"(32):

Al consumarse la independencia continuaron aplicandose de hecho las Ordenanzas de Bilbao, "incluso se reconoció su vigencia en un Decreto que data del año de 1841, aunque ya antes, el 16 de octubre de 1829, se suprimieron los consulados y se dispuso que los juicios mercantiles se fallaran por un juez común, asistido de dos colegas comerciantes"(33).

En el México independiente, fungiendo Antonio López de Santa Anna como Presidente Provisional, en 1841 decretó la organización de las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles y el artículo 34, fracción 4ª del Ordenamiento respectivo considera a los contratos de Seguro Sobre Mercancías de competencia mercantil.

El 16 de mayo de 1854, durante el último Gobierno de Santa Anna apareció el PRIMER CODIGO DE COMERCIO DE MEXICO, conocido como CODIGO DE LARES, debido a la notable influencia que en su formulación tuvo el Ministro

---

31.- RUIZ RUEDA, LUIS.- "la Compañía de Seguros Marítimos de la Nueva España", en el No. 80 de la Revista Mexicana de Seguros, Noviembre de 1954, Pág. 17.

32.- IBIDEM.

33.-MANTILLA MOLINA, ROBERTO L., op. cit., Pág. 12.

Teodosio Lares. Fue un Ordenamiento que tuvo vida efímera, rigiendo primeramente en el régimen Santanista y después durante el imperio de Maximiliano dicho Código tuvo un resurgimiento en el Estado de Puebla, cuya diputación local lo puso en vigor el 24 de junio de 1868.

"El Código de Lares reglamentó el Seguro en el Título VII de su Libro Segundo, dedicado a los 'Seguros de Conducciones Terrestres', y en la Sección IV del Título III de su Libro Tercero, que se ocupó de los 'Seguros Marítimos'.

"Cuando de hecho dejó de regir este Código, recuperaron su fuerza las Ordenanzas Bilbainas, que siguieron en vigor hasta que se expidió el Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, el 15 de abril de 1884" (34).

No obstante, tal vez debido a la falta de técnica jurídica o a la incertidumbre que prevalecía en la materia de Seguros, el Código Civil de 1870, en su Libro Tercero, Título XVII, Capítulo II reglamentó los diversos Contratos de Seguro, excepto el Marítimo, que en su artículo 2899 se dejó sometido exclusivamente a las disposiciones de un Código de Comercio que aún no se había expedido.

Durante el periodo de Maximiliano, se establecieron en el País varias Compañías de Seguros, siguiendo el ejemplo de las ya establecidas en Austria, fomentandose de esta manera la Actividad Aseguradora local que como se ha visto era prácticamente inexistente.

---

34.- RUIZ RUEDA, LUIS.- El Contrato de Seguro.- Editorial Porrúa, S.A., 1ª Edición.- México, 1978; Págs. 26 y 27.

Como se desprende de los diferentes números de "El Diario del Imperio" de 1865 (Diario que cumplió con las funciones de la 'Gaceta de México' durante el período del Segundo Imperio), la autorización imperial de los Estatutos de las Compañías que iban estableciéndose, constituyen en sus artículos la ley del seguro para estas Compañías y, además, pueden considerarse como apoyo y base de orientación para las futuras leyes del Seguro en México, aunque éstas hayan sido influenciadas también y en gran parte por otras leyes europeas similares.

"La Previsora", fue la primera Compañía de Seguros Mutuos Contra Incendio en nuestro país, según aparece en el Diario del Imperio del 4 de febrero de 1865. Los Títulos I y II de los Estatutos autorizados por el Emperador, tratan primeramente que se "establece una Compañía de Seguros Mutuos contra los daños causados por incendio, fuego del cielo y explosión de gas, del que se usa en el alumbrado", que la sociedad "se llamará la 'Previsora' y tiene por objeto indemnizar a los socios asegurados de los daños causados por la realización de los peligros del fuego de las cosas que hayan hecho asegurar".

Interesante, sin duda, resulta la definición de Seguro que se daba en el Título II, que indicaba: "Seguro, para los efectos de estos estatutos es un contrato de indemnización de los que en derecho se llaman aleatorios, por el cual se obliga una de las partes contratantes a indemnizar a la otra de los perjuicios que sufra por la realización de los riesgos previstos o determinados en los objetos especificados, mediante una cantidad estipulada y por un tiempo conveniente".

En cuanto a la inspección, se manifestaba que el interventor recibiría un sueldo anual de dos mil pesos, a cargo de la Compañía.



Por otro lado, el 7 de febrero de 1865 el Diario del Imperio registró el establecimiento de la "Bienhechora", Compañía de Seguros Mutuos Sobre la Vida, donde en sus estatutos se dispone por primera vez que los fondos de las asociaciones podrian invertirse en papel de deuda del imperio.

Asimismo, por primera vez se habla en México de sanciones o amonestación a una Institución de Seguros por infracciones o anomalías en el diario desempeño de sus actividades al igual que la actual Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros lo contempla en su artículo 138.

Las autorizaciones siguieron en ese periodo y en el Diario del Imperio de fecha 23 de septiembre de 1865 hace del conocimiento público la autorización para establecer dos nuevas compañías de Seguros, una para la vida y la otra para incendios. En ambos casos y por primera vez en el Seguro Mexicano se establece que: "la compañía está facultada para reasegurar con las compañías existentes en México o con las del extranjero".

Estas primeras entidades nacionales del Seguro desarrollaron sus negocios en medio de dificultades políticas y sociales por las cuales atravesaba el país y a las cuales había que agregar las naturales de una actividad prácticamente nueva; por lo que aparentemente dichas compañías no prosperaron lo suficiente. Por otro lado se debe reconocer el gran paso que realizó el Imperio en lo referente a una primera legislación de seguros por medio de los Estatutos de las Compañías ya citadas, pues su contenido se vió en gran parte plasmado en las leyes que sobre la Actividad Aseguradora se otorgaron por parte del Ejecutivo a partir de diciembre de 1892.

Por Decreto del 14 de diciembre de 1883 se reformó la fracción X del artículo 72 Constitucional y con esta base se elabora con carácter

federal un nuevo Código de Comercio, mismo que comenzó a regir el 20 de julio de 1884.

También en 1884 se expidió un nuevo Código Civil que en materia de Seguros no Marítimos reprodujo los setenta y siete artículos que su similar de 1870 había dedicado a esta materia.

Por lo anterior, hubo en nuestro País, simultáneamente, dos tipos de Seguros: mercantiles y civiles. Cuando los contratos de seguros no llenaran los requisitos plasmados en el artículo 682 del Código de Comercio, tendrían carácter civil. Así tenemos que el referido artículo consignaba:

"Art. 682.- El contrato de seguro es mercantil si al estipularse concurren estas dos circunstancias: Que intervenga en calidad de asegurador un comerciante o compañía comercial que entre los ramos de su giro tenga el de seguros; y que el objeto de él sea la indemnización de los riesgos a que estén expuestas las mercancías o negociaciones comerciales".

Del 7 al 23 de octubre de 1889, se publicó en el Diario Oficial de la República Mexicana, un nuevo Código de Comercio el cual entró en vigor el 1º de enero de 1890, inspirado en gran parte en el Código de Comercio Español de 1886, aún cuando en ocasiones recurre al Código Italiano de 1882 casi de manera literal en lo referente a la enumeración de los actos de comercio que faltan en el modelo español.

Con la promulgación de dicho Código, también cambió el criterio de mercantilidad del Seguro. Así tenemos que aún hoy en día se contiene en el artículo 75 lo siguiente:

"Art. 75. La ley reputa actos de comercio:...  
XVI. Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas;..."

Sobre el particular, comenta el Maestro Arturo Díaz Bravo: "Es difícil concebir un asegurador no empresario. La necesidad de disponer de crecidos recursos, pero sobre todo de una organización de los numerosos factores del seguro racionalmente operado, primordialmente actuariales, técnicos, jurídicos, médicos y contables, sólo puede satisfacerse mediante la empresa.

Por ser tales consideraciones de sencilla lógica, es pasmoso saber que sólo a principios de este Siglo llegó a considerarse el Seguro como un contrato de empresa, mérito que corresponde a César Vivante..."(35).

El 16 de diciembre de 1892, se expide la LEY SOBRE COMPAÑIAS DE SEGUROS, que resulta ser la PRIMERA LEY SOBRE SEGUROS con la cual se empiezan a dar los lineamientos legales a las compañías de seguros locales y extranjeras que operaban en el país, mismas que propiciaron un sano desarrollo del Seguro en los inicios del mismo en nuestro país.

El Estado Mexicano por medio de la Ley Sobre Compañías de Seguros decidió intervenir en los negocios del Seguro, tratando de que se normaran las obligaciones de las compañías para con los asegurados; igualmente le dió al Seguro el carácter de privado.

Los primeros controles de la ley a los que estarían sujetas las Compañías de Seguros, locales y extranjeras, se registran en los artículos 10 y 11 respectivamente, los cuales dispusieron las siguientes cuestiones:

A). La Secretaría de Hacienda organizaría un servicio de inspección para vigilar que las Compañías de Seguros cumplieren estrictamente las prescripciones de las leyes y reglamentos en la materia;

---

B). Todas las Compañías estarían obligadas a poner a disposición de los inspectores del Gobierno los documentos y asientos de los libros que justificaran las operaciones realizadas, y

C). También se habla de sanciones por parte de la autoridad, no solamente cuando no se hubiesen llenado las formalidades requeridas para el funcionamiento de la Compañía, sino también cuando no se cumpliera con los requisitos previstos para el mantenimiento del capital de garantía y, en estos casos, la Secretaría de Hacienda acordaría la suspensión de la Compañía Aseguradora.

Como dato histórico, apuntamos que el 27 de julio de 1897 se autoriza a la "Anglo-Mexicana de Seguros" para operar como Compañía de Seguros Generales. Se trata de la más antigua Institución de Seguros nacional que aún sigue operando en el mercado local.

Todavía durante el régimen de Porfirio Díaz, el 25 de mayo de 1910 se promulgó la Ley Relativa de la Organización de las Compañías de Seguros Sobre la Vida, considerada como la SEGUNDA LEY EN LA MATERIA, misma que regula por vez primera en forma moderna el Seguro de Vida contratado en México.

El sistema de publicidad del Código de Comercio de 1889, establecido para las Sociedades Anónimas, en 1892 al otorgarse la primera ley de Seguros se estimó más que suficiente para garantizar los intereses del público que contrataba con una compañía de seguros, denotándose así, de alguna manera, cierta libertad para las Aseguradoras; además el control estatal aún no había llegado a la necesidad de expedir autorización previa a las mismas para su funcionamiento; pero en la correspondiente exposición de motivos de la Ley de 1910, se habla de un idioma totalmente distinto al de 1892.

A continuación transcribimos un párrafo:

"Al amparo del régimen de libertad que establece el Código de Comercio, se han fundado algunas compañías dedicadas especialmente a celebrar este género de contratos (de seguros) y se han establecido muchas otras, cuya casa matriz se encuentra en el extranjero, abarcando éstas y aquellas en sus operaciones, tanto los seguros de vida, como los de accidentes, incendios y otros. Puede afirmarse que pocas naciones como la nuestra han dejado en tanta libertad a las compañías de seguros de todo género, para fundarse las nacionales, para establecerse las extranjeras y para desarrollarse unas y otras por toda la extensión del territorio; pues si bien es cierto que existe la ley del 16 de diciembre de 1892, sobre las compañías de seguros no lo es menos que ella no tiene sino disposiciones de carácter fiscal, que ni constituyen obstáculos para el establecimiento de las compañías, ni preceptúan tampoco la obligación de vigilar las operaciones de éstas y de cuidar de que se mantengan dentro de los moldes que científicamente les corresponde...".

Toda la exposición de motivos de la iniciativa de 1908, no hace sino explicar cómo los intereses de los asegurados coinciden con los de la sociedad y los derechos de aquellos con los de ésta.

La Ley del 25 de mayo de 1910, dentro del criterio predominante--mente liberal de su época, debe haber parecido atentatoria contra la libertad de comercio porque de un sistema no de libertad, sino de libertinaje hasta entonces imperante, se pasó a otro de un control, diríamos demasiado rígido, como se puede comprobar observando los siguientes lineamientos generales:

A). PROHIBIO la Actividad Aseguradora (en materia de Seguros

de persona solamente) a quienes no fueran Sociedades Anónimas o Cooperativas (mutualistas);

B). RESTRINGIO el ejercicio de la misma actividad, requiriendo autorización de la Secretaría de Hacienda para operar como empresa de seguros en las ramas de vida, accidentes y enfermedades;

C). EXIGIO la constitución de reservas técnicas y de previsión;

D). REGLAMENTO la inversión de las citadas reservas, principalmente en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Mexicano o garantizados por él;

E). ESTABLECIO la inspección y vigilancia permanente de las empresas por la Autoridad Administrativa;

F). EXIGIO la publicación de estados financieros y otros documentos, y

G). ESTABLECIO sanciones civiles y penales para los infractores.

El día 24 de agosto de 1910, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el PRIMER REGLAMENTO que se aplicó a las Compañías de Seguros locales y extranjeras, denominado Reglamento de la Ley de Compañías de Seguros Sobre la Vida.

Siendo Presidente de la República el General Alvaro Obregón, se derogó el Reglamento anterior sustituyendolo el de fecha 27 de noviembre de 1923.

El 25 de mayo de 1926, durante el Gobierno del Presidente Calles se expidió la Ley General de Sociedades de Seguros, considerada como el Primer Ordenamiento que regula la Actividad Aseguradora en todos los ramos en que una Institución de Seguros pudiera operar.

El 25 de agosto de 1935 se expide la Ley General de Instituciones de Seguros, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas, lo cual significó un completo cambio de la legislación sobre seguros por las siguientes consideraciones:

A). PROHIBE la actividad Aseguradora a quienes no sean Sociedades Anónimas o Sociedades Mutualistas;

B). PROHIBE al público que se asegure con quien carezca de autorización estatal, salvo casos de excepción;

C). ESTABLECE la inembargabilidad de las reservas técnicas;

D). DISTINGUE las operaciones de seguros en las siguientes ramas: Vida; Accidentes y Enfermedades; Responsabilidad Civil y Riesgos Profesionales; Marítimo y de Transportes; Incendio; Agrícola; Automóviles y diversos;

E). POR PRIMERA VEZ en la historia del Seguro en nuestro país, la Ley define lo que debe entenderse por "Instituciones Nacionales", que son las constituidas con intervención del Gobierno Federal, y

F). SE DEFINE por vez primera en la Ley lo que debe entenderse por coseguro, reaseguro y contraseguro.

Pero lo más importante resulta ser la llamada "Mexicanización del Seguro", que se dió por la disposición referente a la obligación de invertir las reservas en nuestro país, lo cual desagradó a las compañías extranjeras motivandolas a salir del mercado. Así tenemos que una medida de política económica fue el punto de partida para el desarrollo del seguro mexicano.

El Gobierno del General Lázaro Cárdenas, se ocupó de promulgar la primera ley referente al Contrato de Seguro, publicada en el D.O.F. el 31 de agosto de 1935, a 5 días de haberse publicado la Ley de Instituciones de Seguros.

La ley en comento contiene 196 artículos que norman de una manera amplia y clara todo lo relacionado con el Contrato de Seguro, sus alcances, obligaciones de la Empresa Aseguradora y de los asegurados. Inspirada en leyes de otros países europeos en donde tenían ya más de un siglo de operar y también en los estatutos de algunas Compañías locales establecidas durante la época de Maximiliano; es una ley que desde el año de 1935 se encuentra todavía en vigor en México, sólo con algunas muy modestas modificaciones aportadas a lo largo de casi medio siglo.

El PRIMER REGLAMENTO DEL SEGURO DE GRUPO se promulgó el 13 de diciembre de 1936 y además de utilizar lo dispuesto por la Ley de 1926, da una serie de disposiciones entre otros aspectos a los que deben considerarse como grupos asegurables, además de fijar normas precisas en lo referente al número mínimo para la emisión de un Seguro de Grupo.

El 14 de septiembre de 1946 se expidió el Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros.

El 26 de diciembre de 1970, siendo Presidente el Lic. Luis Echeverría, se expidió un Decreto publicado en el D.O.F. con fecha 29 de diciembre del mismo año, por el cual se unificaron dos Comisiones ya existentes: La Bancaria y la de Seguros, en una sola denominada Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Pero a partir de la expedición de la nueva Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicada el 3 de enero de 1990, la anterior Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se escindió en la Comisión Nacional Bancaria y en la actual Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

En consecuencia se creó un nuevo Reglamento para la nueva Comi-



si6n, mismo que se public6 en el D.O.F. el 14 de enero de 1991, donde se determinaron su estructura, facultades y atribuciones.

El 7 de enero de 1981 se publican en el D.O.F. las reformas a la Ley General de Instituciones de Seguros, denominándose tambi6n "Ley Marco", sobresaliendo los siguientes puntos:

A). en lugar de autorizaci6n para funcionar como Instituciones de Seguros, se requiri6 una concesi6n del Gobierno Federal, y

B). Se establece el Registro General de Reaseguradoras Extranjeras mismo que lleva a cabo la Secretarfa de Hacienda y Cr6dito P6blico.

Nueve a6os despu6s, siguiendo los criterios de liberalizaci6n y DESREGULACION ya aplicados a otros sectores de la economfa, con fecha 3 de enero de 1990 el D.O.F. public6 la nueva Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que entre otras medidas, contempl6 las siguientes:

A). Considerando que la exclusividad aseguradora no est6 contemplada dentro de las especificadas como exclusivas constitucionalmente para el manejo por parte del Estado, la nueva ley asf se expres6: "Para organizarse y funcionar como Instituci6n o Sociedad Mutualista de Seguros se requiere autorizaci6n del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretarfa de Hacienda y Cr6dito P6blico (se regres6, para las Instituciones de Seguros a lo dispuesto por diferentes leyes hasta antes del 7 de enero de 1981).

B). El Gobierno Federal se facult6 para poder autorizar a las Instituciones de Seguros realizar operaciones de reafianzamiento;

C). La Secretarfa de Hacienda y Cr6dito P6blico pudo autorizar discrecionalmente, la participaci6n del capital extranjero, y

D). Se crea la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, definiendo sus facultades.

El 14 de enero de 1991 se publica en el D.O.F. el Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.

Con fecha 15 de junio de 1992, en el D.O.F. se publica un Decreto que modifica diversas disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Seguro del Viajero.

"El 18 de julio de 1990, en el marco de globalización económica, aparece una nueva ley que permite la constitución de Grupos Financieros. En ese contexto, a marzo de 1994, 9 Instituciones de Seguros se encontraban integradas a alguno de los 27 Grupos Financieros conformados en el país" (36).

La reforma reciente más importante a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, fue establecida el 14 de julio de 1993, en el D.O.F., cuyas consecuencias a mediano y largo plazo aún están por fructificar, sin embargo podemos destacar los siguientes puntos:

A). El manejo, por parte de Instituciones de Seguros de operaciones fiduciarias especializadas ligadas a la actividad de Seguros:

B). La operación de Sociedades de Inversión de todo tipo, ligadas a la Actividad Aseguradora:

C). Encabezar agrupaciones financieras, con lo cual se permite

---

36.- COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.- "Diagnóstico de la Actividad Aseguradora en México", en la revista Actualidad en Seguros y Fianzas, Volumen II, Número 10, Enero- Marzo de 1994, Págs. 10.

a las Instituciones de Seguros el aprovechamiento de la apertura de mercados financieros, y

D). Reformas al procedimiento de Conciliación y Arbitraje llevados ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, buscandose la agilización de los mismos.

Asimismo el pasado 23 de diciembre de 1993, se publica en el D.O.F. otra reforma a la Ley General de Instituciones Y Sociedades Mutualistas de Seguros que entre otras novedades introduce el Capítulo I BIS, referente a las filiales de Instituciones Financieras del exterior, ésto en el marco de la apertura del Sector Asegurador Mexicano a los capitales extranjeros. Sus resultados en el plano económico y operativo, están todavía por verse.

Por último y a manera de breve panorama, señalamos que entre los años de 1990 y 1993, el número de empleados del Sector Asegurador decreció de 20,544 a 20,067 debido a programas de reestructuración empresarial, según datos aportados por la revista Actualidad en Seguros y Fianzas (Número 10; enero-marzo de 1994, Pág. 13.).

Otros datos de la citada revista, manifiestan que durante 1993 el Sector Asegurador emitió un total de 17, 986 millones de nuevos pesos en primas directas, teniendo un crecimiento en términos reales del 7.72%, (37).

El anterior esbozo histórico, nos da una idea de la importancia que la Actividad Aseguradora juega en una sociedad como la nuestra, tanto en el plano económico como en el social.

C A P I T U L O   I I .

L A   C O M I S I O N   N A C I O N A L   D E  
S E G U R O S   Y   F I A N Z A S .

En México, el control estatal de la Actividad Aseguradora basa su accionar fundamentalmente en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que de su versión original, expedida en 1935, prácticamente no conserva vestigio alguno y en la Ley Sobre el Contrato de Seguro del mismo año.

"... el argumento más frecuentemente utilizado para justificar la reglamentación consiste en que la libre competencia puede llevar a las empresas a fijar precios demasiado bajos o a realizar inversiones excesivamente riesgosas, poniendo en peligro su solvencia, sin que los consumidores puedan percatarse cabalmente de ello.

"En la práctica la reglamentación de la industria aseguradora tiende a abarcar aspectos muy diversos: las inversiones que realizan las compañías aseguradoras, la entrada a la industria de nuevas empresas, etc." (38).

Inclusive, como se verá más adelante, la citada reglamentación abarca procedimientos arbitrales. Sin embargo, elaborar reglas que en todas las circunstancias sopesen adecuadamente los objetivos contradictorios de solvencia y menores costos para los adquirentes de un seguro, es como se ha demostrado una tarea casi imposible, en virtud de que se trataría poner coto a una actividad demasiado dinámica y compleja.

---

38.- GIL DIAZ, FRANCISCO (COMPILADOR).- El Efecto de la Regulación En Algunos Sectores de la Economía Mexicana.- F.C.E.-I.T.A.M., (El Trimestre Económico), 1ª Edición.- México, 1991, Págs. 158 y 159.

Nosotros creemos que la razón de más peso para la intervención estatal radica en la protección de capitales captados por la industria y en menor grado, en la protección de los beneficiarios directos del Seguro.

Un hecho significativo dentro del mercado de Seguros se presenta cuando los asegurados adquieren con la compra de un Seguro, una promesa plasmada en un Contrato de Adhesión, esto es, un conjunto de condiciones hechas sólo por una de las partes. En muchas ocasiones el asegurado no conoce muy bien el contrato, sus consecuencias ni la interpretación de sus cláusulas, por lo que podría suscribir, sin saberlo, un contrato contrario a sus intereses o simplemente no adecuarlo a sus necesidades.

En la práctica, el Contrato de Seguro no lo contiene todo; siempre quedan circunstancias no previstas o cláusulas susceptibles de interpretación contradictoria, donde debe intervenir la buena fe.

Existe una necesidad real de que el contenido del contrato sea conocido y aprobado por quienes tienen a su cargo la inspección de las Compañías de Seguros, de este modo se protege al público y lo representa ante los profesionales del Seguro.

A los objetivos ya mencionados de proteger los intereses de los asegurados debe unirse el de la regulación y supervisión del Seguro desde el punto de vista de los intereses económicos de carácter general, toda vez que la adopción y ejecución de medidas para establecer y reforzar el mercado nacional de Seguros, es reconocidamente un requisito esencial para el logro del desarrollo económico del país.

En relación a esto último cabe recordar que la evolución de la Industria del Seguro en México se vio estimulada en su momento por la limitación de la actividad de las Aseguradoras extranjeras en beneficio de las

nacionales. Así, mientras que en otros países las autoridades protegieron a las empresas durante los inicios de la industria, en México el surgimiento mismo de las aseguradoras domésticas fue en buena medida resultado directo de la legislación e iniciativas gubernamentales.

El control y vigilancia, puede ser definido como el conjunto de medidas y actuaciones que se plasman en la vigilancia y fiscalización de las Entidades Aseguradoras llevadas a cabo por un organismo de la administración estatal.

Sintéticamente, puede establecerse que el control se manifiesta en:

A). Verificación de que se cumplan los requisitos legales exigidos para el acceso al mercado (autorización previa e inscripción en registros especiales);

B). Comprobación de que las entidades durante su funcionamiento, cumplan la normatividad (supervisión de pólizas y bases técnicas, modificaciones de estatutos, cálculo y cobertura de reservas técnicas, margen de solvencia, etc.), y

C). Aplicación de medidas correctoras en situaciones anómalas (medidas cautelares, sanciones, intervención de entidades, etc.).

Sin embargo y a pesar de la intervención en ocasiones exagerada en la Actividad Aseguradora por parte del Estado, pensamos que ha dejado un vacío muy importante y éste se refiere al desamparo que en última instancia sufre el beneficiario del Seguro. La razón resulta evidente, toda vez que debido al carácter mercantil y por ello mismo privado del contrato de Seguro, nos enfrentamos a un serio problema de injusticia contractual derivada de la notoria desigualdad entre las partes.

El procedimiento de conciliación contemplado en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, si no negativo, por lo menos si ha devenido en un obstáculo de la agilización del procedimiento en su totalidad, en tratándose de reclamaciones en contra de Instituciones de Seguros.

Por lo anterior, se infiere que la intervención del Estado en este sector resulta tibia en cuanto a la protección efectiva del asegurado. Dicho aspecto ha quedado rezagado en relación a muchos otros cambios generados en el campo del Derecho Social. Ejemplo de lo anterior se aprecia claramente en la exclusión de los beneficios de la Ley Federal de Protección al Consumidor (de fecha 22 de diciembre de 1992), misma que establece en su artículo quinto:

**"Art. 5. Quedan exceptuadas de las disposiciones de esta Ley los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, las de instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas, así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil".**

Queda en el aire una pregunta dirigida al legislador: ¿Qué el Contrato de Seguro no contiene un servicio profesional de carácter mercantil?, sabemos a pesar de todo que quien adquiere un Seguro, es a final de cuentas un consumidor tan vulnerable a los abusos del comerciante (compañía de seguros), como cualquiera otra persona.

La referida ley delega la protección del beneficiario o consumidor de seguros a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, sin embargo pasa por alto que ésta sólo tiene, como ya se apuntó, funciones de inspección y vigilancia, pero no de procuración.



Es por ese motivo que creemos necesaria la creación de un mecanismo u organismo de protección hacia el beneficiario del Seguro quien es, sin duda alguna, el soporte económico de la gigantesca estructura del mercado asegurador en nuestro país.

FALLA DE ORIGEN

**2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS  
Y FIANZAS**

En la mayoría de los países existe un Organismo, Institución o Ente creado "ex profeso" dentro de la administración de un Estado o muy coordinado con ella para desempeñar la función de control de la Actividad Aseguradora.

Este Organismo debe disponer de independencia acorde con la naturaleza compleja y especializada del sector que maneja y estar subordinado solamente a los poderes del máximo nivel (Gobierno, Ministerio o Secretaría), que le exijan cometidos determinados.

En México, según se desprende del artículo 1º del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, el referido ente controlador es un "Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", esto es, de la Administración Pública Federal.

El Maestro Enrique Sayagués Laso, manifiesta que "...se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, de ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo

relativamente la relación de jerarquía y subordinación"(39).

Por otra parte el Profesor Andrés Serra Rojas nos señala las siguientes características y elementos de la desconcentración administrativa:

"a.- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El Organismo no se desliga de éste régimen;

"b.- La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor y el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa;

"c.- No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.

"d.- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración;

"e.- La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

"f.- El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades"(40).

La C.N.S.F., se creó mediante Decreto publicado en el D.O.F.,

---

39.- SAYAGUES LASO, ENRIQUE, según cita Andrés Serra Rojas, en su obra "Derecho Administrativo", 14ª edición,-Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, Tomo I, Pág. 515.

40.- Idem. Pág. 517.

el día 3 de enero de 1990, aunque como ya se vió, tiene sus orígenes en disposiciones anteriores.

Se trata de un Organó con autonomía económica plena, ya que son las mismas Compañías de Seguros quienes sostienen los gastos de inspección y vigilancia (véase el artículo 133 de la L.G.I. y S.M.S.).

La C.N.S.F., tiene elementos que son característicos de los organismos descentralizados, como son: La existencia de un servicio público de orden técnico y el control del Gobierno Federal. Sin embargo, descartamos la posibilidad de que posea dicha naturaleza jurídica ya que no reúne los elementos necesarios del régimen, en virtud de que el poder central ejerce sobre la misma atribuciones que son características de la Centralización Administrativa, éstas son: el poder o facultad de mando, de vigilancia, disciplinario y de revisión.

En cuanto al origen de la palabra COMISION, nos refiere Angel Gómez que: "...ésta se halla en la Doctrina Anglosajona. Inglaterra es el País que dejó a la posteridad la palabra Comisión, que se empleó desde el tiempo de los Tudor para designar a algún cuerpo especial de funcionarios a los que se les encargaba una comisión real..." (41).

Por otro lado, resulta que la creación de Comisiones en nuestro País deviene de la adaptación a nuestro sistema jurídico del novedoso sistema de administración que aparece en los Estados Unidos a finales del Siglo pasa-

---

41.- GOMEZ YAÑEZ, ANGEL.- "Organización Administrativa y Comisiones Autónomas"; en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XI, Abril-Junio de 1949, No. 97, - Pág.99.

do, cuando el Congreso dejó de seguir el método de que estas Comisiones pertenecieran a algún Departamento, comenzando a crear agencias independientes fuera de la jerarquía del poder central.

Poco a poco, este tipo de organismos se fue desarrollando lo que permitió al Gobierno atender varias ramas de la administración pública con una mayor eficiencia.

En nuestro país las Comisiones han adoptado en ocasiones la modalidad de organismos descentralizados y en otras de organismos desconcentrados.

El encasillamiento en algún sector del ámbito jurídico de la C.N.S.F., ha representado también cierta problemática, toda vez que la doctrina administrativa se orienta por el criterio de que "si hay personalidad jurídica propia, no hay descentralización".

Lo que sí es indudable es el hecho de que la propia ley le confiere a la Comisión la naturaleza de órgano desconcentrado (ver Reglamento Interior del propio Organismo, Art.1º), inclusive en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976), en su artículo 17 dispone lo siguiente:

**"Art. 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".**

Por lo anterior, podemos concluir a manera de síntesis que la C.N.S.F., es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, con algunas características propias de los organismos descentralizados que ya vimos.

**ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DE LA COMISION  
NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS**

**A). ESTRUCTURA ORGANICA Y MARCO LEGAL.**

La estructura orgánica y funcional de la C.N.S.F., se encuentra enmarcada principalmente por los siguientes ordenamientos legales:

- a.- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (D.O.F. del 31 de agosto de 1935).
- b.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (D.O.F. del 29 de diciembre de 1950).
- c.- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (D.O.F. del 14 de enero de 1991).
- d.- Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad (D.O.F. del 22 de noviembre de 1990).
- e.- Reglamento de Agentes de Seguros (D.O.F. del 24 de septiembre de 1981).
- f.- Acuerdo por el que se adscriben la Unidades Administrativas de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (D.O.F. del 19 de marzo de 1991).
- g.- Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas delega a las Vicepresidencias y a la Dirección de Asuntos Jurídicos a ella adscritos, la facultad de imponer las sanciones de las leyes que se indican (D.O.F. del 19 de marzo de 1991), y
- h.- Por las siguientes reglas:
  - Reglas Generales de las fracciones II y III del artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (D.O.F. del 24 de septiembre de 1981);

- Reglas Generales de las Fracciones III y IV del artículo 15 de la Ley Federal de Instituciones de fianzas(D.O.F. del 29 de octubre de 1981).

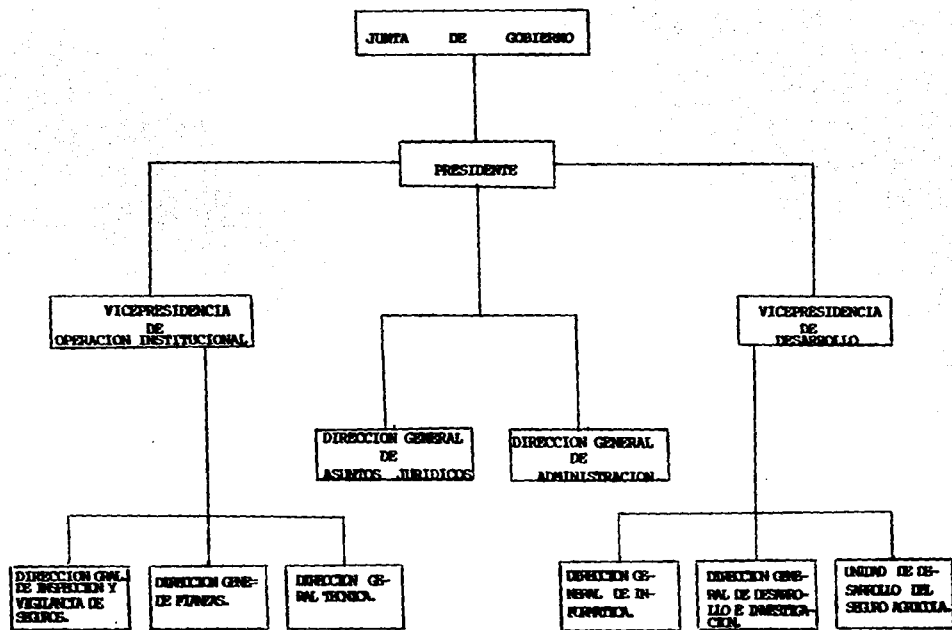
- Reglas para el Registro General de Reaseguradoras Extranjeras (D.O.F. del 15 de marzo de 1985).

- Reglas Para la Operación de Intermediarios de Seguros (D.O.F. del 29 de marzo de 1985).

-Reglas para la Constitución e Incremento de las Reservas Técnicas Especiales de las Instituciones de seguros (D.O.F. del 18 de diciembre de 1985).

De igual manera y a nivel más general, la C.N.S.F., va limitado y encausado su accionar por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y nuestra Constitución Política.

Por otro lado, según se desprende del artículo 2º de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de seguros, la Comisión objeto de nuestro estudio tiene como propósito el "...procurar un desarrollo equilibrado del sistema asegurador y una competencia sana entre las Instituciones de Seguros que lo integran". Para el cumplimiento de tal cometido la C.N.S.F. tiene su propia estructura orgánica, conformada por la Presidencia, Vicepresidencias, Direcciones Generales, Direcciones de Área, Unidades de Desarrollo Subdirecciones y diversas Jefaturas de Departamento, mismas que pueden ser esquematizadas de la siguiente manera:



Los elementos que conforman la C.N.S.F., se encuentran especificados en el artículo 2º del Reglamento Interior del propio Organismo, el cual dispone lo siguiente:

"Art. 2º.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones contará con:

I.- Junta de Gobierno.

II.- Presidencia.

III.- Vicepresidencias:

De Operación Institucional y  
De Desarrollo.

IV.- Direcciones Generales:

De Inspección y Vigilancia de Seguros.

De Fianzas.

Técnica.

De Desarrollo e Investigación.

De Asuntos Jurídicos.

De Informática, y

De Administración.

V.- Direcciones de Área.

VI. Delegaciones Regionales.

VII.- Demás servidores públicos necesarios; y los que determine la Comisión por acuerdo de la Junta de Gobierno.

B). FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.

Las funciones más importantes que desempeña la Comisión, mismas que se derivan de las facultades que le otorga su propio marco legal son, a nuestro juicio, las siguientes:

a.- Realizar la inspección y vigilancia que conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas le competen:



b.- Fungir como Órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratándose del régimen asegurador y afianzador:

c.- Imponer multas por infracción a las disposiciones de la L.G.I. y S.M.S. y de la L.F.I.F.:

d.- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de de las facultades que su marco legal le confiere y para el eficaz cumplimiento del mismo.

e.- Coadyuvar mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las Sociedades de Seguros y Fianzas, además de las perasnas y empresas sujetas a su inspección y vigilancia con las políticas que en esas materias competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo las instrucciones que recibe de la misma.

f.- Proveer las medidas necesarias para que las empresas de seguros y de fianzas cumplan con los compromisos contraídos en sus contratos de seguros y fianzas respectivamente.

g.- Realizar las funciones de vigilancia sobre los agentes de seguros que le encomienda el Reglamento respectivo, y

h.- Fungir como Órgano conciliador y, en su caso, como árbitro en las controversias que se susciten en contra de Instituciones o Sociedades Mutualistas de Seguros e Instituciones de fianzas.

C). JUNTA DE GOBIERNO.

Orgánicamente la Junta de Gobierno es la máxima autoridad de la C.N.S.F., según se desprende del artículo 108-B de la L.G.I. y S.M.S., disposición igualmente contenida en la L.F.I.F. y le corresponde el establecimiento de criterios; conocer cuestiones, opiniones y disposiciones de carác-

ter general para el ejercicio de la facultad que la ley le otorga a la Comisión, así como de las ponencias e informes que se sometan a la S.H.C.P., referentes a los regímenes de Seguros y Fianzas.

En ese sentido la Junta de Gobierno conoce la operación cotidiana de la Comisión, en forma especial de aquellos que a criterio del Presidente de dicho Organismo sean trascendentales para el impacto que los sectores a su cargo puedan sufrir.

La Junta de Gobierno se integra por Nueve Vocales y por el Presidente y Vicepresidentes de la Comisión. Cuatro Vocales serán designados por la S.H.C.P., uno por la C.N.S.F., uno por la Comisión Nacional Bancaria, uno por el Banco de México y uno por la Comisión Nacional de Valores. La propia C.N.S.F. designará los otros dos Vocales quienes no deberán ser servidores públicos. Por cada Vocal Propietario se designará un suplente (Art. 108-B de la L.G.I. y S.M.S.).

D). PRESIDENCIA.  
=====

El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la C.N.S.F. y ejerce sus funciones de manera directa o por medio de los Vicepresidentes Directores Generales, Delegados y demás servidores públicos de la misma.

Las facultades y atribuciones del Presidente, se refieren a la inspección y vigilancia de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Instituciones de Fianzas y demás personas o empresas sujetas a las mismas; también interviene en arqueos, cortes de caja y otras comprobaciones de la contabilidad de las Aseguradoras y la realización de estimaciones necesarias para determinar su situación financiera y el valor de su activo; vigila que dichas empresas rindan oportunamente los informes y datos que la Ley

señala; investiga actos que hagan suponer la ejecución de operaciones que la violan y puede ordenar inspecciones a los presuntos responsables y, en su caso, ordenar o proponer su clausura.

Asimismo le corresponde formular y publicar las estadísticas que reflejen el comportamiento de los Sectores Asegurador y Afianzador, proponer a la Junta de Gobierno la expedición de reglas de carácter general o de circulares que considere pertinentes, mediante la elaboración de proyectos respectivos; informa y propone las medidas pertinentes sobre los hechos o situaciones que en su concepto, afectan el buen funcionamiento de las Aseguradoras y reporta trimestralmente las labores de las oficinas a su cargo.

Además impone las sanciones correspondientes de la L.G.I. y S.M.S. y demás leyes aplicables, e informa a la S.H.C.P., acerca de las infracciones administrativas y hechos delictivos de que tenga conocimiento, por violaciones a las leyes en la materia. Igualmente, formula anualmente el proyecto de presupuesto de egresos de la Comisión.

Por último, cabe mencionar que el Presidente tiene a su cargo las Vicepresidencias de Operación Institucional y de Desarrollo, así como las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Administración.

E). VICEPRESIDENCIAS.  
\*\*\*\*\*

Corresponde a las Vicepresidencias informar al Presidente de la C.N.S.F., sobre el desarrollo de las actividades de las Direcciones Generales; supervisar los programas anuales de visitas de inspección y vigilancia, así como las intervenciones y liquidaciones de las Aseguradoras y Afianzadoras.

Así también, les corresponde preparar, para acuerdo del Presidente, los informes que deban someterse a consideración y aprobación de la Junta

de Gobierno; coordinar, programar y dirigir las actividades de las Direcciones Generales a su cargo, imponer las sanciones previstas en la L.G.I. y S.M.S. y la L.F.I.F., sin perjuicio de las labores que le sean asignadas por la Presidencia del Organismo.

Como ya se apuntó, existen dos Vicepresidencias, veamos:

a.- VICEPRESIDENCIA DE OPERACION INSTITUCIONAL.

De ésta dependen las Direcciones Generales de Inspección y Vigilancia, de Seguros, de Fianzas y Técnica.

b.- VICEPRESIDENCIA DE DESARROLLO.

Para el desarrollo de sus funciones está integrada por las siguientes áreas: Dirección General de Informática; de Desarrollo e investigación y la Unidad de Desarrollo del Seguro Agropecuario.

#### F). DIRECCIONES GENERALES.

Están integradas por los Directores Generales, Directores y Subdirectores de Área, Jefes de Departamento y de Sección, Visitadores, Inspectores y demás personal administrativo que se requiere para su adecuado funcionamiento. A continuación se presenta un panorama de las funciones y actividades de las citadas Direcciones Generales:

a.- DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE SEGUROS.

Está integrada por las Direcciones de Inspección y la de Vigilancia de Seguros; le corresponde ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de los aspectos contables, financieros y administrativos de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; verifica que su organización, funcionamiento y operación se sujeten a las disposiciones legales y administrativas; elabora el programa anual de visitas generales de inspección y las realiza conforme al mismo; autoriza y vigila la constitución e inversión

de reservas técnicas, de capital y de jubilación de las empresas aseguradoras para que se ajusten a las disposiciones legales aplicables; autoriza los registros y sistemas de contabilidad, así como el ejercicio de la actividad de agentes e intermediarios de seguros.

b.- DIRECCION GENERAL DE FIANZAS.

La forman las Direcciones de Inspección y Vigilancia de Fianzas y de control de Garantías y Trámites Diversos; sus funciones son ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de los aspectos contables, financieros y administrativos de las Instituciones de Fianzas, verificando su organización, funcionamiento y operación, para que éstas se ajusten a las disposiciones legales y administrativas; elabora el programa anual de visitas generales de inspección y las realiza conforme al mismo; vigila la elaboración de los estados financieros de las afianzadoras y autoriza y vigila los registros y sistemas de contabilidad, así como la constitución e inversión de las reservas previstos en la ley de la materia.

Por último, hace los estudios técnicos para la fijación de límites de retención y de cesión de las responsabilidades asumidas a través de un solo fiado; autoriza anualmente los días inabiles de las Instituciones de Fianzas.

c.- DIRECCION GENERAL TECNICA.

Dependen de ella las Direcciones Técnica de Daños y la Actuarial y sus funciones son realizar visitas de inspección de carácter técnico y actuarial, asesorar a las áreas de la Comisión en cuanto a la aplicación de cálculos matemáticos actuariales y financieros; autoriza las reservas de los planes de pensiones complementarias y primas de antigüedad del personal de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de las Institucio-

nes de Fianzas; asimismo es la encargada de registrar las tarifas de primas en las operaciones de vida, accidentes y enfermedades y daños en sus diferentes ramos; planes de seguro y reaseguro ordenando, en todo caso, la corrección de los mismos.

Por otra parte, realiza los estudios técnicos para fijar límites de retención; lleva el directorio de reaseguradoras extranjeras y autoriza a los agentes e intermediarios la práctica de esas operaciones.

d.- DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO E INVESTIGACION.

Se compone de las Direcciones de Asuntos Económicos, Financieros e Internacionales y de Asuntos Técnicos y Actuariales. Sus funciones son el estudio y la atención de asuntos específicos de carácter técnico, actuarial, financiero y económico, relativos a planes y coberturas de los sectores asegurador y afianzador; asimismo, es la encargada de compilar, estudiar, diseñar, difundir y publicar todo tipo de estadísticas de seguros y fianzas.

Atiende asuntos de orden internacional y apoya a los funcionarios de la C.N.S.F. en las relaciones con las autoridades aseguradoras y afianzadoras de otros países.

e.- DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.

De ésta dependen las Direcciones de Consultas y Sanciones y de Conciliación y Arbitraje. Sus funciones principales son atender y resolver consultas de carácter jurídico a solicitud de la S.H.C.P., de las Instituciones, Sociedades, personas o empresas a las cuales la L.G.I. y S.M.S. y la L.F.I.F. se refieren, así como de otras dependencias del Gobierno y del público en general.

Tramita los procedimientos de conciliación y arbitraje en los casos de reclamación en contra de Instituciones y Sociedades Mutualistas

# FALLA DE ORIGEN

-61-

~~CONFIDENTIAL~~

~~CONFIDENTIAL~~

## A). LA JURISDICCION.

Dentro de las funciones que le son encomendadas a la C.N.S.P., se encuentra una que es muy particular, ya que se refiere a la jurisdicción que ejerce sobre las controversias que se suscitan entre los usuarios del Seguro y las instituciones aseguradoras.

Etimológicamente, la palabra jurisdicción se compone de dos vocablos latinos: "IUS", que significa "El DERECHO" y "DICERE", que significa "DECIR", esto es, jurisdicción es decir o aclarar el derecho.

El concepto jurisdicción implica el poder que tiene el Estado de resolver los conflictos de intereses que se suscitan entre los gobernados entre sí y entre éstos y el Estado mismo, resolución que conlleva la aplicación de una serie de normas adjetivas que procuran en esencia la imparcialidad. Pero esta actividad netamente estatal no se limita a una función meramente declarativa de la necesidad de acción de la norma objetiva, sino que entraña además un poder coercitivo del Estado para exigir e imponer su cumplimiento.

Haciendo a un lado la titularidad de la jurisdicción, que corresponde al Estado y constringiéndose a definir la esencia de esta actividad, el Maestro José Becerra Bautista, nos dice en su obra "El Proceso Civil en México": "Jurisdicción es la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida" (42).

---

42.- BECERRA BAUTISTA, JOSE.- El Proceso Civil en México, 8ª Edición; Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, Pág. 5.

Así pues, asumiendo como el Maestro Becerra nos indica en su libro, que en su citada definición están contemplados los elementos esenciales de lo que es la jurisdicción, nos atrevemos a definir a ésta en abstracto como la actividad soberana del Estado de resolver los conflictos de intereses nacidos de la violación o desconocimiento de algún derecho subjetivo y de proveer coercitivamente a su preservación o reintegración.

Ahora bien; la actividad solucionadora de los conflictos de intereses está, en los regímenes de derecho, reservada al Estado cuyas funciones en la actividad genérica de pretender el bien común son tres:

- a.- La de crear el derecho o LEGISLATIVA;
- b.- La de ejecutarlo o ADMINISTRATIVA, y
- c.- La de interpretar el derecho o JURISDICCIONAL.

Constitucionalmente esta gran división ha dado origen en nuestro sistema republicano, a la creación de los llamados TRES PODERES DE LA UNIÓN los cuales son: EL PODER LEGISLATIVO, EL EJECUTIVO Y EL JUDICIAL, áreas de gobierno con facultades y obligaciones perfectamente definidas por la ley, no obstante lo cual sus actividades no están del todo diferenciadas, pues unas y otras participan de alguna manera de las actividades de las otras.

En una explicación más amplia al respecto, en su obra "Derecho Administrativo", el Maestro Gabino Fraga (43), al examinar la teoría de la división de poderes nos dice que la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes no es una exigencia rigurosa en nuestra legisla-

---

43.- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, 25ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, Págs. 28 y 29.



ción positiva y que necesidades de la vida práctica han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente. En este orden de ideas, clasifica las funciones del Estado en dos categorías afirmando:

"a). Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, formalmente administrativas o formalmente judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

b). Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente administrativas, materialmente legislativas o materialmente judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos".

Ahora bien, el Maestro mexicano sigue diciendo después de expresar que la regla general es que el carácter formal y material de las funciones del Estado coincidan y la excepción que no coincidan; esto es muy importante para efectos de este estudio, ya que como señala el citado autor: "...siendo la regla general que coincidan el carácter formal con el carácter material, para que un Poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el TEXTO CONSTITUCIONAL"(44), es decir la posibilidad jurídica de la existencia de una jurisdicción depende de su INSCRIPCIÓN EN LA LEY SUPREMA, y máxime en tratándose de un organismo desconcentrado como la Comi-

---

sión Nacional de Seguros y Fianzas.

B) JURISDICCIONES CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECIDAS.

La jurisdicción propiamente dicha está contemplada en el artículo 104 Constitucional que faculta a los Tribunales para conocer de "... todas las controversias del orden civil o criminal...".

Por vía de excepción, la Constitución consagra además dos distintas especies de jurisdicción a saber: La administrativa y la laboral.

La JURISDICCION ADMINISTRATIVA, según se desprende de la fracción XXIX H del artículo 73 Constitucional es ejercida por Tribunales de lo Contencioso Administrativo, "dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares...".

La JURISDICCION LABORAL está insituida en las fracciones XX y XXI del artículo 123 de la Constitución, que somete las diferencias o conflictos entre capital y trabajo a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, colegiada, formada por igual número de representantes de los obreros, de los patrones y uno del Gobierno.

Ahora bien, la existencia de los Tribunales Administrativos y la naturaleza especial de los actos de éstos, independientemente de la definición que la doctrina les de o les impute, en cuanto a que no son susceptibles de producir la COSA JUZGADA (artículo 426 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal), está legalmente diferenciada de la de los meramente judiciales por los sujetos cuya relación de intereses dirimen, a saber: en la contención administrativa se dilucidan conflictos entre particulares contra de los citados órganos de la Administración Pública Federal; en la judicial

se resuelven conflictos entre particulares o entre éstos y los órganos de la Administración Pública. Más aún, en nuestra opinión la jurisdicción administrativa no es jurisdicción "strictu sensu", ya que carece de la coercibilidad en las decisiones que la concluyen; no se ventila ante una potestad ajena y distinta de las partes en conflicto; se trata sólo de una instancia de enmienda, de autocomposición del acto administrativo realizado por la propia autoridad administrativa en orden a la depuración legal y constitucional de sus actos.

C). FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS

Y FIANZAS.

En el artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros se establece un procedimiento atribuido a una autoridad administrativa, sin encontrarse en la hipótesis prevista en nuestra Carta Magna, es decir, se da competencia a un órgano del ejecutivo para dirimir y resolver, con plenitud de jurisdicción una controversia que se suscita entre particulares, como lo son el reclamante beneficiario del Seguro, por un lado y la Compañía Aseguradora por el otro, partes éstas cuyas relaciones son estrictamente del resorte del Derecho Privado y específicamente del Derecho Mercantil.

Del anterior párrafo ahondaremos más adelante, pero baste señalar por el momento que el procedimiento conciliatorio y de arbitraje establecidos en el artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., consigna elementos que presuponen la existencia de una jurisdicción plena por parte de un órgano de la Administración Pública Federal.

Incluso el artículo 136 de la citada Ley indica que la omisión del procedimiento conciliatorio constituye una excepción dilatoria que puede

interponerse por la Empresa de Seguros demandada, señalando además en su fracción I que los Tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una Empresa de seguros si el actor en ella no afirma bajo protesta de decir la verdad que ante la C.N.S.F. se agotó el procedimiento conciliatorio ya referido.

Asimismo, según se desprende de las fracciones IV y V del Reglamento Interior de la C.N.S.F., corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y en específico a la Dirección de Conciliación y Arbitraje, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

a.- Tramitar los procedimientos de conciliación y arbitraje en los casos de reclamación contra Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de Instituciones de fianzas, y

b.- Realizar los trámites necesarios para la EJECUCION de los laudos arbitrales.

De las irregularidades normativas que encontramos en las funciones jurisdiccionales de la C.N.S.F. y en específico de su Dirección de Conciliación y Arbitraje, ahondaremos en el siguiente capítulo.

C A P I T U L O   I I I .  
L O S   P R O C E D I M I E N T O S   D E   C O N C I L I A C I O N  
Y   A R B I T R A J E   P R E V I S T O S   E N   L A   L E Y  
G E N E R A L   D E   I N S T I T U C I O N E S   Y  
S O C I E D A D E S   M U T U A L I S T A S  
D E   S E G U R O S .

~~EL CONCEPTO DE ARBITRAJE~~

La Institución del ARBITRAJE, como la Actividad Aseguradora, es tan antigua que su origen se pierde en el tiempo.

Nace como una forma pacífica y justa de resolver controversias. En Roma, por ejemplo, existieron dos sistemas de juicio, mismos que fueron:

- a.- El de estricto Derecho o STRICTUM IUS, y
- b.- El Derecho de Equidad o BONUM ET AEQUUM ARBITRIUM.

Las XII Tablas ya regulaban con toda perfección la Institución del arbitraje. Sabemos que la función principal de las XII Tablas fue elevar a categoría de leyes todas o casi todas las costumbres existentes, por lo tanto antes de ellas era ya conocido como parte de la costumbre.

La citada Ley distinguía entre el Juez Público y aquél que era elegido por las partes: INDE ARBITREVE DATUS (Tablas II, III y IX) y si bien por la terminología jurídica, confundía el IUDEX del ARBITER, sus funciones eran esencialmente diferentes. El arbiter aparece en las XII Tablas desprovisto de todo carácter público y sus poderes cesaban una vez que pronunciaba su decisión, era simplemente un tercero que no resolvía más que cuestiones de hecho.

El arbiter emitía una simple opinión, un parecer: una sentencia que no obligaba. La ejecución estaba a merced de la voluntad de las partes, que por tanto, podían cumplirla o no. Cualquiera, salvo excepciones, podía ser arbiter, en cambio el Iudex se nombraba en el periodo de las Legis Actiones entre los Senadores y más tarde de una lista anual de caballeros militares y Album Iudicem.

El Derecho Romano también reconocía el COMPROMISUM, como una iniciativa particular y voluntaria mediante la cual las partes señalaban

árbitro o árbitros para que se resolviera una diferencia. El Tribunal en esta forma designado no poseía ninguna jurisdicción, por tal razón el fallo se hacía cumplir mediante una pena que se incluía en el mismo Laudo. El árbitro nombrado de esta forma se conocía con el nombre de ARBITER EXCOMPROMISIO SIMPLUS.

El arbitraje es una especie de proceso seguido ante un JUEZ DE LAS PARTES, y debe cumplir con las mismas formalidades esenciales del procedimiento que rigen el proceso judicial y el Laudo no es otra cosa que la sentencia dictada por el árbitro con motivo del proceso correspondiente. Diferentes tratadistas han analizado este tema y para dilucidar la naturaleza jurídica del arbitraje, se han creado tres teorías:

- a.- El arbitraje como contrato o TEORIA CONTRACTUALISTA;
- b.- TEORIA JURISDICCIONALISTA, y
- c.- Teoría intermedia o ECLECTICA.

Los que sostienen la primer teoría afirman que el arbitraje es un contrato y por tanto, una institución de Derecho Privado, por reunir los elementos esenciales de los contratos.

Así tenemos que el arbitraje se ha equiparado con el contrato de mandato, "...los árbitros son mandatarios de las partes en razón del carácter contractual del compromiso y sus relaciones, por tanto, se rigen por el Derecho Privado..."(45).

---

45.- ALSINA, HUGO.- Tratado Teórico-práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Vol. III.- Ed. UTEHA; Argentina, 1976, Págs. 52 y 53.

Los tratadistas han fundado su teoría a partir de la definición y características principales del contrato de mandato, que ha sido definido como "...el contrato por virtud del cual, el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encargue..."(46).

Partiendo de esta idea, el árbitro realiza actos jurídicos en ejercicio de su cargo y aunado a la situación de que las partes designan al árbitro atendiendo a las personales aptitudes de éste y a la confianza que les merece, se equipara al contrato de mandato que está clasificado como INTUITU PERSONAE.

A mayor abundamiento, sostienen los tratadistas que la configuración final del mandato, estriba en que los honorarios que se pagan a los árbitros, implican una relación privada entre quien presta el servicio y quienes lo reciben, relación que no se da ante los órganos jurisdiccionales constituidos por el Estado y, por ende, de orden público.

Los defensores de la teoría jurisdiccionalista, en sentido contrario de quienes sostienen la naturaleza contractual del arbitraje, han emitido esta teoría que considera al arbitraje como una institución del Derecho Público.

Esta teoría, confronta la justicia arbitral con la justicia ordinaria, concediendo a los árbitros y tribunales por ellos integrados, la misma jurisdicción de la que gozan los órganos integrantes del Poder Judicial.

Para Ugo Rocco (47), las normas jurídicas que regulan el arbitraje

---

46.- SANCHEZ MEDAL, RAMON.- op. cit., Pág. 578.

47.- ROCCO, UGO.- Teoría General del Proceso, 20ª edición.- Editorial Abruzzini; Argentina, 1975, Págs. 98, 99 y 101.



son normas permisivas, mediante las cuales el Estado asigna a los particulares una cierta libertad respecto a la forma como pueden ser juzgados, admitiendo que en ciertas condiciones y cumplidos determinados requisitos que garanticen la adecuada aplicación de la justicia, la función jurisdiccional normalmente atribuida a los órganos del Estado previamente constituidos, puede darse en favor de los particulares en ejercicio de tal libertad.

Un análisis comparativo entre las funciones del árbitro y la facultad jurisdiccional puede llevarnos a la misma conclusión. Considerando como elementos esenciales de la jurisdicción, la potestad de decisión que autoriza al juzgador a conocer, proveer y resolver una controversia; la facultad de IMPERIO, conforme a la cual el órgano jurisdiccional puede constreñir mediante el uso de la fuerza del Estado y la facultad de DOCUMENTACION que permite allegarse los elementos de juicio necesarios para el desempeño de tal facultad, vemos que todo ello conforma de igual manera los elementos constitutivos de la actividad arbitral.

Surge al respecto, la duda de la facultad de imperio, sin embargo, es de aceptarse que por acuerdo voluntario de las partes, reconocido por la Ley, el árbitro puede ejercitar dicha facultad respecto de ellas, quienes al fin y al cabo resultan beneficiadas o perjudicadas con la resolución que se dicte incluso si el árbitro no goza de la facultad jurisdiccional, puede ejercitarla a través del órgano previamente constituido, donde se desprende que puede ejercer la facultad de imperio, no obstante que sea a través de un tercero.

Además de las teorías contractualistas y jurisdiccionalistas, existen autores que sostienen que el arbitraje participa de una naturaleza compleja. Uno de ellos, manifiesta que la institución del arbitraje es un verdadero juicio, mas un mandato que constituye un acto de voluntad. La razón

por la que no se puede reconocer jurisdicción al árbitro y al tribunal creado para ese efecto consiste en que el laudo que se dicte, debe ser homologado por el juez común para que se le de fuerza plena, ejecutiva y obligatoria(48).

Existe también en la doctrina, la posición de que el sistema arbitral, es una jurisdicción conferida a los particulares por voluntad de las partes mismas a través de un contrato de mandato y en algunos casos por ministerio de Ley.

Analizadas las teorías expuestas anteriormente, pueden formularse las siguientes críticas:

En primer lugar, inferimos que las teorías contractualistas cometen algunos errores, toda vez que desde nuestro punto de vista el arbitraje no es un contrato de mandato, en virtud de que dicho contrato tiene por objeto cuestiones meramente de carácter privado, es decir, los actos jurídicos encomendados a mandatarios en ningún caso pueden participar del orden público y en cambio el arbitraje sí puede dar lugar a ello como pueden ser las excepciones de LITISPENDENCIA E INCOMPETENCIA.

Lo que sí resulta contundente es el hecho de que los árbitros no son funcionarios públicos, no son jueces ordinarios, pero ni por eso puede negarse su carácter de juzgadores, desde que tienen el poder de juzgar; pero en ningún momento tienen la capacidad constitucional de ejercer la jurisdicción plena, esto es, imperio, pues no detentan por sí mismos la facultad de usar la coacción y la coerción para hacer cumplir sus laudos.

El Maestro Cipriano Gómez Lara, en su libro "teoría General del Proceso", nos define al arbitraje como una de las formas de autotutela que

---

48.- CARNELUTTI, FRANCISCO.- Sistema de Derecho Procesal Civil, 25ª Edición.- Editora Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1975, Pág. 212.

aún existen, señala además que: "...es un genuino equivalente jurisdiccional, y es o constituye un verdadero proceso que se lleva ante jueces privados y no profesionales, ni estatales..."(49).

De lo anterior se deducen dos aspectos que resultan interesantes:

a.- El arbitraje, al menos en teoría, debe ser llevado a cabo por jueces privados, y

b.- El Estado, en sentido estricto, no debiera fungir como árbitro, ya que en ese caso estaríamos en presencia, no de una forma de autotutela, sino de una jurisdicción.

Los árbitros no detentan por sí mismos la facultad de hacer cumplir sus resoluciones utilizando métodos coercitivos. Sin embargo, algunos autores como los Maestros José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, en su obra "Derecho Procesal Civil" (50), manifiestan que: "El ejercicio de la función jurisdiccional como hemos expuesto, corresponde en general, a órganos específicos constituidos para este efecto por el Estado; pero esto no es obstáculo para que en determinadas condiciones éste conceda a las partes la facultad de constituir accidentalmente un órgano especial para el ejercicio de la jurisdicción, limitando su actividad a la solución de un caso concreto".

No obstante lo anterior, la facultad de constituir accidentalmente un órgano jurisdiccional, de la cual nos hablan los referidos autores, choca en cuanto se contrapone a los principios constitucionales, los cuales no

---

49.- GÓMEZ LARA, CIPRIANO.- Teoría General del Proceso.- Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., México, 1972, Págs. 25 y 26.

50.- CASTILLO LARRAÑAGA, JOSÉ Y OTRO.- Derecho Procesal Civil, 3ª edición.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, Pág. 56.

contemplan la posibilidad que ya citamos, sino en los casos que ya señalamos anteriormente cuando vimos las jurisdicciones constitucionalmente permitidas.

La explicación histórica de la imposición de un procedimiento especial en tratándose de reclamaciones contra compañías aseguradoras se encuentra en la exposición de motivos de la Ley General de Sociedades de Seguros del 25 de Mayo de 1926, mismos que señalan la conveniencia de que dichas controversias fueran resueltas por verdaderos peritos en la materia, tratando de evitar en lo posible el sometimiento del conflicto de derecho a los Tribunales comunes.

Por lo anterior, deducimos que el procedimiento que se establece en el artículo 135, fracciones II y III de la L.G.I. y S.M.S., que hacen alusión a los juicios arbitrales en AMIGABLE COMPOSICION y en estricto derecho respectivamente, carecen en principio de los elementos necesarios para poderseles catalogar como arbitrajes en el sentido estricto del concepto.

Desde nuestro punto de vista, inferimos que el legislador tuvo la intención de agregar esta instancia administrativa en un afán de proteger al beneficiario del seguro, quien en todo caso es el TITULAR DEL DERECHO INDEMNIZATORIO del contrato de Seguro. Sin embargo, la protección buscada no se ha concretado en cifras concretas, en virtud de como ya se señaló, la C.N.S.F., asume un comportamiento "Tibio", por así decirlo, toda vez que no funge como una verdadera Procuraduría, como lo es por ejemplo la del Consumidor y tampoco se le puede catalogar como un tribunal especializado y menos aún ha buscado la implantación de métodos que permitan la adopción general de una cultura del Seguro en nuestro País.

**PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES QUE INTERVIENEN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

Los artículos 135 y 136 de la L.G.I. y S.M.S., señalan dos procedimientos fundamentales para dirimir controversias suscitadas con motivo de reclamaciones en contra de Compañías Aseguradoras, el primero de ellos es de carácter obligatorio y el segundo queda sujeto a la voluntad de sometimiento de las partes en conflicto; nos referimos al procedimiento conciliatorio y al juicio arbitral respectivamente.

En ambos casos, la sujeción a los procedimientos presupone la existencia de sujetos y condiciones que veremos a continuación:

**A). SUJETOS.**

Los sujetos que intervienen en los procedimientos de conciliación y arbitraje en materia de seguros son los siguientes:

- a.- El RECLAMANTE;
- b.- LA ASEGURADORA, y
- c.- La COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.

Siguiendo la distinción del Maestro Cipriano Gómez Lara que formula en su obra "Teoría General del Proceso"(51), hacemos notar que las dos primeras, son partes en SENTIDO MATERIAL, en virtud de que la resolución que se emita por parte de la C.N.S.F., vendrá a afectar su esfera jurídica de manera directa.

Claro está que en el procedimiento pueden intervenir otros sujetos como son los testigos, los peritos, representantes legales, etc., pero éstas

---

51.- GOMEZ LARA, CIPRIANO.- op. cit., Pág. 27.

son partes en SENTIDO FORMAL en cuanto están capacitadas legalmente para actuar en el proceso persiguiendo una resolución jurisdiccional, sin que ésta afecte concretamente y en forma particular su esfera jurídica.

Los sujetos principales en los procedimientos de conciliación y arbitraje son, como se ve, la C.N.S.F., la Aseguradora y el reclamante, veamos:

a.- EL RECLAMANTE: Generalmente quien efectúa la reclamación ante la C.N.S.F. es el asegurado, quien en sentido estricto, es la persona cuyas características individuales recaen sobre la cobertura del Seguro. Ahora bien, en sentido amplio, asegurado es el que suscribe la póliza de la Compañía Aseguradora, comprometiéndose al pago de las primas estipuladas y teniendo derecho al cobro de las indemnizaciones que corresponden con motivo del siniestro.

En todos los casos es el beneficiario del Contrato de Seguro quien realiza la reclamación en virtud de que su vínculo con la relación contractual es el ser titular del derecho indemnizatorio.

De hecho, especialmente en los riesgos patrimoniales, o sea en los que el siniestro afecta directamente el patrimonio del asegurado, por ejemplo un Seguro Contra incendio, el asegurado, contratante y el beneficiario del seguro suelen ser la misma persona.

En los seguros de personas como son los de Vida, Enfermedades y Accidentes, es frecuente y sobre todo en los Seguros de Grupo, que los tres conceptos ya citados funcionen independientemente.

b.- LA ASEGURADORA: El hecho característico de los procedimientos de conciliación y arbitraje, es que la reclamación siempre habrá de interponerse contra una Compañía de Seguros, es decir, una Sociedad Anónima, o bien,

una Sociedad Mutualista.

Según se desprende del artículo 135, Párrafo Primero de la L.G. I. y S.M.S., el Procedimiento Conciliatorio sólo tendrá lugar si la reclamación se hace contra una Institución o Sociedad Mutualista de Seguros, con motivo del Contrato de Seguro respectivo.

La ley nos habla de Instituciones de Seguros, sin embargo, precisando un poco advertimos que todas las Compañías de Seguros se constituyen como Sociedades Anónimas o Sociedades Mutualistas, con la salvedad de que éstas pueden tener participación estatal mayoritaria, razón por la cual en su momento fueron designadas con el nombre de "Instituciones", precisamente por tener carácter gubernamental (Como es el caso de Aseguradora Hidalgo, por ejemplo).

c.- La COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS: Este Organismo del cual ya tratamos en el capítulo respectivo, funge como autoridad conciliadora en la primera etapa y en la segunda actúa como árbitro al ser designado como tal por las partes en conflicto.

El procedimiento de la L.G.I. y S.M.S., no da en principio a las partes el libre albedrío en la designación de árbitro ya que se menciona en el inciso e) de la fracción I del artículo 135:

"En la junta de avenencia se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si ésto no fuere posible, la Comisión los invitará a que voluntariamente y de común acuerdo la designen árbitro, sea en amigable composición, o en juicio arbitral de estricto derecho...".

Como se puede apreciar, dicha disposición no entraña una convocatoria para el nombramiento de árbitro, sino que constriñe a los interesados a designar a la C.N.S.F. con tal carácter, sin ninguna otra opción, y sin

que exista la posibilidad legal de que las partes en conflicto designen como árbitro a otra persona, ya que no debemos olvidar que la L.G.I. y S.M.S., es una ley especial en materia mercantil, de aplicación preferente a la regulación general del arbitraje establecida en los artículos 1051 a 1054 del Código de Comercio y ésto es además la interpretación lógica de lo anterior si se considera que a contrario sensu, si cupiera la posibilidad legal de designar como árbitro a una persona distinta de la C.N.S.P., tendría que regular ésta su conducta arbitral conforme a las normas cuya aplicación es privativa de dicha Comisión, bajo pena de que el tribunal común a cuyo conocimiento se sometiera la ejecución del Laudo respectivo, lo desapruébe, bien porque no se siguieron las reglas generales del arbitraje mercantil en materia de seguros, o bien, porque no fungió como árbitro el organismo a que limitativamente se refiere el artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S.

B). PRESUPUESTOS DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN MATERIA DE SEGUROS.

En nuestra opinión son dos las condiciones para el inicio formal del procedimiento de conciliación: la existencia de una relación contractual y la reclamación, veamos:

a.- EXISTENCIA DE UNA RELACION CONTRACTUAL:

Hacemos notar que esta primer condición, no es determinante para el inicio del procedimiento a que hacemos referencia. Sin embargo, sin ella no es posible que pueda existir la reclamación.

No mencionamos como condición la existencia de la Póliza, toda vez que al momento del siniestro puede suceder que aún no se hubiese expedido la misma. No olvidemos que la Póliza es el documento en que constan los derechos y las obligaciones de las partes contratantes y forman parte de ella



todos aquellos documentos necesarios para su expedición, así como los anexos y endosos posteriores a su otorgamiento.

Sin embargo, también es cierto que la Póliza es el medio de prueba fundamental para constatar los términos y condiciones en que se contrató. Ninguna otra prueba, salvo la confesional se admitirá para probar la existencia del Contrato de Seguro, mas no su contenido, según se deriva del artículo 19 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

Consideramos que la sola relación contractual es suficiente para que de ella se derive una controversia entre el asegurado y la Compañía de Seguros, aunque ésta no se haga constar por escrito en una Póliza.

Refuerza lo anterior el hecho de que el artículo 21 de la citada Ley Sobre el Contrato de Seguro, señala lo siguiente:

"Art. 21.- El contrato de seguro:  
I.- Se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta...".

b.- LA RECLAMACION:

El presupuesto indispensable para poder dar inicio al procedimiento conciliatorio ante la C.N.S.F., es sin lugar a dudas la reclamación que es la presentación formal de la inconformidad ante el citado Organismo, que hace el titular del DERECHO INDEMNIZATORIO, directamente o a través de sus representantes legales, por o con motivo de la negativa de la compañía de seguros para pagar la indemnización del siniestro. Asimismo puede interponerse ante el silencio o la negligencia de la Aseguradora a dar atención del siniestro u otra situación generada por la relación contractual.

La fracción I, inciso A) del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., señala dos aspectos de suma importancia:

PRIMERO: La reclamación debe presentarse por escrito, y

SEGUNDO: Su presentación interrumpe el plazo establecido en el artículo 81 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, que se refiere a la prescripción de las acciones derivadas de la relación contractual.

Nada señala la Ley en cuanto al número de copias, ni a los documentos base de la acción que deban acompañarse al escrito de reclamación por lo que se deduce que pueden o no presentarse con el mismo.

Hasta antes de las reformas a la L.G.I. y S.M.S., publicadas en el D.O.F. el 14 de julio de 1993, se señalaba en su artículo 135, fracción I inciso c), que al recibir la reclamación, la Comisión ordenaría que dentro del término de 10 días hábiles la empresa de seguros constituyera e invirtiera su reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir, situación que afortunadamente se solucionó, indicándose ahora que dicha reserva sea ordenada una vez concluida la junta de avenencia respectiva.

Se infiere también del citado artículo 135, que la reclamación no tiene que reunir formalidades, sin embargo para que la autoridad pueda darle el trámite adecuado es preciso que cuente con los siguientes elementos:

- Nombre y domicilio de las partes en conflicto, y
- Hecho o situación que se reclama.

Tampoco se deduce que el reclamante tenga que acreditar fehacientemente su interés jurídico como parte en sentido material (AD CAUSAM), en base a que existe la posibilidad que al realizarse el siniestro u otra situación derivada de la relación contractual el reclamante careciera de documentos para demostrarlo, como puede ser la misma Póliza u otro documento que acreditara el perfeccionamiento del contrato.

A). OBLIGATORIEDAD DEL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento conciliatorio en materia de seguros ostenta el carácter de obligatorio, si es que se pretende demandar a una aseguradora, de hecho su omisión constituye una excepción dilatoria que puede interponerse por la demandada, según lo dispone el artículo 136 de la L.G.I. y S.M.S.

Durante 1993, se resolvieron por esta vía 993 reclamaciones, mismas que representaron el 27% del total de las recibidas por el referido Organismo en todo el País (52). Esta etapa se inicia en el momento que el reclamante presenta su reclamación en la oficialía de partes de la C.N.S.F.

B). PRESENTACION DE LA RECLAMACION.

Como ya hemos visto, el escrito de reclamación no tiene formalidades que cubrir y sólo basta que se mencionen los nombres y los domicilios de las partes, así como el hecho o hechos que se reclaman para que se le pueda dar trámite.

Por su parte, la Comisión frente a la reclamación tiene la posibilidad de prevenir al reclamante para que aclare, corrija o complete, hecho lo cual procede a darle curso. Esta facultad obedece no a un precepto legal, toda vez que no se contempla en el artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., mas bien se trata de un acto derivado de la práctica.

Advertimos entonces que la Comisión tiene frente a la reclamación dos posibilidades de actuación:

- a.- Dar trámite a la reclamación, y
- b.- Prevenir al reclamante.

En el primer supuesto gira el oficio de citación respectivo a cada una de las partes, haciéndoles saber la fecha y la hora para la celebración de la junta de avenencia a que se refiere el inciso d) de la fracción I del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., misma que debe realizarse dentro de los 20 días hábiles contados a partir de recibida la reclamación.

Es de hacer notar, que en la práctica rara vez se celebra la junta dentro del término a que se hace referencia. Lo normal es que se haga después, esto debido a la carga de trabajo de la Comisión.

Creemos que lo anterior es el primer inconveniente que presenta el procedimiento en cuestión, toda vez que su agotamiento demora por lo menos un mes y medio, tiempo durante el cual, si la Ley lo permitiese, la demanda ante tribunales civiles podría haber llegado por lo menos a la contestación de la demanda.

En el mismo oficio de citación dirigido a la Aseguradora se le fija el plazo para presentar el informe por conducto de un representante legítimo, en el cual deberá responder de manera razonada respecto a todos y cada uno de los hechos a que se refiera la reclamación, el informe deberá presentarse con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la junta respectiva.

La falta de presentación del informe, no puede ser causa para suspender o diferir la referida junta y ésta deberá darse por concluida en el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la propia Comisión no pueda celebrarse en la fecha indicada,

caso en el cual se deberá verificar dentro de los ocho días naturales siguientes.

Antes de las reformas del 14 de julio de 1993, el plazo para rendir el informe era de 5 días contados a partir de aquél en que recibía el traslado de la reclamación, con las consiguientes inconveniencias que presentaba debido a la premura del tiempo y no pocas veces se presentaban los informes incompletos u oscuros.

Actualmente se establece una multa específica de 50 días de salario mínimo general vigente en el D.F. por cada día natural de retraso en la presentación del informe. Anteriormente sólo existía una multa genérica de 50 a 100 días de salario por el incumplimiento de las empresas aseguradoras a los acuerdos o resoluciones de la C.N.S.F., en los procedimientos respectivos.

De la misma forma se establece expresamente la facultad de la C.N.S.F., para requerir información adicional dentro de los 10 días naturales siguientes a la junta de avenencia. El incumplimiento se sanciona con la indicada multa de 50 días de salario.

Generalmente las reclamaciones se presentan siguiendo las formalidades de una demanda común y en muchas ocasiones también las aseguradoras presentan informes insuficientes o ambiguos ante la pasividad de los Secretarios de Acuerdos adscritos a la C.N.S.F., quienes en contadas ocasiones requieren a la aseguradora información adicional, resultando ser letra muerta la infracción que previene la ley en estos casos.

C). LA JUNTA DE AVENENCIA.  
=====

La junta de avenencia está prevista en el inciso d) de la fracción I del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S. y tiene varias posibilidades; ya que puede o no acudir a la misma alguna de las partes, y si se trata de la

de la Aseguradora, se le aplica una multa equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el D.F., pudiéndosele citar cuantas veces sea necesario a menos de que el reclamante hubiere solicitado que se dejen a salvo sus derechos y su reincidencia se puede castigar con multa hasta el doble de la ya mencionada.

Si el reclamante no comparece, se dejan a salvo sus derechos para que los haga valer ante los tribunales competentes.

Una vez que concurren ambas partes a la audiencia en cuestión, se da inicio a la misma cuando el Secretario de Acuerdos de la C.N.S.F., corre traslado con el informe rendido por la aseguradora a la parte reclamante.

Durante la junta de conciliación las partes pueden tener varias opciones:

a.- El reclamante solicita le sean dejados a salvo sus derechos, por así convenir a sus intereses;

b.- La Aseguradora podrá argumentar la imposibilidad, en ese momento, de conciliarse con su contraparte y expresa su voluntad de no someter sus diferencias al arbitraje de la Comisión. En estos dos primeros casos, las partes en conflicto están en libertad de acudir ante los tribunales competentes, en términos de la fracción IX del artículo 135 de la mencionada ley;

c.- Las partes consideran que necesitan tiempo para decidir si se resuelve o no su conflicto, por lo que solicitan se difiera la audiencia para una fecha cierta y determinada, o bien, se suspenda para una fecha indeterminada;

d.- Las partes después de haber sido exhortadas por la Comisión a conciliar sus intereses y al no haber sido posible esto, voluntariamente y de común acuerdo designan árbitro al referido organismo para que resuelva su conflicto mediante juicio arbitral en amigable composición o en estricto

derecho a elección, y

e.- Las partes llegan a un acuerdo, realizandose la conciliación.

En todos los casos la determinación a que lleguen las partes debe hacerse constar por escrito, levantandose el acta correspondiente.

Respecto al inciso c); la Ley nada manifiesta respecto al límite que pudiera imponerse al diferir las juntas, pudiendose dar el caso de que se difieran por ocasiones indeterminadas con el consiguiente perjuicio para el reclamante. Aunque el criterio de la C.N.S.F., no estipulado en la Ley, procura que sólo sea diferida en dos ocasiones y la tercera vez se deja en suspenso la junta de conciliación.

Durante la audiencia es frecuente observar la pasividad de los conciliadores, quienes tienen atadas las manos, digámoslo así, por la misma Ley, la cual no les permite otro margen de acción como para poder fungir como Procuradores y sólo da la posibilidad de solicitar aclaraciones a las partes. Tal vez en un intento de proteger los intereses de los reclamantes la Ley dispuso la constitución e inversión de la reserva para obligaciones pendientes de cumplir, sin embargo, como se habrá de explicar, esa disposición ocasionó diversas controversias en cuanto a la constitucionalidad de la misma.

Pero el más grande error que se comete en el artículo 135 fracción I de la L.G.I. y S.M.S., consiste en que no hay posibilidad de nombrar a un árbitro distinto de la Comisión, lo que supone un serio problema en cuanto a su validez constitucional, toda vez que al designarse árbitro al referido Organismo, se le está facultando para ejercer una función jurisdiccional que no le pertenece, o mejor dicho, no debiera pertenecerle.

En cuanto a que las partes lleguen a un acuerdo conciliatorio

como ya precisamos, en un 27% de los casos se llega a tal situación por lo que a simple vista se pudiera justificar la actuación de la Comisión. Pero analizando los casos que llegan a conciliarse, advertimos que muchos de ellos se refieren a asuntos que bien pudieron conciliarse sin necesidad de haber acudido a la citada Dependencia, lo cual nos da pauta para sugerir la conveniencia de que el procedimiento conciliatorio en materia de seguros, tuviese el carácter de opcional y sin constituirse, como sucede en muchas ocasiones, en un obstáculo procedimental.

Por otro lado, el acta que se elabora respecto al acuerdo conciliatorio, tiene validéz plena en virtud de que la misma C.N.S.F. le otorga fe pública al acto, pudiendosele dar la misma categoría de la sentencia ejecutoria, en virtud de que su contenido puede ser obligado a cumplirse de manera coactiva por el Organismo en los términos de la fracción VIII del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S.

Por último, como ya se ha podido apreciar, resulta a nuestro juicio que el sistema establecido es perjudicial en cierta forma tanto para el reclamante como para el asegurador, ya que al primero se le obliga a seguir una instancia prohibida por la Constitución y a erogar gastos inherentes a la defensa de sus intereses y al segundo porque se le ciñe la necesidad de constituir e invertir una reserva que afecta su patrimonio, como se verá en el siguiente capítulo.

#### 4.- LA CONSTITUCIÓN E INVERSIÓN DE LA RESERVA ESPECÍFICA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR.

##### A). LAS RESERVAS TÉCNICAS

Las reservas para obligaciones pendientes de cumplir entran dentro



del género de las reservas técnicas, también denominadas legales u obligatorias y son aquellas previsiones económicas que cualquier entidad aseguradora debe realizar para hacer frente a obligaciones futuras que surgirán una vez efectuado el cierre contable de cada ejercicio económico.

El artículo 46 de la L.G.I. y S.M.S., especifica los tipos de reservas que las Instituciones de Seguros están obligadas a constituir:

**\*Artículo 46.- Las Instituciones de Seguros deberán constituir las siguientes reservas técnicas:**

- I. Reservas de riesgos en curso;**
- II.- Reservas para obligaciones pendientes de cumplir;**
- III.- Reservas de provisión, y**
- IV.- Las demás previstas en esta Ley."**

Las reservas de riesgos en curso se reglamentan en el artículo 47 y las de provisión en el artículo 51 de la citada Ley.

Por su parte las reservas para obligaciones pendientes de cumplir tienen una especial connotación ya que constituyen una pieza importante para efectos del presente estudio, veamos:

**B). RESERVAS PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR.**  
\*\*\*\*\*

Se regulan en el artículo 50 de la L.G.I. y S.M.S. y en general su necesidad se explica al considerar que, cuando un ejercicio económico ha acabado, hay determinado número de siniestros que aún están pendientes de liquidación y los pagos indemnizatorios se efectuarán en el año siguiente o en otras anualidades sucesivas. En ese sentido, los aseguradores deben constituir al final del año una reserva equivalente al importe previsto de los siniestros estimados o definitivos de todos aquellos siniestros que habiendo ocurrido en el ejercicio que se cierra, hayan sido comunicados con posteriori

ridad a la terminación de dicho periodo, pero antes de efectuarse el cierre de las cuentas.

También se realizan para hacer frente a siniestros ocurridos pero no reportados y corresponden a la reserva que debe constituirse para hacer frente al costo de los siniestros realmente ocurridos en cada ejercicio.

C). LA ORDEN DE CONSTITUCION E INVERSION DE LA RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR.

Dentro del procedimiento conciliatorio, la C.N.S.F., tiene la facultad expresa de ordenar la constitución e inversión de la reserva para obligaciones pendientes de cumplir, según lo señala el inciso c) del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S.:

"Art. 135...

I...

c). La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas al concluir la junta de avenencia a que se refiere el inciso d) de esta fracción, ordenará a la empresa de seguros que dentro del término de 10 días hábiles siguientes, constituya e invierta una reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir en valores de fácil realización ante Nacional Financiera, S.N.C., la empresa de seguros deberá presentar a la Comisión el contrato de depósito respectivo dentro del término a que alude este inciso a fin de comprobar la constitución e inversión de dicha reserva."

Contra el acuerdo que ordena o niega la constitución de la reserva NO SE ESTABLECE EN LA LEY RECURSO ALGUNO, por lo que consideramos necesario se contemple uno, además se ha discutido en muchas ocasiones sobre la legalidad o ilegalidad de tal disposición, pues por una parte se ha considerado

que es anticonstitucional, como se verá en el siguiente capítulo, y por otra, que está en contra de lo que establece el artículo 14 de la L.G.I. y S.M.S., el cual señala:

"Art.14.-Mientras las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, no sean puestas en liquidación o declaradas en quiebra, se considerarán de ACREDITADA SOLVENCIA y no estarán obligadas por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales hecha excepción de las responsabilidades que puedan derivarse de juicios laborales, de amparo o por créditos fiscales."

De acuerdo con lo anterior las Compañías de Seguros no están obligadas a constituir ningún depósito o fianza, mientras no sean declaradas en liquidación o en quiebra, excepto en los casos a que el propio artículo hace referencia y donde no se encuentra incluido el caso del artículo 135 de la Ley en comento.

La Comisión, en la práctica, sólo ordena la citada reserva si es que el reclamante demuestra un interés jurídico al asistir a la junta de conciliación respectiva, o bien, al comprobar fehacientemente ante el referido Organismo que ha procedido a hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes.

Por otro lado, de la lectura de la fracción I del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., se deducen las características de la referida reserva:

a.- OBLIGATORIEDAD: el inciso c), párrafo 2º de la fracción a que hacemos cita nos indica: "En caso de que la empresa de seguros no constituya e invierta la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior (10 días), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a nombre de la empresa, procederá

a constituir e invertir la reserva en aquellos valores que estuvieren afectos a las reservas técnicas de la empresa de seguros y ésta deberá reponerlos en los términos que la presente Ley señala para la reconstitución de las reservas".

b.- NO DEBE SER SUPERIOR A LA SUMA ASEGURADA: Debiendose añadir en todo caso los productos que aquella hubiera generado desde la fecha en que fue recibida la reclamación en la Comisión. Concuerdá con esta disposición el artículo 50, fracción I, inciso d), de la L.G.I. y S.M.S., el cual señala que la reserva para obligaciones pendientes de cumplir se ordenará por la cantidad que ordene la C.N.S.F.

c.- LA ORDEN ESTA SUJETA AL CRITERIO DE LA COMISION: El artículo - 135 fracción I, inciso d), párrafo 5º menciona: "La citada Comisión podrá abstenirse de ordenar la constitución de la reserva señalada, si a su juicio carece de elementos suficientes para fundamentar la procedencia de la reclamación".

d.- EL ACUERDO QUE ORDENE O NO LA CONSTITUCION DE LA RESERVA NO PREJUZGA LA PROCEDENCIA DE LA RECLAMACION.

Debido a la importancia que tiene la orden de constitución e inversión de la reserva, es de suponerse que debiera llevarse en un legajo del expediente principal, sin embargo, en la práctica no sucede así. De hecho la motivación y argumentos favorables o desfavorables para su procedencia se lleva en tarjetas que los abogados adscritos al referido Organismo, separan del expediente principal para mantenerlos tan sólo en minutarios a los cuales las partes no tienen acceso. El oficio que ordena constituir e invertir la reserva muchas veces no contiene los motivos en que se basa la autoridad para su expedición, lo cual ocasiona un serio problema de legalidad ya que en el supuesto de que una orden de constitución e inversión de la reserva

no procediese, el reclamante no podría enterarse al momento de las causas por las que la autoridad negó dicha orden, creando esta situación incertidumbre jurídica pues en todo caso la procedencia o no de la multicitada orden debiera ventilarse en un procedimiento por el cual el reclamante pudiera expresar argumentos a favor para que se ordenara la reserva.

Sin embargo, la orden de constituir e invertir la reserva, sólo queda al arbitrio de la Comisión. A nuestro juicio también perjudica en su patrimonio a las Aseguradoras en virtud de que se les priva del goce de su propiedad y por consiguiente de las rentas que ésta pudiese generar. Además, también sostenemos que se les viola un derecho constitucional que es el de PREVIA AUDIENCIA Y PROCESO LEGAL consagrado en el artículo 14 de nuestra Carta Magna. Sobre esto ahondaremos en el siguiente capítulo, baste por ahora señalar la serie de deficiencias que la ley contiene.

D). LA CANCELACION DE LA RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR.

El artículo 135, fracción I, inciso d) de la L.G.I. y S.M.S., establece dos formas de cancelar la referida reserva:

a.- Se faculta a la C.N.S.F. para decretar la cancelación de la reserva, a petición de la Aseguradora, si el reclamante no acredita haber presentado su demanda dentro de los 180 días naturales siguientes a la junta de avenencia, (esta situación no se preveía antes de las reformas del 14 de julio de 1993).

b.- Se preceptúa que la C.N.S.F. ordene la cancelación de la reserva a petición de la Aseguradora y previa vista al reclamante, en casos de caducidad o preclusión de la instancia o procedencia de la excepción de

prescripción, sin perjuicio de la facultad de ordenarla nuevamente, en su caso.

Por otro lado, existe un último párrafo del inciso en cuestión que expresa lo siguiente:

"Si con motivo de no haber comparecido el reclamante a la junta de avenencia, la empresa de seguros solicita autorización a la Comisión para cancelar la reserva que se le hubiera ordenado constituir e invertir conforme al inciso anterior, mediante notificación personal se dará vista al reclamante a fin que dentro del término de 5 días manifieste lo que a su interés convenga. Una vez concluido el plazo, a solicitud de la empresa de seguros, la Comisión, en su caso, la autorizará a cancelar la reserva que se le ordenó constituir".

Dicho precepto no debiera figurar más en la Ley, puesto que en el mismo inciso se manifiesta que la Comisión podrá abstenerse de ordenar la constitución de la reserva señalada si el reclamante no comparece a la junta de conciliación ( y de hecho es un criterio que siempre se observa en la Comisión), entonces tenemos que la citada reserva no puede constituirse sin que antes en reclamante haya asistido a la junta respectiva y de esta forma la empresa de seguros no puede solicitar que se cancele lo que aún no ha sido ordenado.

Otras disposiciones referentes a la reserva para obligaciones pendientes de cumplir son éstas:

a.- Se dispone que la reserva se constituirá incluyendo los productos que hubiere generado desde la recepción del reclamo por la C.N.S.P., aún cuando la orden de constitución se emita hasta que el reclamante demande ante tribunales.

b.- Se establece que los intereses moratorios pagaderos conforme a la resolución correspondiente se cubrirán con cargo a los productos de la reserva y que si el importe de esos intereses es superior al de los productos, la diferencia excedente es irrenunciable (anteriormente esa diferencia tenía el carácter de renunciable), artículo 55, fracción II de la L.G.I. y S.M.S.

c.- Existe una multa específica de 50 días de salario mínimo vigente en el D.F., por no constituir la reserva, si su monto es de hasta 500 días de ese salario y del 1% del monto reclamado, con límite de 5000 de ese salario si el monto de la reserva es superior a 500 días al salario en cita (fracción XIX, artículo 139 de la L.G.I. y S.M.S.).

Si el reclamante obtiene resolución favorable en el conflicto, le corresponderá el producto de la reserva independientemente de los intereses legales que le correspondan por mora en que hubiere incurrido la compañía, en los términos del artículo 55 de la L.G.I. y S.M.S., en cambio, si es la Aseguradora la que obtiene el fallo a su favor, es ésta la que tiene derecho al retiro de la reserva y sus productos.

Respecto al inciso b) ya citado, creemos que se involucran erróneamente dos conceptos diferentes que son, primero el interés legal por incurrir en mora cualquier deudor y otro la constitución de la referida reserva los cuales son dos conceptos que debieran funcionar por separado, o mejor dicho, uno independiente del otro, sin que sus consecuencias jurídicas se entremezclen, así por ejemplo, el producto de la inversión de la reserva debiera ser pagado al reclamante además de los intereses legales, no sólo porque son conceptos diferentes, sino porque persiguen finalidades diferentes, por lo que resulta inadecuada e injusta la forma en que la Ley los contempla.

Como ya se vió en el punto número 1 de este capítulo, el arbitraje ha sido definido como una de las formas de auto composición que aún subsisten y además constituye un equivalente jurisdiccional. De hecho se le considera como un medio del cual se derivó propiamente la jurisdicción, como una de las funciones del Estado.

El arbitraje al cual se someten las partes de un conflicto en materia de seguros ante la C.N.S.F., tiene una serie de características que la hacen especial, ya que es poseedora de los elementos que contiene una JURISDICCION PLENA. En efecto, pues como se vió en el capítulo respectivo, el concepto jurisdicción implica el poder que tiene el Estado para resolver conflictos de derecho con fuerza vinculativa para las partes. Esto entraña un poder coercitivo del Estado para imponer y exigir su cumplimiento. Además como ya se apuntó, dicha función está encomendada a un Poder de la Unión determinado como lo es el Judicial y en vía de excepción, la Carta Magna de nuestra República, señala además la jurisdicción administrativa y la laboral.

En este punto añadiremos otra peculiaridad del Laudo que dicta la C.N.S.F. una vez resuelto el conflicto sujeto a su arbitraje; ésta es la categoría de COSA JUZGADA que adquiere. Esto es importante, en virtud de que la cosa juzgada pertenece a la esencia de la jurisdicción por lo que si un acto, independientemente de la forma rigurosamente procedimental que revista no adquiere la autoridad de cosa juzgada, no se tratará de un acto jurisdiccional. También pertenece a la esencia de la cosa juzgada, y por ende, de la jurisdicción, la COERCIBILIDAD en tratándose de las sentencias de condena, que son las que reparan los derechos lesionados o tutelan el derecho subjetivo; sin perjuicio de los demás tipos de sentencias que se



emiten al amparo de la jurisdicción, como son las de mera declaración, las constitutivas, las del estado civil, etc.

La cosa juzgada y su eventual coercibilidad son características del acto jurisdiccional y su carácter irreversible no aparece en ninguno de los otros modos de actuación del Poder Público; por ejemplo, una Ley puede ser derogada por otra Ley; un acto administrativo por otro acto administrativo, etc., pero una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada no puede ser sustituida, derogada, ni revocada por otro acto del Órgano jurisdiccional.

La coercibilidad que conlleva o que es inherente al Laudo Arbitral y a los convenios celebrados ante la propia Comisión, derivan de la fracción VIII del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., el cual a la letra dice:

"Art. 135...

VIII.- Corresponde a la Comisión LA EJECUCION DEL LAUDO que se pronuncie, para lo cual mandará pagar a la persona en cuyo favor se hubiere pronunciado el laudo del monto de la reserva constituida e invertida en términos de la fracción I de este artículo.

Si no fuera suficiente el monto de dicha reserva, la Comisión procederá al remate en bolsa de valores depositada conforme a esta Ley y si ellos estuvieren afectos a las reservas de la empresa de seguros, ésta deberá reponerlos de acuerdo a lo que establece esta Ley para reconstitución de las reservas.

Los convenios celebrados ante la propia Comisión tendrán el carácter de una SENTENCIA EJECUTORIA y podrán ser ejecutados por la misma, en términos de esta fracción, y ...".

De lo anterior inferimos claramente que los procedimientos a que se refiere el artículo 135, fracciones II y III constituyen una clara intervención del Poder Ejecutivo en el ámbito jurisdiccional, toda vez que

reunen los elementos suficientes como para poder ser considerados de esta forma.

A). EL COMPROMISO ARBITRAL.  
=====

El artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., establece dos opciones a las partes: designar árbitro a la C.N.S.F., o bien, acudir a tribunales competentes para hacer valer sus derechos. En el primer caso, cuando las partes se someten al arbitraje y celebran el pacto o Convenio Arbitral, se encuentran sujetos a los términos y condiciones que en el mismo se estipulan.

En ocasiones el Compromiso Arbitral se confunde con la denominada CLAUSULA COMPROMISORIA, pero existe una principal diferencia entre ellas, que es la temporalidad, mientras la Cláusula Compromisoria surge cuando el litigio todavía no se concibe, el compromiso lo hace cuando éste ya existe.

El Compromiso Arbitral es un acto por el cual las partes sustrayéndose a la jurisdicción ordinaria, por acuerdo libre de voluntades o en cumplimiento de una Cláusula Compromisoria, se obligan y someten al arbitraje las cuestiones concretas que en él se determinan, nombrando los árbitros, fijando el procedimiento y señalando las formalidades del Laudo.

El citado compromiso puede pactarse independientemente de la existencia o no de la Cláusula Compromisoria, porque aunque las partes no hayan convenido la intervención arbitral, están en pleno derecho de comprometer en árbitros un negocio jurídico concreto, según se desprende de la propia Ley, es el elemento indispensable que marca el nacimiento del juicio arbitral.

A efecto de que tenga plena validez, el compromiso arbitral debe ser otorgado por quien tenga capacidad legal, pues en caso contrario podría resultar nulo por estar sujeto a los vicios del consentimiento.

Respecto a la forma, éste debe constar en acta pública de la C.N.S.F., como lo dispone el artículo 135 de la referida Ley. En su contenido, el compromiso arbitral debe señalar en primer término la controversia que se somete al arbitraje, los términos que los árbitros deben respetar para lograr su cometido, señalar el procedimiento que deberá seguir el árbitro y la designación misma de éste.

En cuanto al procedimiento, las partes están o debieran estar en libertad de señalar o convenir el que debe respetarse, limitando su compromiso al hecho de que no deben renunciar a los derechos esenciales de todo procedimiento, como lo son la demanda, contestación, ofrecimiento de pruebas y el derecho de alegar.

La fracción III del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., en su primer párrafo manifiesta:

"Art. 135...

III.- El juicio arbitral de estricto derecho se apegará al procedimiento que convencionalmente determinen las partes en acta ante la Comisión, fijando las reglas para tal efecto, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en el mismo el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, salvo lo dispuesto en el artículo 617...".

Desgraciadamente y contrariando el anterior precepto, en la práctica la Dirección de Conciliación y Arbitraje de la C.N.S.F., se opone e impide que las partes establezcan modalidades en el pacto arbitral en estricto derecho. En efecto, toda vez que el juicio arbitral toma forma de un juicio ordinario mercantil, en el que deben presentarse todas las etapas procesales que el propio juicio establece (excepto la publicación de probanzas, que es opcional).

Por lo que respecta al artículo 617 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que menciona el precepto antes transcrito, señala:

"Art. 617.- El compromiso será válido aunque no se fije término del juicio arbitral y, en este caso la misión de los árbitros durará setenta días. El plazo se cuenta desde que se acepte el nombramiento."

El precepto fue excluido expresamente del compromiso arbitral de estricto derecho, en virtud de que el término a que se refiere constituye una forma de terminar con el arbitraje y lo común es que la Comisión demore más de un año en dictar su Laudo.

Por cuanto a sus efectos, el compromiso arbitral crea las EXCEPCIONES DE LITISPENDENCIA E INCOMPETENCIA, en caso de que alguna de las partes constreñida en una controversia previamente sujeta al juicio arbitral por haberse celebrado el compromiso respectivo, acuda en demanda de justicia ante la jurisdicción ordinaria.

Las causas de extinción del arbitraje son de diversa índole, citando como la más importante, la consecución del fin para el que fue otorgado, es decir, el compromiso se extingue una vez dictado el Laudo correspondiente. Otra de las causas de extinción es por la voluntad de las partes al efectuar una transacción, esto, claro, antes de dictarse el laudo correspondiente. La fracción III Bis del artículo 135 de la citada Ley refiere otra causa de extinción:

"Art. 135...

III BIS. En caso de que se deje de actuar por más de 180 días, operará la CADUCIDAD DE LA INSTANCIA..."

B). LA AMIGABLE COMPOSICION.

En la amigable composición, la C.N.S.F., como árbitro o amigable componedor se aparta del procedimiento ordinario, conociendo el asunto con formas simples, discrecionales (sin prescindir, no obstante de los requisitos esenciales de todo juicio) y deben decidir el litigio sin necesidad de sujetarse a las reglas de derecho, inspirándose en su propio criterio, decidiendo lo que en conciencia crean justo, equitativo, es decir, juzgando como personas de bien.

La L.G.I. y S.M.S., la regula en la fracción II del artículo 135, el cual expresamente señala:

"Art. 135...

II.- En el juicio arbitral con amigable composición, de manera breve y concisa se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje. La Comisión resolverá en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a formalidades especiales pero observando las esenciales del procedimiento. Sólo se admitirá como único recurso el de revocación y la resolución únicamente admitirá aclaración de la misma, a instancia de parte, presentada dentro de los tres días siguientes al de la notificación".

La revocación, nos dice el Maestro Becerra Bautista, se concreta precisamente en "...la impugnación de autos y decretos que sirven para regular los procedimientos..."(53).

En cuanto a la aclaración del laudo, ya citamos que su función es la de corregir omisiones involuntariamente hechas al momento de la resolu-

ción, ya sea por un error de cálculo, mecanográfico u ortográfico, pero sin variar el contenido del mismo. En caso contrario, es decir, al cometer verdaderos agravios, éstos deberán hacerse valer a través del recurso de apelación y no como una simple aclaración del laudo. Pero como la misma Ley lo previene, la citada resolución no admite otro medio de defensa que el JUICIO DE AMPARO, lo que viene a reforzar nuestra posición en el sentido de que el arbitraje que lleva a cabo la C.N.S.F., constituye una jurisdicción plena.

C). ARBITRAJE EN ESTRICTO DERECHO.  
\*\*\*\*\*

El arbitraje en estricto derecho se contempla en las fracciones III y III BIS del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S. En la práctica el juicio arbitral toma la forma de un ordinario mercantil, en el que deben presentarse las etapas procesales que el mismo juicio establece.

Como ya se dijo, también en la práctica, lo común es que las partes no establezcan las modalidades pertinentes al compromiso arbitral y la propia C.N.S.F. presenta a las partes, previamente elaborados en machotes, los puntos sobre los cuales versará el arbitraje e inclusive se trata de evitar que las partes modifiquen el citado compromiso.

Existe un plazo para presentar la demanda respectiva que es de 9 días hábiles, el cual se empieza a contar a partir del día siguiente de la celebración del compromiso, así como para producir la contestación a partir del día siguiente del emplazamiento a juicio.

La ley no establece sanción alguna en caso de que el reclamante no presente su demanda en el plazo que se menciona, aunque es común que el compromiso arbitral contenga una cláusula que declare sin materia el arbitraje. Creemos que la C.N.S.F. no debería dejar a salvo los derechos del

reclamante para que los haga valer ante las autoridades competentes, en virtud de que el mismo artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., presenta una disyuntiva a las partes por cuanto pueden someterse al arbitraje de la citada Comisión o bien, dejar a salvo sus derechos, por lo que consideramos que al admitir el arbitraje optan por someter sus diferencias al órgano en cuestión, renunciando a hacerlos valer ante los tribunales competentes.

Los preceptos que regulan en forma supletoria al arbitraje en estricto derecho son los contenidos en el Código de Comercio y el Código de Procedimientos Civiles Para el Distrito Federal, pero subrayando que en todo caso el procedimiento preferente es el convencional (artículo 1051 del Código de Comercio ).

D). EL LAUDO.  
\*\*\*\*\*

Señala el artículo 135, fracción VII de la L.G.I. y S.M.S. que :

"Art. 135...

VII.- El laudo que condene a una empresa de seguros le otorgará para su cumplimiento un plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación; si no la efectuase la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas impondrá a la empresa una multa equivalente a la tasa que resulte de multiplicar por 1.5 la tasa de interés interbancaria promedio o su equivalente aplicado al monto a que se condenó desde la fecha en que debió haber pagado hasta la fecha en que realice el pago, sin perjuicio de lo previsto en la fracción siguiente."

El laudo, nos señala el Maestro Becerra Bautista, "...en la resolución que pronuncian los árbitros en los términos del compromiso arbitral o de la cláusula compromisoria, por tanto debe resolver el negocio o negocios

sujetos al arbitraje y aún cuando la ley no lo diga en forma expresa, debe contener todos los requisitos formales que a las sentencias atribuyen la ley y la doctrina" (54). También doctrinariamente se ha dicho que el árbitro carece de la EXECUTIO, en consecuencia, la C.N.S.F., no debiera estar facultada para ejecutar el Laudo, pues de esta forma estamos en presencia de un auténtico tribunal especializado en materia de seguros, con jurisdicción plena sobre los litigantes.

La ejecución del Laudo por parte de la C.N.S.F., va más allá de lo que se pudiera esperar, al contemplarse en la fracción VIII del citado artículo 135, lo siguiente:

"Art. 135...

VII. Corresponde a la Comisión la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará pagar a la persona en cuyo favor se hubiere dictado el Laudo, del monto de la reserva constituida e invertida en los términos de la fracción I de este artículo.

Si no fuera suficiente el monto de la reserva la Comisión procederá al resate en bolsa de los valores depositados conforme a la Ley y si ellos estuviesen afectos a las reservas de la empresa de seguros, ésta deberá reponerlos de acuerdo a lo que establece la Ley para la reconstitución de las reservas.

Los convenios celebrados ante la propia Comisión tendrán el carácter de una SENTENCIA EJECUTORIA y podrán ser EJECUTADOS por la misma, en términos de esta fracción, y...".



Lo anterior constituye como ya apuntamos, una verdadera jurisdicción plena, totalmente inconstitucional, ya que es una característica esencial de los árbitros el no poder ejecutar sus laudos, autos y decretos, puesto que todo procedimiento coactivo es de competencia del Poder Judicial, sin importar la índole jurídica de la resolución del árbitro que deba llevarse a cabo.

La misma ley, señala como único medio de defensa contra el laudo el juicio de amparo. Por tener naturaleza administrativa la C.N.S.F. la autoridad que conoce del amparo es el JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En cuanto a la ACLARACION DEL LAUDO contemplado en la Ley, ésta se tramita conforme a los artículos 1331 y 1332 del Código de Comercio. Algunos tratadistas consideran que no se trata propiamente de un recurso, en cuanto al fondo del asunto se refiere, toda vez que no lo afecta y su objetivo se centra en corregir errores o ambigüedades, es decir, errores mecanográficos, gramaticales, aritméticos, etc.

El efecto que más nos llama la atención del laudo dictado por la C.N.S.F., así como de los convenios que ante ella se realizan, es que producen la COSA JUZGADA, que como ya referimos, constituye la imposibilidad de atacar el laudo o sentencia en su caso mediante el uso de MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS como lo son los recursos. Por eso concluimos que el laudo de la C.N.S.F., sí constituye la autoridad de cosa juzgada, en virtud de lo dispuesto por la fracción V del artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., la cual señala como único medio de defensa el juicio de garantías.

~~LEY DE SEGUROS Y FIANZAS~~

~~ARTICULO 136~~

El artículo 136 de la L.G.I. y S.M.S., señala el procedimiento a seguir en caso de que las partes sometan sus diferencias a los tribunales ordinarios o llamados propiamente jurisdiccionales.

Por el momento, únicamente habremos de citar la fracción I de este precepto, el cual dispone:

"Art. 136.- En materia jurisdiccional:

I. Los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra la empresa de seguros si el actor en ella no afirma bajo protesta de decir verdad, que ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior.

En cualquier momento en que aparezca que no se agotó el procedimiento conciliatorio, deberá sobreseerse la instancia e imponer al actor las costas originadas por el procedimiento.

La omisión del procedimiento en la vía administrativa constituye, además, una excepción dilatoria que puede interponerse por la empresa de seguros demandada;".

Esta fracción constituye al procedimiento conciliatorio como una instancia previa y obligatoria. Resulta ser que es una prohibición absurda, no sólo por las consideraciones constitucionales, las cuales se ven en el próximo capítulo, sino porque la imposición del procedimiento conciliatorio de forma obligatoria, tiene el defecto de causar, desde luego, perturbaciones en la economía de los reclamantes, por los honorarios que deben erogar en la defensa de su causa y a las aseguradoras porque se les obliga a consti-

tuir una reserva técnica que afecta la libre disposición de sus recursos.

También es importante señalar que el citado artículo, dentro de una disposición de derecho administrativo, ajena totalmente a la legislación procesal, obliga al agotamiento previo del procedimiento conciliatorio ante un organismo del Ejecutivo. Así pues, se introduce un requisito de procedencia de la acción mercantil que no contiene el propio Código de Comercio, inclusive, tampoco el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria, añadiéndose de esta forma una cortapisa que la Ley procesal no contempla y que además es contraria a la técnica legislativa.

Reforzando lo anterior tenemos que en todo caso la L.G.I. y S.M.S. es especial reglamentaria del género mercantil en materia de seguros. En su especialización, sin embargo, no puede introducir a la misma materia alguna cuya existencia no esté prevista en la Ley General (Código de Comercio). La regla de Derecho que reza: LA LEY ESPECIAL DEROGA A LA GENERAL, es muy clara en el sentido de que la 2ª puede dejar sin efecto una norma contenida el la 1ª, pero también, a contrario sensu, en el orden de que no puede adiccionarla con previsiones que aquella no contenga.

Finalmente, completando esta introducción al procedimiento de un elemento que le es ajeno, el párrafo tercero del citado artículo 136, señala: "la omisión del procedimiento conciliatorio en la vía administrativa constituye, además, una excepción dilatoria que puede interponerse por la empresa de seguros demandada"; apreciándose aquí la exacta relación entre el requisito de la acción y la falta de éste, al darse al demandado la oportunidad de argüir su omisión en vía de excepción con base en una previsión que la ley procesal no contempla, dando tiempo más que suficiente para proponer y estudiar su defensa adecuada.

C A P I T U L O I V .

LA NECESIDAD DE REFORMAR LOS ARTICULOS  
135 Y 136 DE LA LEY GENERAL DE  
INSTITUCIONES Y SOCIEDADES  
MUTUALISTAS DE SEGUROS.

EL CONSTITUCION DE LA RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR EN LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES DE SEGUROS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION CON FECHA 31 DE MAYO DE 1926, DENOMINADO "DE LAS JUNTAS ARBITRALES Y SU FUNCIONAMIENTO" Y CUYO ARTICULO 147 DISPONIA:

A) LA CONSTITUCION E INVERSION DE LA RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR.

El artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S., manifiesta, entre otras disposiciones, que la C.N.S.F., al concluir la junta de avenencia respectiva a la Empresa de Seguros que dentro del término de los 10 días hábiles siguientes, CONSTITUYA E INVIERTA una reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir, pudiendose abstener de hacerlo si a su juicio carece la reclamación de los elementos suficientes para fundamentar su procedencia.

El antecedente remoto de esta disposición, se encuentra dentro del capítulo VIII de la LEY GENERAL DE SOCIEDADES DE SEGUROS, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de mayo de 1926, denominado "DE LAS JUNTAS ARBITRALES Y SU FUNCIONAMIENTO" y cuyo artículo 147 disponía:

"Art. 147.- La junta arbitral, si lo estima conveniente, podrá tomar hasta el término de 10 días para estudiar los alegatos y pruebas exhibidos por la compañía de seguros y el reclamante; asimismo podrá citar a DOS JUNTAS MAS, cada 10 días para aclarar los hechos y hacer cuantas investigaciones estime pertinentes".

Lo anterior lo disponía en lo referente a la procedencia o no de la orden de constitución e inversión de la reserva a que hacemos referencia. Actualmente esa disposición no aparece en el cuerpo de la L.G.I. y S.M.S.

y sólo basta que el reclamante se presente a la citada junta para que pueda ordenarse la reserva.

El acuerdo que ordena o niega la constitución e inversión de la reserva, se contiene en un oficio que la misma Comisión gira a la Aseguradora de que se trate. Pero existe una curiosa característica y ésta es que la motivación muchas veces no aparece en el referido oficio. Como ya se manifestó, en la práctica la motivación y razonamiento legal en que se apoyan los abogados adscritos a la Dirección de Conciliación y Arbitraje del Citado Organismo, se contiene en tarjetas que mantienen en minutarios que no se encuentran al alcance de las partes en conflicto, e inclusive ni siquiera se contiene en el expediente respectivo.

Consideramos necesario que exista un recurso de revocación contra la orden de constitución de la reserva, ésto con el fin de evitar en lo posible que las Aseguradoras utilicen el juicio de amparo contra la misma.

Por otra parte, creemos que la constitución de la reserva como forma de garantizar el pago respectivo al reclamante en caso de que éste tenga éxito con su causa, es ciertamente una medida innecesaria en virtud de que la misma L.G.I. y S.M.S., cataloga a las Instituciones de Seguros como de acreditada solvencia económica, tal como se desprende de la lectura del artículo 14 de la ley en comento:

"Art. 14.- Mientras las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, no sean puestas en liquidación o declaradas en quiebra se considerarán de acreditada solvencia y no estarán obligadas por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales, hecha excepción de las responsabilidades que pueden derivarse de juicios laborales, de amparo o por créditos fiscales".

La discusión acerca de la constitucionalidad o no de la orden de constitución e inversión de la reserva para obligaciones pendientes de cumplir se ha visto afectada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que ha establecido jurisprudencia al considerar que no es violatoria del artículo 14 constitucional, pues estima que dicha constitución es en forma temporal, no afectando el patrimonio de la empresa, veamos:

"114. SEGUROS, LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE SU ARTICULO 135, FRACCION IV, QUE AUTORIZA LA INVERSION DE UNA RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR, NO VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

No es exacto que el artículo 135, fracción IV, de la Ley General de Instituciones de Seguros, lesione la garantía de audiencia y debido proceso legal, resguardada por el precepto 14 de la Constitución Política, pues la constitución e inversión de la reserva a que alude aquél dispositivo es sólo una medida precautoria de carácter técnico que el legislador estableció para garantizar adecuadamente el cumplimiento de las obligaciones pactadas por las compañías de seguros, mientras se resuelve definitivamente en un procedimiento contradictorio (que puede ser cualquiera de los previstos en el propio artículo 135), a cuál de los contendientes asiste la razón pero tal medida no entraña en modo alguno que los bienes invertidos salgan definitivamente del patrimonio de la sociedad recurrente, sino que quedan sujetos a los resultados del procedimiento; y en este último, las instituciones de que se trata tienen oportunidad de ser escuchadas, ofrecer pruebas y alegar en defensa de sus intereses. En otras palabras, no se priva concluyentemente a la aseguradora de sus propiedades, posesiones o derechos, sino SOLO PROVISIONALMENTE,

como medida de garantía para los asegurados..."(55).

Como se puede apreciar, la jurisprudencia que se ha transcrito, manifiesta y afirma que el hecho de que no se prive de su patrimonio a las Aseguradoras, sino "sólo provisionalmente", no las afecta en lo más mínimo.

A pesar de lo anterior, nuestra Carta Magna, en su artículo 14 nos señala:

"Art. 14...

Nadie podrá ser privado de la Vida, de la Libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

El anterior precepto no permite en ningún momento el privar de sus propiedades aunque sea "sólo provisionalmente", como lo sostiene el argumento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El error que comete la Suprema Corte, es el someter la violación constitucional a la TEMPORALIDAD DEL MISMO y ella existe en todo caso, independientemente de su lapso de duración.

Si el procedimiento conciliatorio fue estatuido como un medio para defender y garantizar los derechos de los asegurados, creemos que el legislador no siguió el camino más adecuado, puesto que una mejor forma de defender al asegurado es, sin duda, la creación de una PROCURADURIA, evitándose de paso tantas incongruencias presentes en la L.G.I. y S.M.S., en

---

55.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.-Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1974-1975, "Actualización Administrativa".- Ediciones Mayo; México, 1976, Pág. 865.



relación con nuestra Constitución Política. Aunque pensamos que debido al gran potencial económico de las Aseguradoras y los Grupos Financieros a los que muchas veces se adhieren, difícilmente podrá crearse en nuestro país el citado órgano procurador, incluso, como citamos en su momento, las facultades de conocer en materia de seguros y fianzas por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, se han visto nulificadas al disponerse en el artículo 5º de la Ley Federal de Protección al Consumidor lo siguiente:

**"Art. 5º.- Quedan exceptuadas de las disposiciones de esta Ley, los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los de las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil."**

Con lo anterior, la ley priva de los beneficios de procuración a los consumidores de seguros y los deja en manos de la C.N.S.F., organismo que no funge como procuraduría y que por lo tanto no puede defender los derechos de los asegurados en una controversia específica, concreta, en contra de las Entidades Aseguradoras, creandose con ésto un problema de injusticia debido a la desigualdad de fuerzas entre las partes, éso es incuestionable.

#### **B). LA CUESTION JURISDICCIONAL.**

En el capítulo II, apuntábamos algunas cuestiones acerca de la naturaleza del acto jurisdiccional, dejando asentado que éste tiene peculiaridades que lo diferencian del acto administrativo a saber: el del establecimiento de la cosa juzgada y su eventual coercibilidad. Siguiendo este principio, advertimos que el acto jurisdiccional y, en lo general, la jurisdicción,

están regulados por normas propias y distintas a las que regulan el acto administrativo, habida cuenta de los diferentes intereses que en uno y otro caso se tutelan y de las facultades, también distintas, de que están investidos los órganos de poder que lo ejercen.

Reforzando lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 104, como facultad exclusiva del Poder Judicial la de conocer de "todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal..."

Queda de esta forma, con la más alta jerarquía legislativa, consagrada la titularidad del Poder Judicial para el ejercicio de la función jurisdiccional. Es decir, por disposición de la Constitución, toda controversia del orden civil que se suscite entre particulares, o entre éstos y la y la Federación o los Estados, en abstracto, sólo pueda ser resuelta por los tribunales judiciales; existiendo similar disposición en todas y cada una de las Constituciones de los Estados de la República.

Inclusive, el artículo 133 Constitucional manifiesta:

"Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

De lo anterior se deduce que, en todo caso, la supremacía de la Constitución sobre las leyes que se deriven de la misma, es la que prevalece.

Por otro lado, aceptada como está en la doctrina la posibilidad de que se realicen por parte del Estado actos de naturaleza formalmente jurisdiccional, pero materialmente administrativa, en la necesidad de agilizar la acción ejecutiva, el Derecho Constitucional contempla también la existencia de tribunales administrativos, para conocer de los conflictos que se susciten entre los particulares y los órganos de la administración pública federal, con procedimientos similares y hasta iguales a los judiciales, pero con consecuencias jurídicas distintas.

Por ello, la fracción IV, inciso e) del artículo 122 Constitucional establece la existencia de los Tribunales Administrativos; pero la naturaleza especial de los actos de éstos, independientemente de la definición que la doctrina les imputa en cuanto a que no son susceptibles de producir la cosa juzgada, está legalmente diferenciada de la de los meramente judiciales por los sujetos cuya relación de intereses se dirimen, a saber: en la contención administrativa se dilucidan conflictos entre particulares y órganos de la Administración Pública; en la judicial se resuelven conflictos entre particulares o entre éstos y la Federación. Más aún, en nuestra opinión, como ya lo hemos señalado la jurisdicción administrativa no es jurisdicción en cuanto tal, toda vez que carece de la coercibilidad en las decisiones que la concluyen; no se ventila ante una potestad ajena y distinta a las partes en conflicto; se trata sólo de una instancia de enmienda, de autocomposición del acto administrativo realizada por la propia autoridad administrativa en orden a la depuración legal y constitucional de sus actos.

Es más, nos atrevemos a afirmar que con la excepción de las facul-

tades extraordinarias para legislar en materia económica y de suspensión de garantías, de acuerdo con los artículos 29 y 131 de la Constitución, la División de Poderes sí es tajante, pues la mera forma no determina la naturaleza de los actos jurídicos.

En tal sentido, los artículos 80 y 89 de la Constitución señalan con claridad que el Poder Ejecutivo de la Federación, y por ende la actividad meramente administrativa, corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República, consignándose sus facultades y atribuciones correspondientes.

Ahora bien, analizando el contenido de los artículos 135 y 136 de la L.G.I. y S.M.S., a la luz de las anteriores consideraciones, y tomando en cuenta su ubicación dentro del ordenamiento adjetivo de la materia, podemos concluir la existencia de diversas causas de inconstitucionalidad en el procedimiento a que los mismos se contraen, como son:

a). En el artículo 135 se establece un procedimiento atribuido a una autoridad administrativa, sin encontrarse en la hipótesis prevista en las funciones que tienen encomendados los Tribunales Administrativos, es decir, se da competencia a un órgano del Ejecutivo para dirimir y resolver, con plena jurisdicción, una controversia que se suscita entre particulares, como lo son el reclamante contratante del Seguro, Ppor un lado, y la Compañía Aseguradora por el otro, partes éstas cuyas relaciones son estrictamente de Derecho Privado.

Efectivamente, después de relatar en sus fracciones II a la VII la secuencia procesal a seguirse ante la C.N.S.F., cuando ésta ha sido designada árbitro, bien sea en amigable composición o en estricto derecho, la fracción VIII del referido precepto manifiesta:

"Art. 135...

VIII.- Corresponde a la Comisión la EJECUCION del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará pagar a la persona en cuyo favor se hubiere dictado el laudo, del monto de la reserva constituida e invertida en los términos de la fracción I de este artículo.

Si no fuere suficiente el monto de dicha reserva, la Comisión propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la disposición de las reservas técnicas que la empresa de seguros tenga constituidas en los términos de la Ley, a fin de que la propia Secretaría ordene el remate en bolsa de los valores depositados conforme a esta Ley...".

Resulta claro de lo transcrito que la jurisdicción que la Comisión ejerce es plena. Esto entraña una invasión de las facultades del Poder Judicial por parte del Ejecutivo, siendo importante señalar de manera complementaria que las atribuciones de los Poderes de la Unión, en un régimen de Derecho Escrito como el nuestro, están señaladas limitativamente en la Constitución, de tal suerte que no puede constitucionalmente establecerse en una ley secundaria una facultad a un poder que va más allá de lo que aquella permite.

Incidentalmente, es importante señalar que las resoluciones arbitrales, en lo general, entrañan la composición de un conflicto por parte de los órganos que no tienen jurisdicción propia ni delegada y cuyas facultades, aún cuando derivan de la voluntad de las partes en conflicto expresada de acuerdo con la ley terminan en el momento del pronunciamiento del laudo, sin que puedan proceder ni intervenir en ningún aspecto de su ejecución, que ya corresponde al órgano jurisdiccional. Es decir, la naturaleza misma del arbitraje excluye la posibilidad de su ejecución por parte del árbitro, de

ahí que doctrinariamente tampoco pueda aceptarse que la C.N.S.F. tenga facultades para ejecutar sus laudos.

Sirve de apoyo a la anterior opinión la siguiente tésis jurisprudencial:

"PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, LAUDOS ARBITRALES DEL, NO SON ACTOS DE AUTORIDAD.- El Procurador Federal del Consumidor al intervenir y dictar el laudo correspondiente en los conflictos que surgen entre los consumidores y los comerciantes, industriales, prestadores de servicios o empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado, en términos del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo hace como cualquier árbitro privado puesto que es designado voluntariamente por las partes y ellas determinan los límites de su oficio en el compromiso que celebran, sin que el Procurador tenga facultades para ejecutar su decisión, de donde se concluye, que en tales conflictos no actúa como autoridad y que la naturaleza del laudo que emite NO ES JURISDICCIONAL. En tales condiciones, el amparo que se promueva en contra del Procurador Federal del Consumidor reclamando el laudo que emitió en un juicio arbitral seguido ante el mismo, es improcedente de conformidad con la fracción XVIII del artículo 1º de la propia ley reglamentaria y 103 fracción I, constitucional"(56).

b). Suponiendo sin conceder que el procedimiento en cuestión fuere constitucionalmente correcto, el de la especie de estricto derecho,

---

se contraponen en todo caso, en cuanto atañe al arbitraje, a las disposiciones de orden público contenidas en los artículos 1051 a 1054 del Código de Comercio que establecen: que en materia mercantil el procedimiento preferente a todos es el convencional y a falta de éste las disposiciones del propio Código, y a falta de unas y otras, la ley local respectiva; el convenio correspondiente deberá darse por escritura pública, o en póliza de Corredor Público, o ante el juez; que deberán conservarse en él las partes sustanciales del juicio, las reglas fundamentales de prueba, la gradación de los tribunales, los términos y los recursos; que el instrumento en que se contenga el convenio deberá consignar expresamente todos estos requisitos de procedimiento, y otros más de identificación de las partes y los árbitros; que en caso de ilegitimidad o inobservancia del pacto convencional se reclame éste mediante artículo previo y de especial pronunciamiento ante el Juez.

Rebasando las normas de orden público antes mencionadas, introduce en el procedimiento una figura ajena a éste: LA AMIGABLE COMPOSICION; composición para cuyo desahogo, según se desprende del texto del párrafo décimo tercero del precepto en cita, esto es, el 135 de la L.G.I. y S.M.S., se deben aplicar por exclusión reglas de mera conciencia, con abstracción del procedimiento legal que, según nuestra apreciación, no es un estatuto incrustado en la ley mercantil por capricho del legislador, sino que contiene una serie de garantías que en su conjunto integran la garantía de legalidad consignada en el artículo 14 de nuestra Constitución.

Como se vió en el capítulo que antecede, la L.G.I. y S.M.S. es reglamentaria del género mercantil en materia de seguros. En su especialización, sin embargo, no puede introducir a la materia institución alguna cuya existencia no esté prevista en la Ley General.

**PROPOSICIÓN PARA EL PUNTO DE REFORMA A LOS ARTICULOS  
135 Y 136 DE LA LEY GENERAL DE INSTRUCCIONES Y  
SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.**

Al margen de todo lo ya manifestado y teniendo en consideración que si bien es cierto que desafortunadamente la simple inclusión de un texto dentro de una ley tan compleja como lo es la L.G.I. y S.M.S., no es suficiente para que cambie el panorama del Sector Asegurador en nuestro País; también es cierto que en búsqueda de una adecuada normatividad es fundamental para propiciar un clima de verdadera seguridad jurídica.

Asimismo y aunque la ley no lo manifiesta, ni encontramos tampoco explicaciones válidas en las respectivas exposiciones de motivos, creemos que el fin fundamental de la inclusión de los procedimientos de conciliación y arbitraje dentro de la ley que nos ocupa, busca la protección de los reclamantes. Pero lo cierto es que la protección ha sido tibia, por así decirlo por parte de la C.N.S.F., que es el órgano encargado de llevar un arbitraje especializado y sui géneris, como ya se ha indicado. Es por eso, que pensamos que la solución adecuada a semejante problemática, es la creación URGENTE de una Procuraduría del Asegurado, dirigida sobre todo a ese sector de la población que es la más débil económicamente y para la cual la instauración de un procedimiento administrativo obligatorio, acarrea, además de una pérdida de tiempo, la erogación de recursos económicos para defender o hacer valer sus derechos. Inclusive dicha Procuraduría podría operar con el mismo personal que se encuentra adscrito a la Dirección de Conciliación y Arbitraje de la C.N.S.F. mismo que se encarga de la tramitación de los procedimientos contenidos en el artículo 135 de la L.G.I. y S.M.S.

No obstante lo que ya hemos precisado a lo largo del presente



estudio, una adecuada normatividad de los procedimientos de conciliación y arbitraje no presuponen necesariamente su desaparición, sino mas bien el despojarlos de su obligatoriedad y adecuar la actuación de la C.N.S.F. respecto a las leyes relacionadas con la Actividad Aseguradora, manteniendo algunas de las practicas ya previstas, como la constitución e inversión de la reserva para obligaciones pendientes de cumplir, pero con un adecuado marco normativo.

En base a lo anterior, en nuestra opinión, los referidos artículos 135 y 136, deben ser redactados de la siguiente manera:

## CAPITULO II.

### DE LOS PROCEDIMIENTOS.

Artículo 135.- En caso de controversia contra una Institución o Sociedad Mutualista de Seguros, con motivo de un contrato de seguros, los reclamantes, podrán presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, o bien, hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes.

En el supuesto de que las reclamaciones se presenten ante la citada Comisión, se deberá observar lo siguiente:

I.- Se deberá agotar el procedimiento conciliatorio cumpliendose las reglas que a continuación se señalan:

a). El reclamante presentará un escrito ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas con el que se correrá traslado a la empresa aseguradora de que se trate.

La presentación de la reclamación ante el citado organismo interrumpirá el plazo establecido en el artículo 81 de la Ley Sobre el Contrato

de Seguro.

b). La Comisión requerirá a la Aseguradora para que por conducto de un representante legítimo manifieste su voluntad de acudir o no al procedimiento administrativo conciliatorio.

La respuesta a dicho requerimiento deberá emitirse en un plazo no mayor de 5 días, contado a partir de la recepción del mismo.

En caso de que la aseguradora manifieste su voluntad de no acudir al procedimiento conciliatorio, se hará saber al reclamante a efecto de que haga valer sus derechos ante los tribunales competentes. En todo caso la Aseguradora deberá expresar los motivos por los cuales rechaza el acudir ante la Comisión para agotar el procedimiento referido.

c). En el supuesto de que la compañía de seguros manifieste por escrito su voluntad de acudir ante la Comisión, para agotar el procedimiento administrativo conciliatorio, en el mismo documento rendirá un informe en el cual deberá responder de manera razonada respecto de todos y cada uno de los hechos a que se refiera la reclamación. En este caso el informe podrá presentarse con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la junta de avenencia a que se refiere esta fracción, la falta de presentación del mismo, no podrá ser causa para suspender o diferir la junta y ésta deberá celebrarse el día señalado para tal efecto, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la propia Comisión no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual se deberá celebrar dentro de los ocho días naturales siguientes. En caso de no dar respuesta por escrito al requerimiento a que se refiere el inciso anterior, la empresa de seguros se hará acreedora a una sanción equivalente a 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por cada día natural de retraso.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas durante la celebración

de la citada junta, podrá solicitar información adicional a la empresa de seguros cuando considere que el informe a que se refiere el párrafo anterior fue insuficiente o ambiguo, concediéndole para tal efecto un plazo de diez días naturales. Si la empresa no presenta la información adicional también procederá la sanción a que se refiere el párrafo anterior.

d). La Comisión, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la junta de avenencia, se avocará al estudio de la reclamación y el informe rendido por la aseguradora, a efecto de determinar la procedencia o improcedencia de la orden de constitución e inversión de la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir en valores de fácil realización ante Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito.

El acuerdo que emita la Comisión respecto a la constitución de la reserva se notificará personalmente a las partes, las cuales dentro del término de 5 días deberán manifestar lo que a su derecho convenga y en caso de no hacerlo la Comisión girará el oficio respectivo ordenando o negando la orden de constituir la reserva.

En caso de proceder la orden de constitución de la reserva, la empresa de seguros deberá presentar a la Comisión el contrato de depósito respectivo dentro del término de 10 días hábiles siguientes a su ordenación a efecto de comprobar la constitución e inversión de la reserva que nos ocupa.

En caso de que la empresa de seguros no constituya e invierta la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a nombre de la empresa, procederá a constituir e invertir la reserva en aquellos valores que estuvieren afectos a las reservas técnicas de la empresa de seguros y ésta deberá reponerlos en los términos que la presente ley señala

para la reconstitución de las reservas.

e). La Comisión citará a las partes a una junta de conciliación, misma que se realizará dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la aceptación del procedimiento conciliatorio por parte de la Aseguradora.

Si no comparece el reclamante, se entenderá que no desea la avenencia y que es su voluntad el no someter sus diferencias al arbitraje de la Comisión, dejándose a salvo sus derechos para que los haga valer ante los tribunales competentes.

Si no comparece la compañía de seguros, se hará acreedora a una multa equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, pudiéndosele citar cuantas veces sea necesario, a menos que el reclamante hubiese solicitado que se dejen a salvo sus derechos y su reincidencia se podrá castigar con una multa de hasta el doble de la ya impuesta.

El monto de la reserva a que se refiere el inciso c) de esta fracción no deberá exceder de la suma asegurada convenida mas los productos que aquél hubiere generado desde la fecha en que fue recibida la reclamación en la Comisión, si es que esta no fue notoriamente improcedente.

El acuerdo que ordene o no la constitución de la reserva no juzga la procedencia de la reclamación.

En caso de que el reclamante, en la junta de avenencia, exprese su voluntad de no someter sus diferencias al arbitraje de la Comisión, se dejarán a salvo sus derechos y él deberá, dentro de los 180 días naturales siguientes, haber presentado su demanda y en caso de no hacerlo, la Comisión a petición de la Aseguradora, podrá decretar la cancelación de la reserva.

La Comisión podrá también ordenar la cancelación de la reserva

cuando la empresa de seguros le compruebe que ha sido decretada la caducidad o preclusión de la instancia o que haya sido procedente una excepción superviniente de prescripción.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, con la solicitud que al respecto haga la aseguradora, la Comisión mediante notificación personal dará vista al reclamante, a fin de que dentro del término de 5 días hábiles manifieste lo que a su interés convenga y en caso de no hacerlo, la Comisión autorizará el retiro y la cancelación de la reserva, misma que se podrá constituir nuevamente si no ha prescrito el derecho del reclamante, por orden de la propia Comisión si se le designó árbitro o a petición que a ésta haga el juez competente.

f). En la junta de avenencia se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si ésto no fuese posible, la Comisión los invitará a que voluntariamente y de común acuerdo la designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas. El compromiso correspondiente se hará constar en acta que al efecto se levante ante la citada Comisión.

g). Las Delegaciones Regionales de la Comisión tramitarán el procedimiento arbitral escogido por las partes, hasta la formulación del proyecto de laudo.

II. En el juicio arbitral en amigable composición de manera breve y concisa se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje.

La Comisión resolverá en conciencia y buena fe guardada, sin sujeción a formalidades especiales pero observando las esenciales del procedimiento. Sólo se admitirá como único recurso el de revocación y la resolución únicamente admitirá la aclaración de la misma, a instancia de parte, presenta-

da dentro de los tres días siguientes al de la notificación.

III.- El juicio arbitral de estricto derecho se apegará al procedimiento que convencionalmente determinen las partes en acta ante la Comisión, fijando las reglas para tal efecto, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en el mismo, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, salvo lo dispuesto por el artículo 617.

Las notificaciones relativas al traslado de la reclamación, a la citación a la junta de avenencia, de la demanda y del laudo, deberán hacerse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo y surtirán efecto el día siguiente de la notificación.

Con independencia de lo anterior, el compromiso arbitral de estricto derecho se regirá por los siguientes términos:

a). Nueve días tanto para la presentación de la demanda a partir del día siguiente a la celebración del compromiso, así como para producir la contestación a partir del día siguiente del emplazamiento a juicio.

Si el reclamante no presenta su demanda en el término indicado, se dejarán a salvo sus derechos para que los haga valer ante los tribunales competentes.

b). La Comisión, dentro de los nueve días siguientes al vencimiento del último plazo señalado en el inciso anterior, dictará acuerdo fijando el término que crea suficiente para el ofrecimiento, admisión, recepción y desahoyo de las pruebas, no pudiendo exceder de 40 días:

c). Diez días comunes a las partes para formular alegatos;

d). Tres días para los demás casos.

Los términos serán improrrogables y se computarán en días hábiles y las notificaciones que no sean personales se harán a las partes por medio

de listas que se fijarán en los estrados de la Comisión o de la Delegación Regional correspondiente, y empezarán a surtir sus efectos al día siguiente de que sean fijadas.

Una vez conocidos los términos fijados a las partes, sin necesidad de que se acuse rebeldía seguirá el procedimiento su curso y se tendrá por perdido el derecho que, dentro de ellos, debió ejercitarse;

III BIS. En caso de que se deje de actuar por más de 180 días operará la caducidad de la instancia;

IV. La Comisión tendrá la facultad de allegarse todos los elementos de juicio que estime necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. Para tal efecto podrá valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las pruebas no estén prohibidas por la ley, ni sean contrarias a la moral. Las autoridades administrativas, así como los tribunales deberán auxiliarse en la esfera de su competencia;

IV BIS. Si la reclamación resulta procedente y en la misma se demanda el pago de intereses, la aseguradora deberá cubrirlos a la tasa de interés que, a la fecha en que se dicte la resolución y hasta en la fecha en que se realice el pago, resulte más alta de los documentos en que mantenga invertidas sus reservas técnicas. Dichos intereses deberán computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo a que se refiere el artículo 71 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

El pago de los productos generados por la reserva no libera a la compañía de seguros del pago de los intereses correspondientes.

V. Notificado el laudo, se pasarán los autos al juez ordinario

para su ejecución, a no ser que las partes pidieran aclaración del laudo.

Para la ejecución de autos y decretos, se acudirá también al juez de primera instancia.

La apelación sólo será admisible conforme a las reglas del derecho común.

Todas las demás resoluciones en el juicio arbitral de estricto derecho, admitirán como único recurso el de revocación.

VI. El laudo o sentencia que condene a una empresa de seguros le otorgará para su cumplimiento un plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación; si no lo efectuare, el juez de los autos comunicará a la C.N.S.F. a efecto de que imponga una sanción consistente en una multa equivalente a la tasa que resulte de multiplicar por 1.5 la tasa de interés interbancaria promedio o su equivalente, aplicada al monto a que se condenó, desde la fecha en que debió haber pagado hasta la fecha en que realice el pago, sin perjuicio de que ordene a la propia Comisión a que pague a la persona en cuyo favor se hubiere dictado la sentencia o laudo respectivos el monto de la reserva constituida e invertida en términos de este artículo.

Si no fuere suficiente la reserva, la Comisión, por orden expresa del juez procederá al remate en la bolsa de los valores depositados en los términos de esta ley, y si ellos estuvieran afectos a las reservas de la empresa de seguros ésta deberá reponerlos en los términos que esta ley señala para la reconstitución de las reservas.

La Comisión deberá cumplir con la solicitud que al efecto le haga el juez, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba.

VII. Si en el juicio respectivo se demanda el pago de intereses y la acción resulta procedente, la Institución de seguros deberá cubrirlos



a la tasa de interés que, a la fecha en que cause ejecutoria la resolución y hasta la fecha en que se realice el pago, resulte más alta de los documentos en que mantenga invertidas sus reservas técnicas. Dichos intereses deberán computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo a que se refiere el artículo 71 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro. En este caso, la autoridad judicial requerirá de oficio a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas de la información correspondiente, la que deberá proporcionar en un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se le solicite.

Artículo 136.- (se deroga).

Por último y en atención a las propuestas ya expresadas, se haría necesario el derogar también el Segundo Párrafo de la fracción II del artículo 55 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.



**PRIMERA:** En México, el control estatal de la Actividad Aseguradora basa su accionar en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y es ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, teniendo como objetivo la protección de capitales captados por la industria y, en menor grado, la protección de los usuarios del Seguro.

**SEGUNDA:** La intervención del Estado en cuanto a la protección de los derechos de los usuarios de seguros es ineficaz, puesto que a la fecha no existe un órgano procurador de justicia en la materia.

**TERCERA:** La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según se desprende del artículo 1º de su Reglamento Interior, es un órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero con algunas características de organismo descentralizado, como son: personalidad jurídica propia, la prestación de un servicio público de orden técnico y el control del Gobierno Federal.

**CUARTA:** La jurisdicción propiamente dicha está contemplada en el párrafo primero del artículo 104 Constitucional y, por vía de excepción, la Constitución consagra además dos distintas especies de jurisdicción, a saber: la administrativa y la laboral. Dicha función está expresamente atribuida al Poder Judicial, sin que puedan los otros dos Poderes invadirla, sin detrimento del Texto Constitucional.

Sin embargo el artículo 135 de la Ley General de Instituciones

y Sociedades Mutualistas de Seguros establece un procedimiento atribuido a una autoridad administrativa con plenitud de jurisdicción, una controversia que se suscita entre particulares. Por ello, tanto el artículo 135 como el 136 de la citada Ley facultan a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas al desempeño de una jurisdicción plena en tratándose de reclamaciones contra empresas de seguros, tornándose así inconstitucionales.

**QUINTA:** Doctrinariamente se ha determinado que los árbitros no detentan por sí mismos la facultad de hacer cumplir sus resoluciones utilizando métodos coercitivos, por lo que se infiere que el arbitraje realizado por la Comisión Nacional de Seguros y fianzas, resulta totalmente fuera de contexto y anticonstitucional, porque inclusive la resolución que emite el referido organismo, en su carácter de árbitro es capaz de producir la cosa juzgada, que es una característica de la función jurisdiccional.

**SEXTA.:** Suponiendo sin conceder que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas pudiera constitucionalmente conocer y decidir con fuerza ejecutoria las reclamaciones contra Aseguradoras, el contenido del artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, previene un requisito de procedencia de la acción mercantil, dentro del texto de una ley especial, que rebasa las exigencias que al respecto contempla el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria en materia mercantil.

**SEPTIMA:** La orden de constitución e inversión de la reserva para obligaciones pendientes de cumplir también resulta inconstitucional por cuanto se contrapone al artículo 14 de nuestra Ley Suprema, ya que de hecho priva a las Aseguradoras de su patrimonio, sin previo juicio, sea

en forma temporal o definitiva, por tal motivo consideramos necesaria la inclusión en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de un procedimiento que se oponga a la constitución e inversión de dicha reserva, toda vez que actualmente no se contempla en la misma.

**OCTAVA:** Por otra parte, la citada orden de constitución e inversión de la reserva, como forma de garantizar el pago respectivo al reclamante en caso de que éste tenga éxito con su causa, resulta innecesaria en virtud de que la misma Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en su artículo 14 cataloga a las Aseguradoras como de acreditada solvencia económica.

**NOVENA:** En base a lo anterior, una adecuada normatividad de los procedimientos de conciliación y arbitraje no presuponen necesariamente su desaparición, sino más bien despojarlos de su obligatoriedad y, por consiguiente convertirlos en opcionales, adecuando la actuación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas respecto a las leyes relacionadas con la Actividad Aseguradora.

**BIBLIOGRAFIA**

- ALSINA, HUGO.**- Tratado teórico-práctico de Derecho Procesal Civil y comercial;  
Vol II.- Editorial UTEHA; Argentina, 1976.
- ANDREN, TOBIAS.**- Los banqueros Invisibles; Editorial Planeta, traducción al  
Castellano de la tercera edición en Inglés por Paloma Villegas;  
Editorial Planeta; México, 1984.
- BARBERA GRAP, JORGE.**- Tratado de Derecho Mercantil, Vol I.- Editorial Porrúa  
S.A.; México, 1957.
- BASAVILBAZO VILLEGAS, BENJAMIN.**- Derecho Administrativo, 2ª edición.- Editó-  
rial Buenos Aires; Argentina, 1950.
- BECERRA BAUTISTA, JOSE.**- El Proceso Civil en México, 8ª edición.- Editorial  
Porrúa S.A.; México, 1980.
- BRISÑO SIERRA, HUMBERTO.**- El Arbitraje en el Derecho Privado, 3ª edición.-  
Imprenta Universitaria; México, 1989.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.**- Las Garantías Individuales, 24ª edición.- Editó-  
rial Porrúa, S.A.; México, 1970.
- CARNELUTTI, FRANCISCO.**- Sistema de Derecho Procesal Civil, 25ª Edición.-  
Editora Bibliográfica Argentina; Argentina, 1975.
- CASTILLO LARRAÑAGA, JOSE Y OTRO.**- Derecho procesal Civil, 3ª Edición.- Editó-  
rial Porrúa, S.A.; México, 1970.
- DIAZ BRAVO, ARTURO.**- Contratos Mercantiles, 2ª Edición.- Editorial Harla,  
Colección Textos Jurídicos universitarios; México, 1987.

- FELIX MORANDI, JUAN CARLOS.**- Estudios de Derecho de Seguros.- Editorial Panne-  
dille; Argentina, 1977.
- FRAGA, GABINO.**- Derecho Administrativo, 25ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A.;  
México, 1981.
- GIL DIAZ, FRANCISCO, COMPILADOR.**- El Efecto de la Regulación en Algunos Secto-  
res de la Economía mexicana, 1ª Edición.- Fondo de cultura Econó-  
mica-I.T.A.M. (El Trimestre Económico).- México, 1991.
- GOMEZ LARA, CIPRIANO.**- Teoría General del Proceso.- Dirección General de  
Publicaciones, U.N.A.M.; México, 1972.
- INSTITUTO MEXICANO EDUCATIVO DE SEGUROS Y FIANZAS, A.C.**- Curso de Introducción  
al Seguro; México, 1990.
- INSTITUTO MEXICANO EDUCATIVO DE SEGUROS Y FIANZAS, A.C.**- Curso de Historia  
del Seguro; México, 1990.
- MACLEAN, JOSEPH B.**- El Seguro de Vida, Traducción de la 9ª Edición en Inglés.-  
Compañía Editorial Continental; México, 1985.
- MAGEE, JOHN H.**- Seguros Generales (traducción de la 2ª edición en inglés  
por Carlos Castillo).- Unión Tipográfica Hispano-Americana; Méxi-  
co, 1972.
- MANTILLA MOLINA, ROBERTO.**- Derecho Mercantil, 25ª Edición.- Editorial Po-  
rrúa, S.A.; México, 1989.
- MEDINA LIMA, IGNACIO.**- Breve Antología Procesal.- Textos Universitarios U.N.  
A.M.; México, 1983.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.**- Diccionario de la Lengua Española, 19ª Edición;  
Madrid, 1970.

- RIBGUEL, ROBERT.**- Seguros Generales (principios y prácticas), traducción de la 5ª Edición en inglés.- Compañía Editorial Continental, S.A.; México, 1990.
- ROCCO, ALFREDO.**- Derecho Mercantil.- Editora Nacional; México, 1990.
- ROCCO, UGO.**- Teoría General del Proceso, 20ª Edición.- Editorial Abruzzini.- Argentina, 1975.
- RUIZ RUEDA, LUIS.**- El Contrato de Seguro, 1ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A.; México, 1978.
- SANCHEZ MEDAL, RAMON.**- De los Contratos Civiles, 10ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1989.
- SERRA ROJAS, ANDRES.**- Derecho Administrativo, 14ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A.; México, 1988.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.**- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1974-1975, "Actualización Administrativa".- Ediciones Mayo; México, 1976.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.**- informe. 1994.
- TURNER, RALPH.**- Las Grandes Culturas de la Humanidad.- Fondo de Cultura Económica; México, 1948.
- WILSON, J.A.**- La Cultura Egipcia, 4ª Edición.- Fondo de Cultura Económica; México, 1980.

**REVISTA MEXICANA DE SEGUROS**

- Código Civil para el Distrito federal.
- Código de Comercio.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario del Imperio, 1865.
- Diario Oficial de la Federación.
- Ley Sobre el Contrato de Seguro.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y fianzas.
- Revista Actualidad en Seguros y Fianzas, Vol II, Número 10, enero-Marzo de --  
1994.
- Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la U.N.A.M., Número 97, -  
junio de 1949,
- Revista Mexicana de Seguros.