

339
24c



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**PROPUESTA DE REFORMAS A LA ESTRUCTURA
INTERNA DE LA COMISION NACIONAL DE
SEGUROS Y FIANZAS, ASI COMO DE ALGUNAS
FACULTADES QUE EJERCE EN MATERIA
DE SEGUROS**

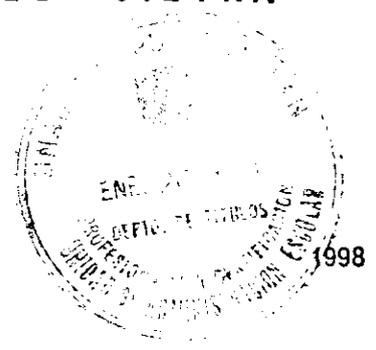
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ISRAEL TRUJILLO VIEYRA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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
Por todo lo que les debo.

A mi hermano
Por su apoyo desinteresado.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México
Por la formación recibida.

A todos mis amigos
Por lo que han llegado a representar.

A todos los que
hicieron posible esta tesis
Gracias.

PROPUESTA DE REFORMAS A LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS, ASI COMO DE ALGUNAS FACULTADES QUE EJERCE EN MATERIA DE SEGUROS.

Introducción.

1. Antecedentes del control estatal de la actividad aseguradora.

- 1.1. En el mundo.
- 1.2. En México.
 - 1.2.1. Epoca Prehispánica.
 - 1.2.2. Epoca Colonial.
 - 1.2.3. Código de Comercio de 1854.
 - 1.2.4. Estatutos para el establecimiento de instituciones de seguros de 1865.
 - 1.2.5. Código de Comercio de 1884.
 - 1.2.6. Código de Comercio de 1889.
 - 1.2.7. Ley Sobre Compañías de Seguros de 1892.
 - 1.2.8. Ley Sobre las Compañías de Seguros de Vida de 1910.
 - 1.2.9. Ley General de Sociedades de Seguros de 1926.
 - 1.2.10. Ley General de Instituciones de Seguros de 1935.

2. Naturaleza y marco jurídico en materia de seguros de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

- 2.1. La desconcentración administrativa.
- 2.2. Las comisiones administrativas.
- 2.3. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2.4. Marco jurídico en materia de seguros, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- 2.5. Estructura interna de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- 2.6. Régimen presupuestal.

3. Facultades en materia de seguros ejercidas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a través de su Dirección General de Asuntos Jurídicos.

3.1. Antecedentes.

3.2. La conciliación y el arbitraje.

3.2.1. La conciliación.

3.2.2. Las reservas.

3.2.3. El arbitraje.

3.2.4. La ejecución.

3.2.5. Reclamaciones y quejas.

3.3. Las sanciones administrativas.

3.3.1. Marco general de las sanciones administrativas.

3.3.2. Justificación de las sanciones.

3.3.3. Las sanciones en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

3.3.3.1. La multa.

3.3.3.2. La revocación, la suspensión y la amonestación.

3.3.3.3. Remoción o suspensión de funcionarios de compañías.

3.4. La consulta.

3.5. El registro.

3.6. Las autorizaciones.

4. La inspección y la vigilancia de la actividad aseguradora.

4.1. Justificación de la supervisión de las entidades aseguradoras.

4.2. Las formas de supervisión. La inspección y vigilancia.

4.3. Principios de actuación del control estatal del seguro.

4.4. Los fundamentos legales de la inspección y vigilancia.

4.5. Problemática de la supervisión del sector asegurador.

4.6. Propuesta de reformas a la estructura interna de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como de algunas facultades que ejerce en materia de seguros.

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCION

Acorde a las tendencias mundiales, desde hace algunos años nuestro país se ha visto inmerso en un proceso de transformación económica, que ha venido acompañado de una liberalización administrativa del sistema financiero nacional, que es "el conjunto de instituciones que captan, regulan y dirigen el ahorro y la inversión en el país".¹

En ese orden de ideas, hablar de la importancia que revisten los instrumentos de que se vale el Estado para supervisar a las entidades que conforman el sistema financiero mexicano, pudiera sonar paradójico, no obstante, como en ello están comprometidos los patrimonios de una amplia base de ahorradores, la buena salud del sistema financiero se ha convertido en un bien social, que debe ser protegido.

De hecho, la supervisión de las actividades financieras parte en la actualidad de dos premisas fundamentales : la protección de los intereses del público y el fomento económico. Por ello, la intervención del Estado y el desarrollo de las actividades económicas no deben ser vistos como opuestos, sino complementarios.

Pero independientemente de los aspectos exclusivamente económicos, que a final de cuentas exceden los objetivos del presente análisis, hay que resaltar que el derecho juega un

¹ El Mercado de Valores. Revista mensual de Nacional Financiera. SNC. Septiembre de 1996. México. P.51.

papel primordial en los medios de control que emplea el Estado, ya que las normas legales son el mecanismo que emplea para encausar la actividad del sistema financiero.

Por otra parte, hasta hace poco tiempo los bancos eran vistos en México como la única opción de intermediación financiera, sin embargo, el sector asegurador ha experimentado un enorme crecimiento que se verá acentuado con la implantación en diversas entidades federativas, de los seguros obligatorios para vehículos y con el establecimiento a nivel nacional, de los seguros de retiro.

Como el resto de los intermediarios financieros, las compañías de seguros cumplen la función de canalizar los recursos de aquellas personas que cuentan con capacidad de financiamiento, hacia aquellas que lo requieren, con la salvedad de que por los fines y naturaleza del contrato de seguro, los recursos que captan esas compañías son la garantía del cumplimiento de las responsabilidades que se originen por hechos de realización incierta, pero posible.

En consecuencia de lo anterior, la actividad aseguradora implica riesgos como la insolvencia o los fraudes, que pueden no solamente ser realizados por las compañías, sino también por los agentes de seguros y otros intermediarios, lo que puede tener graves repercusiones.

Toda esa problemática es la que ha motivado la elaboración del presente análisis, en el que se han pretendido rescatar

los hechos que motivaron la intervención del Estado en la actividad aseguradora, la evolución de los mecanismos que se han empleado para su control, la naturaleza, estructura y facultades de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, actual organismo de supervisión en materia aseguradora en nuestro país, así como una revisión crítica de algunas de las facultades con que cuenta y la manera en que las ejerce, especialmente las relativas a los asuntos exclusivamente jurídicos y en general, a la inspección y vigilancia.

Si bien, el trabajo tiene una orientación jurídica, por la materia de que se trata, ha sido imposible desligarla por completo de los aspectos económicos que intervienen.

Cualquier estudioso de la materia podrá, al revisar las páginas de esta tesis, expresar que hay muchos aspectos susceptibles de ser profundizados. En efecto, la materia de seguros es tan amplia y compleja, que no es viable el abarcarla en una sola obra. De hecho, sólo se ha pretendido analizar el aspecto del control estatal de la actividad aseguradora, que dicho sea de paso, también es bastante amplio.

No existen en nuestra Universidad muchas tesis que toquen la materia de seguros desde el punto de vista jurídico y de hecho, en materia de supervisión de la actividad aseguradora, sólo existen dos tesis anteriores en la Facultad de Derecho, las cuales datan de 1960. La bibliografía es escasa y en la carrera de Derecho del Campus Acatlán, no existe la cátedra de seguros.

Así pues, el presente análisis constituye una invitación para que todos los que se interesen por la materia financiera y en particular, por la aseguradora, investiguen y profundicen sobre un campo tan rico, interesante y a la vez, tan descuidado.

Finalmente cabe destacar que no se incluirán aquí los aspectos relativos a la seguridad social, las afores o las fianzas, porque son materias, aunque relacionadas, muy bien diferenciadas y además, muy extensas.

Capítulo 1

ANTECEDENTES DEL CONTROL ESTATAL DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA.

1.1. En el mundo.

Si bien los antecedentes del contrato de seguro podemos encontrarlos, de acuerdo a algunos autores, en la antigua Babilonia en el 3000 a.C.,² las primeras formas legales de control de la actividad aseguradora son en comparación, muy recientes y surgen cuando dicha actividad comienza a tener una importancia económica tal, que despierta en los estados el interés por su regulación y correcto funcionamiento.

Una de las primeras disposiciones creadas en el mundo a efecto de regular la actividad aseguradora fue la **Ordenanza de los Magistrados de Barcelona**,³ dictada el 21 de noviembre de 1435 y reformada en 1458 y 1484. Esta tenía entre sus disposiciones más importantes :

- 1) Prohibir contratar seguros en Barcelona a quien no fuera vasallo del Rey.

- 2) Exigía contratar un capital máximo equivalente a tres cuartas partes del valor del buque.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo derecho bancario. México. Editorial Porrúa. 1995. 5ª edición. P.864. GIORGANA FRUTOS, Victor Manuel. Curso de derecho bancario y financiero México. Editorial Porrúa. 1984. 1ª edición. P.286.

³ FUNDACION MAPFRE ESTUDIOS. Curso de introducción al seguro. México. 1994. S/c. P. 8-1.

- 3) Disponía el pago de indemnizaciones entre tres y cuatro meses después de declarada la pérdida, o la declaración de pérdida total cuando el buque no hubiera llegado a puerto seis meses después de lo previsto.

Posteriormente se dictan las **Ordenanzas del Consulado de Burgos** de 1538 y las de **Sevilla** en 1556, las cuales también establecen importantes precedentes en materia de regulación de seguros. Revisten especial importancia las de Sevilla, ya que sus disposiciones fueron recogidas por el Libro IX de las Leyes de Indias, que se establecieron en América como derecho de observancia general. Cabe mencionar que en la práctica, en materia mercantil, nunca fueron realmente aplicadas.

Las **Ordenanzas de Bilbao** son "la primera codificación mercantil exclusiva".⁴ Tienen su primer proyecto en 1520, adquiriendo carácter definitivo en 1560. En 1737, fueron confirmadas por Felipe V, con el nombre de Ordenanzas de la Ilustre Universidad y Casa de Contratación de la muy noble y muy leal Villa de Bilbao, las cuales estuvieron vigentes en España y sus colonias hasta la promulgación del primer Código de Comercio español en 1829 y en los países hispanoamericanos, incluido México, hasta finales del siglo XIX.

⁴ BARRERA GRAF, Jorge. Instituciones de derecho mercantil. México. Editorial Porrúa. 1991. 2ª edición P.15.

En Italia se crean los Estatutos de Florencia en 1523 y los de Génova en 1560.

La primera de las **Ordenanzas de Amberes** surge en 1563 y con ello esta ciudad toma el liderazgo asegurador que hasta entonces habían mantenido las ciudades del Mediterráneo, particularmente las de Italia y España.⁵

La ordenanza de Felipe II de 1570 es sin embargo la más importante de las Ordenanzas de Amberes. Fue publicada por el Duque de Alba y constituye el primer antecedente histórico de los actuales órganos administrativos de control de seguros, pues ese mismo año, el Consejo de Brabante a instancia del mismo Duque de Alba, tomó juramento a Diego González de Gante como primer Comisario de Seguros, con la misión de supervisar todos los contratos de seguros y cuidar que ningún acto relacionado con ellos fuese contrario a las ordenanzas.

En 1601 surge la primera ley inglesa de seguros, la que autoriza la creación de un tribunal especial que arbitrarse las disputas surgidas en materia de seguros.

También en Inglaterra, hacia finales del siglo XVIII se crea la Ley del Seguro de Vida y en 1789, se promulga el Código de Seguros.

⁵ FUNDACION MAPFRE ESTUDIOS. El mercado de seguros en la comunidad iberoamericana. Madrid. 1992. S/e. P. 153.

En este mismo siglo surgen en España los Montepíos de Invalidez y Vejez que constituyen los primeros antecedentes del seguro de vida.⁶

Al comenzar el siglo XIX, de manera análoga al movimiento que se esparcía por toda Europa, se crea en España una serie de mutualidades urbanas de seguros contra incendios.

En los Estados Unidos de América, surge a mediados del mismo siglo XIX la primera legislación controladora de la actividad de las compañías de seguros del Estado de Massachusetts. Actualmente son el país que cuenta con el más grande mercado asegurador del mundo.⁷

1.2. En México.

1.2.1. Epoca Prehispánica.

Son escasos y muy difusos los antecedentes del seguro que se pueden encontrar en la culturas del México Prehispánico. De hecho, en los antecedentes consultados, no se

⁶ FUNDACION MAPFRE ESTUDIOS. El mercado de seguros. Op. Cit. P. 153.

⁷ FUNDACION MAPFRE ESTUDIOS. Curso de introducción al seguro. Op. Cit. P. 8-1.

menciona nunca literalmente la palabra seguro y las prácticas que por asimilación pudieran tenerse como tales, difieren de los actuales seguros.

No obstante, podemos mencionar que entre los mayas, al hablar de la administración de justicia, *"el culpable se entregaba al ofendido para que lo castigase por propia mano; lo perdonase o se satisficiera con una indemnización aunque el delito fuera grave; que si el indemnizado moría antes de serlo, sus familiares heredaban el derecho de cobrar el adeudo; por otra, si el que debía una indemnización no podía cumplirla o sólo podía hacerlo parcialmente, era ayudado por sus familiares y amigos."*⁸

Hay muchas otras disposiciones similares entre los mayas, pero lo que vale la pena distinguir, es que la administración de justicia en el caso planteado, no se limita a la imposición de un castigo al infractor, sino que dispone el pago de una *indemnización*. Además, como en los seguros modernos, se daba la existencia de *mutualidades*, las que si bien no estaban organizadas como institución, en el caso se formaban por los familiares y amigos del sentenciado, a fin de solventar la obligación antes mencionada.

La misma fuente menciona al hablar de los chichimecas, que el Rey Netzahualcóyotl *"gastaba gran parte de sus rentas buscando pobres y meritorios en que emplearlas; cuidaba que*

⁸ MINZONI CONSORTI, Antonio. Crónica de doscientos años del seguro en México. México. Editado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 1994. 1ª edición. P. 23.

los guerreros inutilizados y aquellos que, de alguna manera, habían sufrido por el servicio público, en caso de muerte, a los familiares se les extendiera su socorro."

Este último ejemplo se asemeja más a un seguro social que a un seguro privado, sin embargo, en los dos antecedentes planteados podemos observar que la intervención del estado es total, ya que él mismo es quien dispone los casos en los que se cubrirán las indemnizaciones, así como los sujetos a cuyo cargo se establecen.

1.2.2. Epoca Colonial.

Durante la Epoca Colonial, la legislación mercantil, dentro de la cual se contenía la de seguros, se basaba fundamentalmente en las Ordenanzas del Consulado de la Universidad de los Mercaderes de la Nueva España, las cuales fueron confirmadas por el Rey de España el 24 de julio de 1604 y en las que se decía que si bien por el momento no había aseguradoras en el territorio, cuando las hubiera, éstas se regirían por las Ordenanzas de Sevilla.

En 1680, al elaborarse la Recopilación de las leyes de los Reynos de las Indias, se dedicó el título 39 del libro IX a la reglamentación del seguro, inspirado en las Ordenanzas de Sevilla.

El Consulado de los Mercaderes de la Universidad de la Nueva España tenía entre otras atribuciones en materia mercantil, el actuar como órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias en materia de seguros y asimismo, de vigilar la correcta aplicación de las disposiciones de la materia.

Dicho órgano debió haber ajustado su actuación a las disposiciones de las ya mencionadas Ordenanzas de Sevilla, sin embargo, en la práctica se basó fundamentalmente en la Ordenanzas de Bilbao, tomándolas inclusive como referencia para crear sus propias ordenanzas, ya que se trataba de un ordenamiento más completo, más técnico y que sólo regulaba la materia mercantil.⁹

1.2.3. Código de Comercio de 1854.

Después de la consumación de su independencia en 1821, México conservó durante décadas la legislación que tuvo durante el Periodo Colonial; en ese sentido, las Ordenanzas de Bilbao, fueron las que se siguieron utilizando en México hasta 1854, fecha en la cual se expidió el primer código de comercio mexicano, conocido como el Código Lares, el cual no tuvo un carácter federal, ya que fue adoptado sólo por algunos estados.

⁹ BARRERA GRAF, Jorge. Op. Cit. P. 20.

Según el maestro Luis Ruíz Rueda, este Ordenamiento tuvo una vigencia muy efímera durante el Régimen Santanista, resurgiendo en el Imperio de Maximiliano y quedando totalmente abrogado con la expedición del Código de Comercio de 1884.¹⁰

En dicho código la intervención del gobierno se limitaba a establecer que los *agentes consulares* podrían otorgar contratos de seguros en las plazas de comercio de sus lugares de residencia, siempre que alguno de los contratantes fuera mexicano.

Al respecto considero que en estricto sentido no se trata de un medio de control estatal del seguro, pero es importante señalarlo porque es la primera vez que en una disposición legal del México Independiente se regula la actividad aseguradora y se otorga al estado alguna injerencia en la misma.

1.2.4. Estatutos para el establecimiento de instituciones de seguros de 1865.

Durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo se restableció la vigencia del Código Lares y se autorizó el establecimiento de diversas compañías de seguros en el territorio nacional, para cada una de las cuales se dictó un "Estatuto" especial,

¹⁰ RUIZ RUEDA, Luis. El contrato de seguro. México. Editorial Porrúa. 1978. 1ª edición. P. 25.

de la misma manera que en la actualidad se promulga una Ley Orgánica para cada una de las Instituciones Nacionales de Seguros.

En esa época se instituyó la figura del "Interventor", cuyas facultades se especificaban en cada uno de los Estatutos de las diversas compañías, siendo las más importantes : a) ejercer las funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de los Estatutos, en pro de un mejor servicio público; b) imponerse de todas las operaciones de la administración de las compañías; c) examinar las cuentas de los establecimientos; d) cuidar de la formación de fondos de las asociaciones; e) autorizar la repartición de capitales e intereses entre los socios; f) vigilar la inversión que se diera a los fondos mencionados; g) presidir la Junta General; h) presidir el Consejo de Vigilancia; i) votar en la Junta General y Consejo de Vigilancia en caso de empate. ¹¹

Al respecto considero que, tomando en cuenta la época y aunque se trató de disposiciones emanadas de un gobierno considerado como ilegítimo, constituyen un gran aporte a los modernos medios de control estatal de la actividad aseguradora. Desafortunadamente esa regulación siguió la suerte del Imperio, quedando en el olvido hasta que sus planteamientos fueron retomados por la Legislación Mexicana ya en pleno siglo XX.

¹¹ MINZONI CONSORTI, Antonio. Memoria de los 50 años de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México. Editado por la C.N.S.F. 1996. 1ª edición. P. 5.

1.2.5. Código de Comercio de 1884.

El 15 de abril de 1884 se expidió el segundo Código de Comercio de México, el cual, debido a la reforma constitucional del 14 de diciembre de 1883 mediante la cual se federalizó el derecho mercantil, fue el primero en tener validez en todo el territorio nacional.¹²

En el libro segundo de este Código, se reglamentaron los seguros mercantiles y en el tercero, los seguros marítimos, pero no se legisló en materia de seguros de vida. En esa época había contratos de seguro mercantiles y marítimos regulados por un Código de Comercio federal y contratos de seguro civiles regulados por los Códigos Civiles locales. El criterio para la distinción de dichos contratos se estableció en el artículo 682 del citado Código de Comercio que dispuso :¹³

"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 su giro tenga el de seguros; y que el objeto de él sea la indemnización de los riesgos a que están expuestas las mercancías o negociaciones comerciales."

¹² RUIZ RUEDA, Luis. Op. Cit. Pp. 27 y 28.

¹³ Citado en la revista Comisión Nacional Bancaria. Bimestral. México. Marzo-abril de 1994. Número 20. El nuevo sistema financiero mexicano.

Todos aquellos contratos de seguro que no entraran en esa clasificación, estarían regulados por el Código Civil expedido ese mismo año.

1.2.6. Código de Comercio de 1889.

La vigencia del Código de Comercio de 1884 fue muy efímera, ya que el 7 y el 13 de octubre de 1889, se publicó en el entonces Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República, un nuevo Código de Comercio, el cual entró en vigor el primero de enero de 1890. Este ordenamiento dispuso en su artículo 75 fracción XVI que se reputarían mercantiles todos aquellos contratos de seguro cuando fueran hechos por empresas.

Cabe mencionar que el Código de Comercio de 1889 es el que se encuentra en vigor a la fecha y aunque la fracción XVI del artículo 75 se ha mantenido tal cual, el Título Séptimo de dicho ordenamiento, el cual regulaba los contratos de seguros, fue derogado por el artículo 196 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935. Dicha Ley recogió importantes aspectos de la injerencia del estado en los contratos privados de seguros y por tanto, en la actividad aseguradora.

1.2.7. Ley Sobre Compañías de Seguros de 1892.

El 16 de diciembre de 1892 se expidió la Ley Sobre Compañías de Seguros, que estableció algunos mecanismos formales de control estatal de la actividad aseguradora. Sin embargo, en opinión del maestro Luis Ruiz Rueda¹⁴ fue un ordenamiento muy tibio en el control y vigilancia de las operaciones de las compañías de seguros. El propio Poder Ejecutivo se declaró, en la exposición de motivos de esta Ley, en contra de un verdadero sistema de control, justificando su postura en los principios liberales que determinaron la época y que se plasmaron en el Código de Comercio. No obstante, bajo el argumento de dar confianza al público, se estableció un sistema de publicidad, por medio del cual se daban a conocer los márgenes de solvencia de la empresas, para que con ello los usuarios estuvieran en posibilidad de discernir sobre la confianza que pudieran depositarles.¹⁵

Si bien, la opinión pública consideró que este ordenamiento no tenía la intención de proteger los intereses de los asegurados, su importancia radica en que condiciona el inicio de las operaciones de la compañías de seguros, nacionales y extranjeras a que hubieran justificado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la satisfacción de los requisitos establecidos por la ley mercantil; asimismo, las compelfa para que garantizaran el

¹⁴ RUIZ RUEDA, Luis. Op. Cit. Pp. 23 a 44.

¹⁵ Véase la exposición de motivos de la Ley.

cumplimiento de sus obligaciones adquiriendo bienes dentro de la República; duplicó a las compañías de extranjeras el monto de garantía establecido a las compañías nacionales; organizó un servicio de inspección para vigilar que las compañías cumplieran con las disposiciones legales de la materia y facultó a la Secretaría de Hacienda para que suspendiera a las que no mantuvieran las garantías exigidas por la ley.

Dicho control se vio atenuado en virtud del decreto del 12 de diciembre de 1894, por medio del cual, se facultó al Ejecutivo de la Unión para que pudiera eximir a las compañías de seguros marítimos de aquellos requisitos o formalidades exigidos, por la Ley antes mencionada y que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no fueran indispensables para garantizar el interés público, pero que sí impidieran el establecimiento de dichas compañías o el curso regular de sus operaciones.

1.2.8. Ley Sobre las Compañías de Seguros de Vida de 1910.

El 25 de mayo de 1910 se promulgó la Ley Sobre las Compañías de Seguros de Vida, la cual surge ante la necesidad de controlar eficazmente la actividad de las compañías aseguradoras ya que se consideró el importante margen de operaciones que habían alcanzado las empresas del ramo y que era un deber del Estado vigilar

la administración de compañías de responsabilidad limitada, en cuyas manos se encontraban los recursos de gran cantidad de personas, las cuales, si bien tenían un objetivo común, no se encontraban organizadas para la defensa de sus intereses y asimismo, no contaban con la capacidad técnica para comprender los informes relacionados con la materia, así como el contenido de los contratos de seguros.¹⁶ De hecho podemos decir que a partir de este momento se inicia la época en la cual el Estado Mexicano ejercerá de manera continua y sistematizada funciones de inspección y vigilancia respecto a las compañías de seguros.

Lo anterior es completamente opuesto a los planteamientos de la exposición de motivos de la Ley de 1892, ya que en aquella se dispuso como medio de "control" de las empresas, la publicidad de sus márgenes de solvencia, mientras que en el nuevo ordenamiento se consideró que el grueso de la población no tenía la capacidad para comprender los informes relativos al manejo de esas compañías.

La Ley en comento tenía entre sus principales disposiciones :

- 1) Que el aseguramiento sólo podía ser practicado por sociedades anónimas o mutualistas, autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁶ Véase la exposición de motivos de la Ley

- 2) Las empresas debían constituir e invertir en reservas técnicas y de previsión.

- 3) Las tarifas de primas y los documentos de contratación serían aprobados por Hacienda.

A pesar de todo, el control de las operaciones de seguros no fue mucho más rígido con esta Ley, ya que continuó habiendo escasa vigilancia de las compañías de seguros. No obstante, en opinión del maestro Luis Ruiz Rueda¹⁷ a partir de esta época podemos hablar de una legislación administrativa de control de las actividades mercantiles, la cual vino a limitar la libertad de trabajo establecida en el correlativo del actual Artículo Quinto de la Constitución Política Federal, ya que se limitó el ejercicio de la actividad aseguradora a una autorización administrativa.

En dicha Ley por primera vez se contempló la existencia de una unidad especializada en materia de seguros encargada de la inspección y la vigilancia, ya que en el artículo 42 se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercería la vigilancia de las compañías de seguros sobre la vida por conducto de un Departamento especial llamado de Seguros. El Reglamento de dicho Departamento fue promulgado y publicado el 24 de agosto de 1910 e inició sus actividades en virtud de una Circular de la Secretaría de Hacienda del 15 de diciembre de ese mismo año.¹⁸

¹⁷ Op. Cit. p. 12

¹⁸ MINZONI. Crónica de doscientos años. Op. Cit. P. 59.

El Departamento de Seguros tenía entre sus funciones más importantes :

- 1) Actuar como órgano de opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de seguros.
- 2) Ejercer la vigilancia de las compañías de seguros.
- 3) Ejercer la inspección de dichas compañías y llevar un registro de sus condiciones.
- 4) Registrar las autorizaciones que la Secretaría concediera en la materia.
- 5) Actuar como órgano de consulta en la materia.

Además, se manejó la posibilidad de que las visitas a las compañías de seguros, se efectuaran en calidad de intervención, lo que en aquel entonces constituyó un hecho sin precedentes.

Cabe señalar que en las reformas efectuadas a la Ley el 27 de noviembre de 1923, se indicó que el Departamento de Seguros dependería de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, es decir, se vio desligado del sistema financiero, clasificándose al aseguramiento como una actividad mercantil. En cuanto a ello,

en la actualidad ese criterio resulta por demás extraño e incomprensible, dado que la actividad aseguradora implica captación y redistribución de recursos, lo cual es una actividad eminentemente financiera, que debe ser supervisada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y/o su organismo especializado en la materia, que actualmente es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

1.2.9. Ley General de Sociedades de Seguros de 1926.

El 25 de mayo de 1926 se promulgó la Ley General de Sociedades de Seguros, la cual extendió el sistema de control estatal que ya existía para el seguro de vida, a todos los ramos de seguros e hizo nuevas incursiones al derecho privado, porque reguló con mayor amplitud la constitución de las sociedades de seguros.

La exposición de motivos de la Ley de 1926 recoge aspectos tan importantes de la justificación de un control estatal de la actividad aseguradora, que resulta conveniente la transcripción de parte de la misma, que al efecto dice :

"Los informes y las cuentas no encontrarían una finalidad práctica, si no se contase con un departamento especial de seguros, encargado de llevar a cabo las visitas tendientes a fijar las responsabilidades en que incurran las compañías por omisiones y a

fijar igualmente el concepto que se debe tener sobre aquellas que satisfacen las exigencias de la ley y sobre las que, excediéndose, garantizan ampliamente al asegurado."

"Se sabe que muchos de los preceptos que se dictan para la vigilancia de las compañías son propiamente del reglamento, hechos tan importantes como la formación y rectificación de las tablas mexicanas de mortalidad, revisión y aprobación de los proyectos de pólizas, etc., comprobación de la exactitud de las inversiones, otorgamientos de escrituras, obligaciones referentes a las compañías, sanciones, etc., deben de aparecer ineludiblemente en la ley. Para que se comprenda la trascendencia, bastaría tomar cualquiera de las exigencias establecidas, por caso : la redacción de las pólizas. Es cierto que la mayor parte de la compañías, deseosas de corresponder al favor que les dispense el público, redactan sus pólizas en forma clara e indudable; pero es verdad también, que algunas compañías procuran dejar escritas sus condiciones en el contrato en términos tan vagos, tan dudosos, tan deshonestos, que en el momento de ser compelidas para que satisfagan un compromiso, el primer enemigo del poseedor del derecho es el propio documento."

"El poder social, velando por los intereses de los hombres, tiene el deber de examinar no solamente las contabilidades de las compañías nacionales y sucursales de las extranjeras, sino también la de las matrices de las últimas. El procedimiento aún cuando parezca extremado, no significa ningún ataque, ninguna violación a las leyes de otros países, sino la satisfacción de

obligaciones netamente mercantiles que previamente aceptan las compañías al radicarse en el país; asimismo el Poder Público, tiene el deber de practicar, por lo menos cada tres años, una visita a las compañías para informar a las personas que están bajo su custodia y protección. "

En el artículo 50 de dicha Ley, se estableció que el Departamento se compondría por lo menos, de un Jefe, un Actuario de Seguros, un Abogado Auxiliar, Secciones Técnicas, Secciones de Inspección y los demás empleados necesarios para el despacho de los asuntos.

1.2.10. Ley General de Instituciones de Seguros de 1935.

El 31 de agosto de 1935 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones de Seguros, la cual, a pesar de ser un ordenamiento de derecho público, tiene gran influencia en el ámbito privado. Esta Ley tuvo entre sus principales disposiciones el establecimiento de los requisitos para la organización, funcionamiento, fusión y liquidación coactiva de las compañías de seguros. Dispuso el monto de los capitales mínimos, así como la constitución de reservas técnicas y la reglamentación de la inversión de ambos conceptos. Otorgó en su artículo segundo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de adoptar "...todas las

medidas relativas a la creación y al funcionamiento de las instituciones nacionales de seguros". Asimismo, dispuso en su artículo 114 que la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, quedaría confiada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el decreto de reformas a esta Ley, expedido el 18 de febrero de 1946, se dispuso en su artículo 118 que en cumplimiento a la función de vigilancia que había sido conferida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta ejercería "...la inspección y vigilancia de las instituciones, directamente o por medio de algún organismo descentralizado auxiliar de la Secretaría, en los términos del reglamento respectivo."

En esos términos, el 14 de septiembre de 1946, el General Manuel Avila Camacho promulgó el Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros, en el cual se dispuso que dicho organismo ejercería las funciones de inspección y vigilancia que correspondieran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La creación del nuevo Organismo muy probablemente obedeció a la buena experiencia que se había tenido con la Comisión Nacional Bancaria, la cual venía funcionando desde 1924.¹⁹

¹⁹ Dicho organismo encuentra sus antecedentes en el Código de Comercio de 1884, donde se estableció la vigilancia de las instituciones de crédito mediante un sistema de interventores. La Ley de Instituciones de Crédito de 1897 otorgó la vigilancia de dichas instituciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Finalmente, la Comisión Nacional Bancaria nace mediante decreto del 24 de diciembre de

En dicho reglamento se estableció que el gobierno de la recién creada comisión se ejercería por cinco Vocales, de los cuales uno fungiría como Presidente. Existiría además un Vicepresidente que supliría al Presidente en sus ausencias.

Para su funcionamiento, la Comisión se dividiría en cinco Departamentos siendo éstos : a) Legal; b) Actuarial; c) Administrativo, con dos secciones, de estadística y de credenciales de agentes; d) De inversión; y e) De Inspección.

El 14 de febrero de 1956 se expidió el nuevo reglamento de la Comisión, en el cual se estableció que los órganos de gobierno de la Comisión serían el Comité Permanente y un Pleno.

También se reglamentó como facultad de la Comisión el resolver las reclamaciones presentadas contra instituciones de seguros, dictando los laudos correspondientes cuando fuere designada árbitro y en su caso, ordenar la constitución e inversión de reservas dentro del procedimiento que al efecto se llevara a cabo.

Sin embargo, en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, se determinó que las funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de

1924. Para mayor información, consúltese la obra COMISION NACIONAL BANCARIA, elaborada por el mismo organismo y editada por el Fondo de Cultura Económica y Nacional Financiera.

seguros, que correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la Ley General de Instituciones de Seguros²⁰ y demás disposiciones aplicables, se ejercerían por conducto de la Comisión Nacional Bancaria.

Además, en el artículo tercero transitorio de ese Decreto, se determinó que en virtud de las nuevas funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, en el futuro la denominación de la Comisión Nacional Bancaria sería Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

De esta forma, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros tuvo a su cargo la inspección y vigilancia de los bancos, las aseguradoras y las organizaciones auxiliares del crédito, incluyéndose en estas últimas las afianzadoras.

Las razones expuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para justificar la fusión, fueron las siguientes:²¹

"Nuestras Leyes financieras establecen un régimen especial de inspección y vigilancia sobre las instituciones bancarias y de seguros, dada la similitud en su naturaleza como intermediarios financieros en el régimen administrativo bajo el cual se rigen y, el interés público de cuidar que su funcionamiento esté apegado a las normas legales aplicables y a las sanas prácticas financieras.

²⁰ Véase el Decreto de reformas a la Ley General de Instituciones de Seguros del 18 de febrero de 1946.

²¹ Texto citado en la Revista mexicana de seguros. Enero 31 de 1971. Número 274. La fusión de la Comisión Nacional de Seguros a la Comisión Nacional Bancaria

Actualmente la Comisión Nacional Bancaria tiene bajo su cuidado la Inspección y Vigilancia de las Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares, incluyendo las Instituciones de Fianzas; a la Comisión Nacional de Seguros corresponde vigilar las Instituciones que operan en ese ramo."

"En vista de las características del desarrollo financiero en México de los últimos años y sus perspectivas, que hacen que haya una interrelación cada vez más intensa entre las distintas Instituciones y operaciones del sector financiero y dado que, en última instancia, todas las Instituciones de este sector intermediarias en la captación y colocación de los ahorros del público, se considera conveniente unificar las labores de Inspección y Vigilancia de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y de Seguros, bajo la responsabilidad de un sólo Organismo. Ello permitirá un enfoque armonizado en dichas labores y un mejor aprovechamiento de las facilidades técnicas y administrativas para concentrar capacidades y esfuerzos en la tarea de preservar la solidez y propiciar el sano desarrollo del sistema financiero Mexicano."

Resultan también interesantes y en nuestra opinión mucho más objetivos, los siguientes comentarios enfocados al mismo tema :²²

²² Revista mexicana de seguros. Febrero 28 de 1971. Número 275. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, factor de progreso y desarrollo económico.

"Doctrinariamente hablando, no existe diferencia fundamental entre los bancos y demás conocidas instituciones de crédito y las compañías de seguros. Todas estas organizaciones tienen una característica en común : reciben dinero del público, variando solamente los propósitos, los plazos y los beneficios."

"Así, de hecho una compañía de seguros es tan institución de crédito como un banco de depósito o de ahorro."

"Por el alto grado de peligrosidad que tienen para el desarrollo económico del país los malos manejos o abusos que se cometan en la administración de las instituciones de crédito, las reformas a las leyes bancarias y de seguros, contienen la disposición de que sea la Comisión Nacional Bancaria el organismo que en el futuro se encargue de la inspección y vigilancia de los bancos, las compañías de seguros y las de fianzas. Tres sistemas de servicio y captación de ahorros que son instituciones de crédito."

"En México, como en otros países, se ha observado el surgimiento de grupos y sistemas financieros consistentes en la asociación de varios tipos de instituciones de crédito, incluyéndose en casi todos los casos, compañías de seguros. Esta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que conviene reglamentar con el propósito de sujetar estos fenómenos a las normas de la legislación bancaria para encauzar su actuación en términos de sanidad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos."

Al respecto, coincidimos con los anteriores comentarios en cuanto al desarrollo de las actividades financieras y a la trascendencia de su supervisión, sin embargo, estimamos que se menospreció la actividad aseguradora, ya que al integrar su inspección y vigilancia en la de los bancos y organizaciones auxiliares del crédito, su importancia pasó a un segundo plano y no se le procuró fomento alguno.

En contraposición a los motivos del Decreto de 1970, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se consideró que en las décadas pasadas, el sistema bancario era prácticamente la única opción para la intermediación financiera, ya que los demás intermediarios no habían cobrado la importancia que ya para ese momento tenían y que según las expectativas, seguiría incrementándose en el futuro.²³

En ese orden de ideas, en la exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones de Seguros se argumentó que *“el Estado regula la actividad aseguradora por la importancia que la misma constituye para la colectividad, pues su objeto de tutelar y proteger tanto la vida y el patrimonio de los miembros de la sociedad a través del seguro, es de interés público, aunada a la relevancia que adquiere en la vida económica del país.”*

²³ Véase el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el capítulo referente a la Modernización Financiera.

“ El crecimiento de la actividad financiera en el país, la presencia de nuevos intermediarios e instrumentos de captación, así como la creciente especialización de los mercados e instituciones del sector financiero, hace necesaria la división de las funciones de supervisión y vigilancia que actualmente están concentradas en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Para estos efectos, en la iniciativa se propone la creación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

“La escisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros representará para el sector asegurador y afianzador una más especializada estructura de inspección y vigilancia de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, de las instituciones de fianzas y de las demás personas y empresas que de acuerdo con las leyes de esas materias estén relacionadas con las actividades aseguradora y afianzadora.”

“La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas mantendría básicamente las mismas atribuciones, facultades y obligaciones que las señaladas hasta ahora para la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.”

Por su parte, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados emitió, en cuanto a la creación de un nuevo organismo encargado exclusivamente de la inspección y

vigilancia de las instituciones de seguros y de fianzas, el siguiente Dictamen :

“...dado el creciente requerimiento de los servicios de aseguramiento en nuestra economía, es fundamental que el sector asegurador se ajuste a las circunstancias que vive el país para lo cual se requiere que el sistema opere con la autonomía de gestión y la flexibilidad necesarias para sustentar sobre bases sólidas su evolución frente a una intensa competencia interna y del exterior...”

“En la iniciativa se contiene la propuesta para crear la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en virtud de que nuestra economía demanda un sistema financiero más especializado que a mediano y largo plazos requerirá de una supervisión y vigilancia más específica. Resulta conveniente alcanzar una inspección más acuciosa de las operaciones que cada día son más complejas y especializadas en los sectores asegurador y afianzador, para ello, se hace necesario contar con un órgano de control especializado en la revisión sistemática de los aspectos técnicos y de operación de éstas actividades, con el propósito de que oportunamente se hagan las enmiendas necesarias para que se desenvuelvan sanamente y presten un servicio adecuado a la sociedad.”

“Desde 1970, en que desapareció la Comisión Nacional de Seguros, la inspección y vigilancia de las empresas de seguros quedó encomendada a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la cual también desarrolla esa función en las áreas de las

instituciones de crédito, así como de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito. En realidad esta función se ha dirigido en mayor medida al control de la banca en detrimento del resto de las instituciones, pero ello se entiende por la complejidad de las operaciones que desarrolla actualmente el sistema bancario. Esta situación desde luego limita el pleno desarrollo de los sectores asegurador y afianzador, por lo que esta comisión coincide con el Ejecutivo en que se hace necesario contar con un órgano de control y vigilancia especializado para los mismos, a fin de inducir con mayor efectividad su desarrollo y participación en nuestra economía."

*"La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se instituye como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al cual se le otorgan atribuciones, facultades y obligaciones similares a las que en la actualidad le son propias a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en materia de seguros y de fianzas "*²⁴

Finalmente, por decreto publicado el 3 de enero de 1990, se aprobaron, entre otras, las reformas antes mencionadas creándose la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y además, se cambió el nombre de la Ley General de Instituciones de Seguros por el de *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, aduciendo una necesidad de dar reconocimiento a las sociedades mutualistas de seguros.

²⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II. N°14. 5 de diciembre de 1989. P.31

Cabe mencionar que en el artículo sexto transitorio del Decreto de Reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros del 3 de enero de 1990, se dispuso que la inspección y vigilancia de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como de las demás personas y empresas a que se refiere dicha Ley, continuarían a cargo de la Comisión Nacional Bancaria hasta en tanto entrara en funciones la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Aunado a ello, continuarían vigentes los reglamentos Interior y de Inspección y Vigilancia de la primera Comisión, hasta que se expidieran los propios de la segunda.

En cuanto a todo ello, coincidimos plenamente con la idea de crear un órgano especializado en la materia de seguros, que les diera especial atención y que por lo mismo, fomentara su crecimiento y desarrollo.

Capítulo 2

NATURALEZA Y MARCO JURIDICO EN MATERIA DE SEGUROS DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.

2.1. La desconcentración administrativa.

Desde el punto de vista jurídico, la desconcentración es la *"forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas por medio de diferentes normas legales que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de la jerarquía"*.²⁵

Tomando como base el concepto anterior, la desconcentración se presenta como una necesidad. Si bien en México la Administración Pública ha visto reducido su volumen por la desaparición de múltiples organismos públicos, la diversificación de las actividades productivas y no productivas ha traído como consecuencia que la administración pública aumente su grado de especialización.

Aunado a ello, los problemas de funcionalidad que enfrentan los organismos centralizados debido a su tamaño, a su estructura orgánica, al volumen de asuntos a su cargo, los plazos que tienen para atenderlos, el crecimiento poblacional y en algunos casos, la amplitud del territorio, han propiciado que dichos órganos hayan distribuido algunas de sus competencias en otros órganos que se

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo derecho bancario. México. Editorial Porrúa. 1995. 5ª edición. P.181.

encuentren más cerca de la población y que por su misma naturaleza puedan ser más flexibles y rápidos en sus procedimientos.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el que otorga la facultad a los organismos centralizados para la creación de órganos desconcentrados, el cual textualmente dice :

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 les 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.

La desconcentración ha ido más allá de la simple delegación del ejercicio de facultades que se hace en favor de un inferior jerárquico, porque el órgano desconcentrado sale de la estructura orgánica del centralizado y la relación jerárquica y de subordinación se ve disminuida, aunque no llega a desaparecer.

El órgano desconcentrado adquiere un cierto grado de independencia técnica y administrativa y con ello, poder de decisión sobre cuestiones que de manera individual, no se hacen del conocimiento del órgano centralizado, pero que en conjunto, se le presentan a través de un informe periódico. El órgano superior

conserva el control del inferior a través de diversas directrices contenidas en leyes, reglamentos, reglas generales o circulares.²⁶

La desconcentración constituye un paso intermedio entre la centralización y la descentralización, ya que si bien, el órgano centralizado otorga facultades de decisión en determinado campo al desconcentrado, no se crea un órgano distinto al otorgante, es decir, no nace una persona moral nueva y por lo tanto, no adquiere personalidad ni patrimonio propios, aunque en la mayoría de los casos es dotado con una autonomía financiera limitada y sólo algunas veces, con presupuesto propio. Cabe destacar que el hecho de contar con un presupuesto propio, no implica la existencia de un patrimonio, sino únicamente la posesión de una cantidad determinada que se puede utilizar durante un ejercicio fiscal, sometiendo previamente dicho presupuesto a la aprobación del órgano superior jerárquico.

Además, la especialización técnica que adquiere el órgano desconcentrado se traduce en un conocimiento directo de los problemas y necesidades y por lo tanto, en una más eficaz y pronta atención de los asuntos a su cargo.

No existen órganos administrativos en los cuales concurren todos los elementos de la desconcentración, ya que en la práctica, dichos órganos han tenido que ser adaptados a las más diversas tareas y necesidades. De ahí que encontremos organismos

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. México. Editorial Porrúa. 1995. 12ª edición. Páginas 480 y 481.

que de manera conjunta y en diversas proporciones, tengan características propias de la desconcentración y de la descentralización.²⁷

Para reforzar lo anterior podemos citar parte de la explicación que el Diccionario Jurídico Mexicano hace en el apartado referente a la desconcentración²⁸:

"Existe un número considerable de organismos públicos 'innominados'. No reúnen plenamente los requisitos legales de los organismos descentralizados ni de los desconcentrados. Por estricta interpretación jurídica se les encajona en uno u otro grupo y por su habitual dependencia jerárquica con los órganos del poder central se les califica de 'organismos desconcentrados'."

Tanto el maestro Andrés Serra Rojas²⁹, como el maestro Miguel Acosta Romero³⁰ coinciden en que no hay uniformidad legal ni teórica del concepto y características de la desconcentración. A pesar de ello, consideramos que las principales características de los organismos desconcentrados son las siguientes:

- ♦ No tienen personalidad jurídica, ya que siempre actúan en nombre y por cuenta del superior jerárquico.

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general. Op. Cit. P.472

²⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario jurídico mexicano. México. Editorial Porrúa. 1995. 8ª edición. Página 1091.

²⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo I. México. Editorial Porrúa. 1992. 15ª edición.

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General. Op. Cit. P. 480.

- ◆ No tienen patrimonio, pero ejercen una administración limitada de los recursos a su cargo. Además en algunos casos, cuentan con presupuesto propio.
- ◆ Dependen siempre un órgano de la administración centralizada.
- ◆ Tienen competencia limitada por la materia y/o territorio.
- ◆ Poseen cierta autonomía técnica. Es decir, cuentan con poder de decisión sobre los asuntos de su ámbito de competencia, la cual se ve limitada cuando dichos asuntos revisten una importancia tal, que requieran autorización del superior jerárquico para su despacho.
- ◆ Son instrumentos de derecho público.
- ◆ Pueden ser creados por ley, decreto, reglamento o acuerdo, es decir, no hay uniformidad en su origen.
- ◆ Tienen como fin que el despacho de los asuntos sea más expedito y más acorde a las circunstancias.
- ◆ Están concebidos con el fin de aminorar las cargas de trabajo de la administración centralizada.

2.2. Las comisiones administrativas.

De acuerdo al maestro Andrés Serra Rojas, las comisiones administrativas tienen su origen en el derecho anglosajón, definiéndolas como *"un conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que corresponden al Estado, asumiendo las diversas formas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas."*

"La comisión es una entidad política y se sitúa dentro de la actividad general del Estado, con sus elementos peculiares o sean : un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica, patrimonio propio".³¹

En nuestro país, las comisiones comenzaron a surgir en este siglo, designándose con ese nombre a diversos organismos centralizados en materia administrativa.

En sus inicios, dichos organismos fueron calificados de anticonstitucionales, toda vez que no se encuentran contemplados en el artículo 90 de la Constitución Federal.

Sin embargo, la base constitucional para su creación fue la fracción XXX del artículo 73 de dicho ordenamiento, el cual

³¹ Op. Cit. P. 605.

dispone que el Congreso tiene facultad *"para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión"*.

En opinión del maestro Serra Rojas,³² no todas las comisiones alcanzaron el objetivo de descentralización que se pretendía alcanzar. Además estima que se debería tomar en consideración el ejemplo norteamericano no sólo para la creación de comisiones, sino también para limitar sus funciones y someterlas a un régimen de control más estricto.

Por su parte, los maestros Emilio Rabasa y Jesús Rodríguez y Rodríguez³³ citados por Serra Rojas, opinan que las comisiones tuvieron su origen en que *"...la marcha de los negocios públicos, la creciente actividad de la maquinaria administrativa, el avance constante del interés público sobre el privado, en una palabra, el estatismo, hubo de velar por la resolución expedita de los problemas al Ejecutivo planteados. Más aún, a la mecanización burocrática propia de las Secretarías de Estado y Departamentos, escapaban un sinfín de actividades que urgía al Estado controlar, pero que, no obstante, se salían de la urdimbre propia del Poder Ejecutivo. Se trataba de llegar al público sin empachos burocráticos, había que controlar diligentemente el comercio interestatal, se necesitaba la*

³² Op. Cit. P. 607.

³³ Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. Año V. Septiembre-diciembre. 1952. Número 15 P.9. RABASA, Emilio y RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Estudio comparativo de las comisiones y corporaciones descentralizadas en los Estados Unidos de Norteamérica y México.

creación inmediata de grandes empresas. Todo ello no podía incluirse como una parte más dentro del presupuesto nacional y era necesario procurar la creación y funcionamiento de organismos que atendieran esas necesidades públicas con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la égida del Estado. Así se crearon estos organismos de naturaleza mixta con funciones, usando una expresión aceptada por la doctrina norteamericana, cuasi-legislativas y cuasi-judiciales. Apareciendo a continuación, por esta necesidad gubernamental, las comisiones regulatorias independientes y las corporaciones gubernamentales."

De todo lo anterior, puede concluirse que en México las Comisiones pueden crearse bajo la figura de la descentralización o la desconcentración, de conformidad al grado de independencia que se quiera otorgar a la misma.

Además, las Comisiones Descentralizadas o Desconcentradas reúnen en sí mismas dos figuras jurídicas que habiendo tenido orígenes doctrinarios muy distintos, apuntan al logro de una administración pública dinámica, oportuna, flexible y eficiente.

2.3. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros define a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por ello y por lo que ya se vio en el capítulo referente a la desconcentración administrativa, la Comisión no está contemplada como unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el reglamento interior de esta última; además, de acuerdo a la Ley mencionada y su propia estructura organizativa, se trata de una entidad diferenciada de dicha Secretaría, que cuenta con su propia Junta de Gobierno, Reglamento Interior, presupuesto independiente, personal a su servicio y cierta autonomía técnica y administrativa.

Sin embargo, la Comisión se encuentra jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los poderes que implica esta relación jurídica son, tomando algunos de los elementos considerados por el Dr. Acosta Romero³⁴ los siguientes :

³⁴ Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. P. 155.

- a) Poder de mando.
- b) Poder disciplinario.
- c) Poder de revisión.
- d) Poder de resolución de conflictos de competencia.
- e) Poder de nombramiento.

En virtud del *poder de mando*, el superior puede dar órdenes a sus subalternos. Para el caso específico la subordinación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se manifiesta en que, de conformidad al artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas funge como órgano de consulta de la Secretaría, realiza los estudios que ésta le encomienda en cuanto al régimen asegurador, presenta opiniones a la Secretaría sobre la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y demás relativas, formula anualmente su presupuesto, el cual somete a la autorización de la Secretaría. Además, para la realización de sus actividades, la Comisión está obligada a acatar las políticas que en materia de seguros determine la Secretaría de Hacienda.

Con arreglo al *poder disciplinario*, el superior fiscaliza el cumplimiento de los subordinados. En ese sentido, la Comisión presenta a la Secretaría anualmente su informe de labores y el Presidente de la primera, se encuentra obligado a informar a la

Secretaría sobre su actuación y los casos concretos que ésta le solicite.³⁵

En virtud del *poder de revisión*, existe la posibilidad de recurrir al superior para que deje sin efecto, modifique o revoque la resolución emitida por el inferior jerárquico. El único caso de este poder en la relación jurídica de la Comisión y la Secretaría, es el establecido por el artículo 31 de la Ley mencionada, que contempla la posibilidad de interponer un recurso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en contra de algunos actos de la Comisión, estando dicha Secretaría facultada para revocar, modificar o confirmar la resolución recurrida.

El *poder de resolución de conflictos* es a través del cual, el superior jerárquico resuelve las cuestiones competenciales que se producen entre sus subordinados. Como ejemplo de ello, consideramos la facultad que el artículo 30 de la Ley de Agrupaciones Financieras concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar cuál es la entidad preponderante en un grupo financiero, de lo cual resultará si la supervisión de la sociedad controladora corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o en algún futuro, a la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro.

³⁵ Véanse los artículos 108 fracción IX y 109 fracción XVI de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Finalmente, a través del *poder de nombramiento*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de nombrar al Presidente de la Comisión y a seis de los Vocales que integran su Junta de Gobierno, la cual es su órgano máximo de gobierno.

No obstante, de conformidad a lo que ya se vio en el capítulo relativo a la desconcentración, la Comisión, como órgano desconcentrado goza de una relativa autonomía técnica y administrativa que se manifiesta de la siguiente manera³⁶ :

- ◆ La resoluciones que adopte su Junta de Gobierno no requieren de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si bien se tienen que hacer de su conocimiento. En esa virtud, tienen el carácter de ejecutivas.

- ◆ Cuenta con su propio Reglamento Interior.

- ◆ Cuenta con la representación de su Presidente.

- ◆ Su presupuesto es independiente del de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el del resto de la Federación.

- ◆ Tiene libertad para el manejo y contratación de su personal.

³⁶ COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Comisión Nacional Bancaria. México. Nacional Financiera y F.C.E. 1993. 1ª edición. Página 51.

- ◆ Emite sus propias disposiciones dentro del ámbito de competencia que las leyes le otorgan.
- ◆ Establece mecanismos de coordinación con otros supervisores del sistema financiero.
- ◆ Impone sanciones.
- ◆ Las resoluciones que emite en los Juicios Arbitrales de estricto derecho, no son recurribles ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues admiten como único recurso la revocación ante la misma Comisión y en el caso del laudo, solamente procede el juicio de amparo.

2.4. Marco jurídico en materia de seguros, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

El marco jurídico de la Comisión en materia de seguros puede dividirse en dos grandes rubros : en primer lugar el cúmulo de ordenamientos que rigen sus funciones de autoridad en materia de seguros y en segundo lugar, todos aquellos ordenamientos que lo determinan como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.³⁷

³⁷ COMISION NACIONAL BANCARIA. Op. Cit. P. 54.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece en su Título Tercero, Capítulo Segundo, las condiciones de organización y funcionamiento de la Comisión. Contempla asimismo el modo en que se integra su presupuesto, su naturaleza jurídica, las facultades y deberes tanto del Organismo como de su Presidente, la integración de su Junta de Gobierno y los lineamientos generales a que están sujetas sus funciones de inspección y vigilancia en materia de seguros.

Con base en dicho ordenamiento, el Ejecutivo Federal expidió el 14 de enero de 1991, el Reglamento Interior de la Comisión, el cual especificó las bases de su organización, estructura y atribuciones.

El Reglamento Interior se vio complementado por el Acuerdo de Junta de Gobierno del 19 de marzo de 1991, que con fundamento en el propio Reglamento estableció las adscripciones de las direcciones generales a la Presidencia y a las Vicepresidencias de la Comisión.

Existe también el Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, en virtud del cual, se detalla la manera en que se desarrollan las funciones mencionadas.

Otras normas que regulan la actividad de la Comisión son :

- a) La Ley Sobre el Contrato de Seguro.
- b) La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- c) Las Reglas Generales para la Constitución y el Funcionamiento de Grupos Financieros.
- d) La Ley Federal de Derechos.³⁸
- e) Diversos reglamentos, reglas generales y circulares.

Los ordenamientos que rigen a la Comisión como Organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal son:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- c) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- d) La Ley Federal de Derechos.
- e) La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- f) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- g) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- h) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
- i) Ley General de Bienes Nacionales.

³⁸ Dicha Ley regula la actividad de la Comisión en cuanto a su régimen presupuestal, en sus artículos 5º, 30, 30-A, 30-B, 31, 31-A y 31-A-1.

- j) Ley de Planeación.
- k) Ley de Obras Publicas.

2.5. Estructura interna de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

De conformidad al artículo 108-A de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tiene para el cumplimiento de sus funciones :

- a) Junta de Gobierno;
- b) Presidencia;
- c) Vicepresidencias;
- d) Direcciones Generales;
- e) Delegaciones Regionales;
- f) Demás servidores públicos necesarios.

La Junta de Gobierno.- En el artículo 108-B de dicha Ley, se establece que la Junta de Gobierno estará integrada por el Presidente y Vicepresidentes de la Comisión y por nueve Vocales. Cuatro Vocales serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno por el Banco de México y uno por la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro.

Asimismo establece que la Secretaría de Hacienda designará los otros dos vocales, quienes no deberán ser servidores públicos de la dependencia y que por cada vocal propietario se nombrará un suplente.

La Junta de Gobierno es la máxima autoridad de la Comisión, en quien se depositan originariamente todas las facultades que tiene conferidas el Organismo. Algunas de sus facultades se encuentran delegadas en el Presidente de la Comisión, en los términos establecidos en la propia Ley. De igual manera, éste delega sus facultades en los demás funcionarios del Organismo, de conformidad al Reglamento Interior de la Comisión. Cabe destacar, que la Junta de Gobierno, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 4o. párrafo segundo de dicho Reglamento, podrá mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, delegar sus facultades en el Presidente de la Comisión.³⁹

Es de resaltarse que es casi un común denominador que el Legislador establezca como máxima autoridad de los organismos desconcentrados y descentralizados, a un consejo, lo cual consideramos tiene la finalidad de garantizar que las decisiones que se tomen sean las más adecuadas, las más imparciales y que haya un adecuado manejo de los recursos de los organismos.

³⁹ Véase artículo 108-C de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Para el caso en concreto, la Junta de Gobierno se presenta, retomando las ideas expuestas en el capítulo referente a las comisiones administrativas, como un consejo cuasi-legislativo, es decir, se trata de una autoridad colegiada, investida por las leyes para " emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma, así como de las reglas y reglamentos que con base en ella se expidan y coadyuvar mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, y las demás personas y empresas sujetas a su inspección y vigilancia..".⁴⁰

Ha sido muy criticada que esta facultad haya sido conferida a un órgano desconcentrado. De hecho, durante los debates previos a la aprobación de las diversas leyes en materia financiera, se discutió mucho sobre si el otorgar facultades tan amplias a la Secretaría de Hacienda, así como a las Comisiones encargadas de la inspección y vigilancia del sistema financiero resultaría anticonstitucional pues se trataba de facultades prácticamente legislativas, las cuales están reservadas, en materia federal, al Congreso de la Unión, o de facultades reglamentarias, las cuales están conferidas al Presidente de la República.

En lo particular consideramos que la dinámica que ha adquirido la actividad aseguradora en nuestro país, al igual que otras actividades económicas, hacen necesario que la intervención del

⁴⁰ Véase artículo 108 fracción IV de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Estado sea oportuna y adecuada, ya que la imposición de estructuras muy rígidas trae por consecuencia que los ordenamientos no provean un adecuado desarrollo de las actividades productivas, con los resultados ya conocidos.

Lo anterior coincide plenamente como ya se ha señalado, con el origen doctrinario de las comisiones y sus cometidos. Además, los ordenamientos en materia de seguros revisten un grado de especialización técnica tal, que su discusión en las Cámaras del Congreso resulta por demás ardua y complicada.

Esa postura se ve reforzada al citar por analogía los argumentos expuestos por el Dr. Jorge Carpizo al justificar la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, manifestando al respecto que es dicho Poder quien cuenta con cuerpos técnicos, que se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la que se van a aplicar la ley y el reglamento, además de que éste último tiene mayor flexibilidad para su reforma que la ley.⁴¹

El mayor peligro que encierra esta facultad, es que los ordenamientos creados bajo su tutela, puedan resultar contrarios a las Leyes o a la Constitución misma, en cuyo caso, quedará en manos del particular afectado utilizar las instancias y recursos previstos en las leyes y en último caso recurrir al Juicio de Amparo. Cabe señalar que finalmente las más afectadas por éstas disposiciones serían

⁴¹ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. México. Editorial Siglo XXI. 1996. 13ª edición. Página 107.

las compañías de seguros y no directamente los usuarios de los seguros, por lo que, al tratarse de empresas, coaligadas además en una asociación civil pro defensa de sus intereses, se ve disminuido el riesgo.

La Presidencia.- De conformidad al artículo 109 de la Ley antes mencionada, el Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y ejerce sus funciones directamente o por medio de los vicepresidentes, directores generales, delegados y demás servidores públicos de la propia Comisión.

En el Presidente recae, como ya se vio, la función administrativa del Organismo y por lo tanto, la ejecución de las resoluciones que tome la Junta de Gobierno.

Vicepresidencias.- De conformidad al artículo 2o del Reglamento Interior de la Comisión, ésta se integra por dos vicepresidencias :

- a) De Operación Institucional; y
- b) De Desarrollo.

Estas tienen por objeto auxiliar de manera directa al Presidente en el desempeño de sus funciones y asimismo, en los términos del artículo 37 del Reglamento en comento, de suplir las ausencias del Presidente, estando facultado para ello en primer

término, el Vicepresidente de Operación Institucional y después, el de Desarrollo.

A las Vicepresidencias se encuentran adscritas, diversas direcciones generales, en los términos del artículo 17 del mismo Reglamento y del Acuerdo por el que se adscriben las Unidades Administrativas de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1991 que a la letra dice :

PRIMERO.- Se adscriben las unidades administrativas de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, como a continuación se detalla :

I.- A la Presidencia :

Vicepresidencias.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Administración.

II.- Vicepresidencias :

1.- A la Vicepresidencia de Operación Institucional :

Dirección General de Inspección y Vigilancia de Seguros.

Dirección General de Fianzas.

Dirección General Técnica.

2.- A la Vicepresidencia de Desarrollo :

Dirección General de Informática.

Dirección General de Desarrollo e Investigación.

Direcciones generales.- Estas tienen a su vez, delimitado su ámbito de competencia en el Reglamento Interior, dividiéndose a su vez en Direcciones de Area y Subdirecciones. Estas últimas se dividen a su vez, en Departamentos, los cuales sin embargo, no se encuentran contemplados en dicho Reglamento.

Como ya se vio, las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Administración se encuentran adscritas de manera directa a la Presidencia, al igual que las Delegaciones Regionales, de conformidad al Acuerdo de adscripción ya aludido. Asimismo, de conformidad al artículo 15 del Reglamento Interior del Organismo, se encuentra adscrita a la Presidencia, una Unidad para la Protección de los Intereses del Público Usuario de Seguros y Fianzas.

Esas Direcciones, las Delegaciones y la Unidad mencionada se encuentran adscritas a la Presidencia quizá en razón de la importancia que se le concede a las funciones a su cargo.

Las principales funciones de las Direcciones Generales son, de conformidad al Reglamento Interior del Organismo :

Dirección General de Asuntos Jurídicos
Tramitar las conciliaciones y los procedimientos arbitrales a que hace referencia el artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; ordenar la constitución e

inversión de reservas a que hace alusión el mismo artículo; hacer del conocimiento de la Dirección General de Fianzas las reclamaciones que se presenten en contra de las instituciones de fianzas, para que se ordene el registro de pasivo a que se refiere el artículo 61 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; realizar los trámites necesarios para la ejecución de laudos arbitrales y de sentencias judiciales, en los términos de lo dispuesto por los artículos 135 y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y 94 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; atender mediante la orientación respectiva las quejas o reclamaciones formuladas por los usuarios de los seguros y de las fianzas; autorizar el ejercicio de la actividad de agentes de seguros y de fianzas, así como de ajustadores de seguros; atender y tramitar las quejas presentadas en contra de agentes de seguros y de fianzas, de ajustadores de seguros e intermediarios de reaseguro, analizar las irregularidades comprobadas e imponer las sanciones respectivas; tramitar y dictaminar la imposición de las sanciones previstas en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y por violaciones a las disposiciones administrativas que de ellas emanen, así como en otras leyes relacionadas con dichas materias; atender y tramitar consultas de carácter jurídico; examinar, autorizar y registrar en su caso, la documentación contractual con la que operen las instituciones; representar a la Comisión en todo tipo de juicios y trámites judiciales; realizar los estudios jurídicos pertinentes. (Artículos 29, 30 y 31 del Reglamento Interior de la Comisión).

Cabe destacar que entre las funciones de la referida Dirección General de Asuntos Jurídicos se encuentra la de atender mediante la orientación respectiva las quejas formuladas por los usuarios de los seguros y de las fianzas, lo que resulta contradictorio con lo dispuesto en el artículo 15 del propio Reglamento Interior, el cual contempla la existencia de una Unidad para la Protección de los Intereses del Público Usuario de Seguros y Fianzas dependiente de la Presidencia del Organismo. Estimamos pues, que se debe concentrar en una sola área la atención de las quejas de los usuarios de los seguros y de las fianzas, a efecto de agilizar su trámite y evitar la duplicidad de criterios.

Por otro lado, en los términos del artículo 11 del Reglamento Interior de la Comisión, su Presidente puede ejercer las facultades que le otorga la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros por sí, o a través de diversos funcionarios de la propia Comisión. En ese orden de ideas, el propio Reglamento confiere a la Dirección General de Asuntos Jurídicos la facultad de imponer sanciones como si se tratara de una facultad delegada del Presidente, sin embargo, el artículo 109 de la ley mencionada, no confiere al Presidente de la Comisión la facultad de imponer sanciones, por lo que, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 108 fracción III y 108-C de la misma Ley, la imposición de sanciones es una facultad exclusiva de la Junta de Gobierno del Organismo.

Esa grave deficiencia ha sido subsanada a través de diversos acuerdos delegatorios de facultades de la Junta de Gobierno

del Organismo, siendo el más reciente el del 13 de septiembre de 1996. En dicho acuerdo la mencionada Junta de Gobierno delegó en diversos funcionarios facultades sancionadoras, concentrando la Dirección en comento la mayoría de ellas.

En consecuencia y tomando en cuenta que en la práctica la aplicación de sanciones se encuentra delegada en diversos funcionarios de la Comisión, debe legislarse para que entre las facultades del Presidente de la Comisión se incluya la imposición de sanciones, al menos hasta cierto monto. No debe perderse de vista que la Junta de Gobierno conservaría en todo momento todas las facultades que le son inherentes a la Comisión y asimismo mantendría sus facultades de revisión.

Dirección General de Administración

Planear y organizar administrativamente la operación de la Comisión, encargándose de establecer programas y sistemas generales, manteniendo el seguimiento de éstos y evaluando las metas alcanzadas para el eficaz funcionamiento de la misma. (Artículo 33 del Reglamento Interior).

Dirección General de Inspección y Vigilancia de Seguros

Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de los aspectos contables, financieros y administrativos de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como de las personas físicas o morales que requieran de autorización para realizar actividades relacionadas con o en interés de aquellas, de las instituciones que les

presten servicios auxiliares y complementarios y de las sociedades que sean o puedan llegar a ser propietarias de acciones de una o varias instituciones de seguros, verificando que su organización, funcionamiento y operación se ajusten a las disposiciones legales y administrativas. (Artículos 19, 20 y 21 del Reglamento Interior).

Dirección General de Fianzas

La supervisión de los aspectos contables, financieros y administrativos de las instituciones de fianzas, de las instituciones que les presten servicios auxiliares y complementarios y de las sociedades que sean o puedan llegar a ser propietarias de acciones de una o varias instituciones de fianzas, verificando que su organización, funcionamiento y operación se ajuste a las disposiciones legales y administrativas. (Artículos 22, 23 y 24 del Reglamento Interior).

Dirección General Técnica

Vigilar que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y las instituciones de fianzas, determinen las reservas técnicas conforme a procedimientos actuariales aprobados y operen con tarifas registradas; asesorar a las áreas de la Comisión, en cuanto a la aplicación de cálculos matemáticos, actuariales y financieros. (Artículos 25, 26 y 27 del Reglamento Interior).

Dirección General de Informática

Instrumentar los estudios y rutinas de trabajo de ingeniería de sistemas, organización, métodos, informática y teleinformática.

(Artículo 32 del Reglamento Interior).

Dirección General de Desarrollo e Investigación.

El estudio y atención de asuntos específicos de tipo financiero, económico y actuarial que atañan a los sectores asegurador o afianzador. (Artículo 28 del Reglamento Interior).

Delegaciones regionales.

Dependen administrativamente de la Presidencia de la Comisión. Constituyen una especie de desconcentración territorial dentro del propio órgano desconcentrado y tienen por objeto, acercar los servicios que presta la Comisión a un mayor número de habitantes. (Artículos 34 y 35 del Reglamento Interior).

En la actualidad, existen cinco Delegaciones Regionales las que ejercen sus actividades en el Territorio Nacional de conformidad a lo siguiente :

a) La Delegación Regional Guadalajara en los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Michoacán y Zacatecas.

b) La Delegación Regional Monterrey en los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, San Luis Potosí, Chihuahua y el municipio de La Laguna en el estado de Durango.

c) La Delegación Regional Veracruz en los estados de Veracruz, Puebla, Oaxaca, Chiapas y Tabasco.

d) La Delegación Regional Hermosillo en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Durango, excepto en éste último en el municipio de La Laguna.

e) La Delegación Regional Mérida en los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

Los estados que no se mencionan son atendidos directamente por las oficinas centrales del Organismo, con sede en la Ciudad de México.

Es de observarse que las Delegaciones Regionales e incluso la oficinas centrales tienen un ámbito territorial muy amplio, por lo que, de igual manera que ya lo hizo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se deberían de crear delegaciones con sede y ámbito territorial de competencia en cada uno de los estado del país.

Finalmente, el artículo 34 del Reglamento Interior de la Comisión, contempla la existencia de una Contraloría Interna, la cual tiene a su cargo la ejecución de auditorías de carácter interno, así como la imposición de sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La existencia de contralorías internas en los diversos organismos gubernamentales constituye una forma de desconcentración de las facultades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

2.6. Régimen presupuestal.

El presupuesto de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas no se encuentra incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que en el mismo no existe una partida determinada para el Organismo. Los recursos de su presupuesto se obtienen, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 106 párrafo tercero de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en relación con el 66 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, de las cuotas que, en los términos de "las disposiciones legales aplicables", deben cubrir las instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas y las demás personas y empresas sujetas a su inspección y vigilancia.

Los artículos 30, 30-A, 30-B, 31, 31-A y 31-A-1 de la Ley Federal de Derechos previenen los derechos que deben cubrir las personas sujetas a la inspección y vigilancia del Organismo, consistiendo fundamentalmente en :

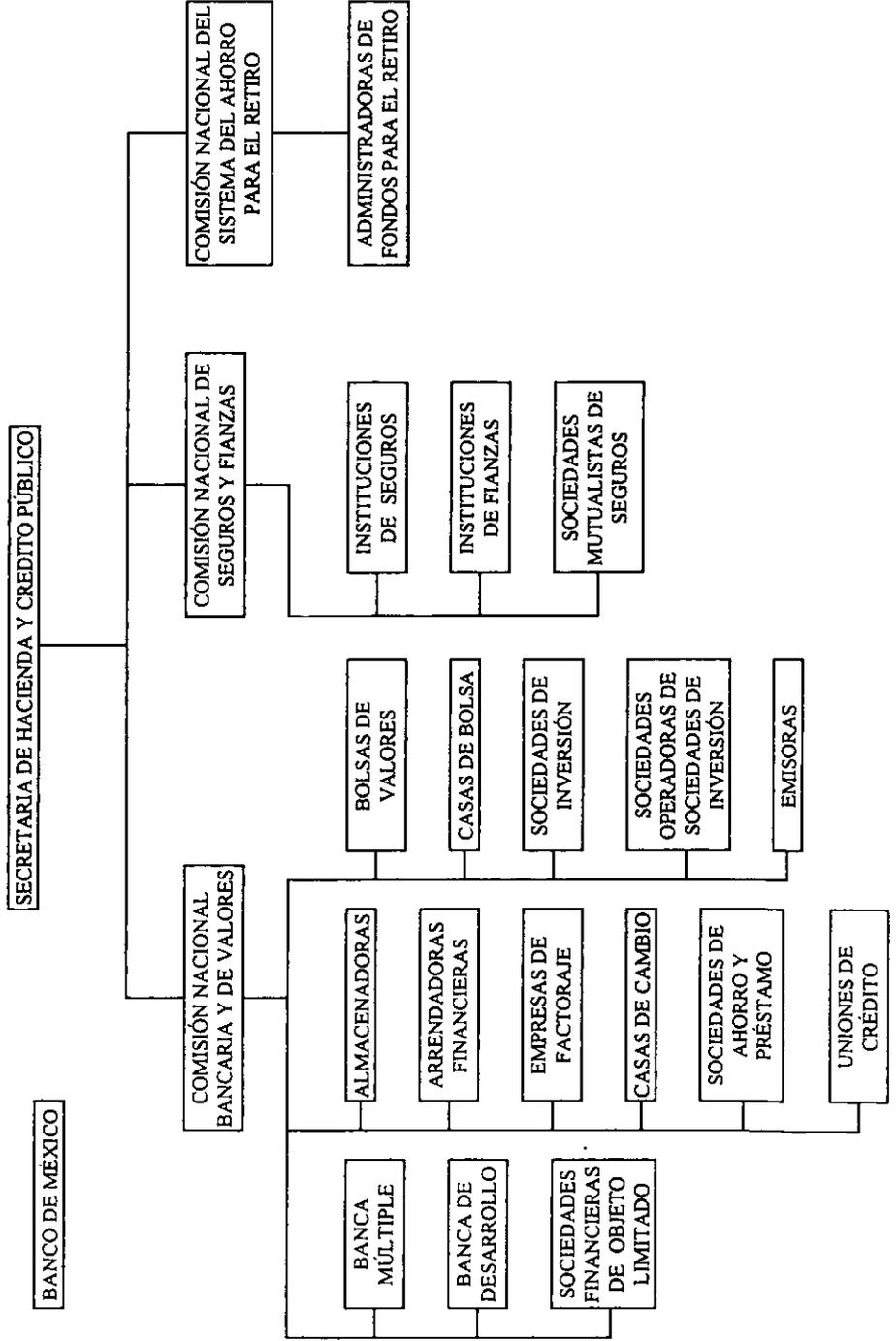
- a) Cuotas de inspección y vigilancia.

- b) Autorizaciones.
- c) Refrendos de autorizaciones.
- d) Registros.
- e) Expedición de copias certificadas y otros trámites.

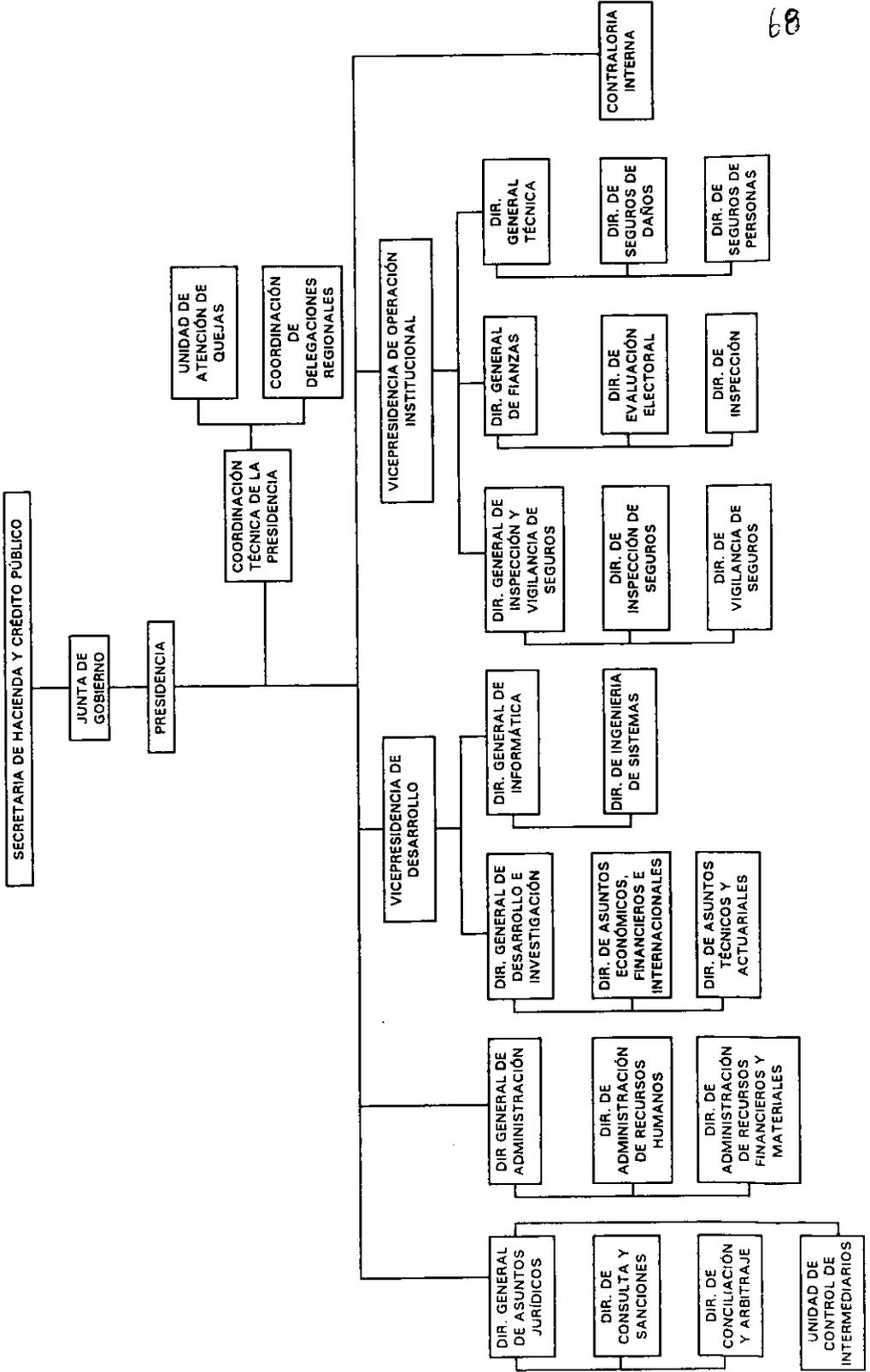
Además, los artículos 108 fracción IX de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en relación con el 68 fracción VI de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, disponen que la propia Comisión formulará anualmente su presupuesto, el que deberá ser sometido a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De conformidad a las características de los organismos desconcentrados, a las que se hizo referencia en los subcapítulos anteriores, la Comisión dispone de una gran libertad en cuanto al manejo de sus recursos, ya que los obtiene por sí misma y su gasto no tiene que ser sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados. La primera de estas características representa un gran alivio para los contribuyentes en general, ya que no tienen que mantener con sus impuestos, el aparato burocrático de otra dependencia gubernamental. Sin embargo, el hecho de que su partida presupuestal no deba ser sometida a la aprobación de la Cámara de Diputados, puede ser materia de una ardua controversia.

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO



ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS



Capítulo 3

**FACULTADES EN MATERIA DE SEGUROS EJERCIDAS
POR LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS,
A TRAVES DE SU DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS
JURIDICOS**

3.1. Antecedentes.

El artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros prevé la mayor parte de las facultades en materia de seguros de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Todas esas facultades son conferidas, en los términos del artículo 108-C de esa Ley, a la Junta de Gobierno de la Comisión, la cual como ya se vio en el capítulo segundo de este análisis, es la máxima autoridad de la Comisión.

Por su parte, el artículo 109 de la Ley en comento, confiere al Presidente de la Comisión el ejercicio de determinadas facultades, las cuales puede ejercer directamente, o través de diversos funcionarios del mismo Organismo. En esos términos, el artículo 29 del Reglamento Interior de la Comisión, confiere diversas facultades a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, las cuales para su mejor comprensión, estimamos conveniente agrupar en los siguientes rubros :

- a) La conciliación y el arbitraje.**
- b) Las sanciones administrativas.**
- c) La consulta.**
- d) El registro.**
- e) Las autorizaciones.**

3.2. La conciliación y el arbitraje.

3.2.1. La conciliación.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia dice que la conciliación es *"componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí."*⁴²

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano define la conciliación como *"el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias."*⁴³

La misma obra señala que la conciliación tiene una extensa aplicación jurídica, revistiendo especial importancia en el derecho procesal del trabajo y ampliándose a campos tales como el derecho civil, familiar, internacional público, lo relativo a la protección al consumidor y la materia de seguros.

El maestro Becerra Bautista define a la conciliación como *"la posibilidad de que el juez, aún sin dictar sentencia sobre el fondo de las demandas de las partes, favorezca la composición de la*

⁴² REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Madrid. 1992. 21ª edición.

⁴³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario jurídico mexicano. México. Editorial Porrúa. 1995. 8ª edición. Página 568.

controversia entre las partes mismas, de tal manera que el acuerdo tenido por éstas, con ocasión del proceso, lo hace inútil. " ⁴⁴

Por su parte, Eduardo Pallares dice que *"lo propio de la conciliación es que se evita un pleito futuro o se termina con uno presente por avenencia de las partes, por su mutuo acuerdo y sin necesidad de la intervención jurisdiccional del conciliador.*" ⁴⁵

Al respecto, la segunda parte de la definición del Diccionario Jurídico resulta más apegada a la conciliación en materia de seguros, ya que se trata de encontrar una solución a las diferencias de las partes y no dar por terminado un proceso que en realidad no se ha iniciado. Ese es precisamente el objeto de la conciliación en materia de seguros : evitar el inicio de un proceso.

Lo expuesto coincide con la definición que da Don Joaquín Escriche al hablar de la conciliación, definiéndola como *"un acto judicial que tiene por objeto evitar el pleito que alguno quiere entablar, procurando que las partes se avengan o transijan sobre el asunto que da motivo a él.*" ⁴⁶

La conciliación en materia de seguros guarda mucha semejanza con el procedimiento conciliatorio establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor en cuanto a su forma y el fin que

⁴⁴ BECERRA BAUTISTA, José. El proceso civil en México. México. Editorial Porrúa. 1992. 14ª edición. Página 17.

⁴⁵ PALLARES, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil. México. Editorial Porrúa. 1983. 15ª edición. Página 168.

⁴⁶ ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Paris. Garnier Hermanos, Libreros Editores. 1904. 2ª edición. Página 986.

persiguen, sin embargo, la conciliación en materia de seguros es mucho más antigua que la establecida en materia de protección al consumidor, ya que aquella nació con la Ley General de Sociedades de Seguros de 1926, mientras que la segunda tiene su primer antecedente hasta 1975.⁴⁷

Cabe mencionar que de conformidad al artículo 5º de la Ley Federal de Protección al Consumidor, están exceptuadas de las disposiciones de dicha ley, los servicios de las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema del Ahorro para el Retiro.

La conciliación en materia de seguros se encuentra regulada por el artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, el cual dispone que en caso de reclamación contra una institución o sociedad mutualista de seguros, con motivo del contrato de seguro, se deberá agotar un procedimiento⁴⁸ conciliatorio ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, requisito previo sine qua non a la realización de cualquier instancia jurisdiccional o arbitral.

⁴⁷ Véase la Ley General de Sociedades de Seguros del 15 de mayo de 1926. Capítulo VIII. De las Juntas Arbitrales. Artículos 137 a 157.

⁴⁸ La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros refiere a la conciliación como un procedimiento, lo cual es correcto ya que dicha palabra sólo implica la manera en que se realiza un acto. El concepto de proceso es de aplicación mucho más estricta e inadecuado para el caso, porque significa el "conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo". GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso. México. Editorial Harla. 1990. 8ª edición. Página 132.

La etapa conciliatoria da inicio con una reclamación, la cual, una vez recibida, la Comisión requiere a la compañía involucrada para que rinda un informe por escrito sobre los hechos contenidos en la reclamación, el cual puede presentar a más tardar, en el momento de la celebración de la junta de avenencia ⁴⁹ que se lleva a cabo entre las partes. Durante esa junta o audiencia se busca una conciliación de los intereses de ambas partes, pudiendo en caso de no haber algún arreglo, someterse al arbitraje de la propia Comisión o dejarse a salvo los derechos del reclamante para que los haga valer ante los tribunales competentes.

La participación del conciliador debe ser activa, es decir, no debe limitarse a permitir que las partes discutan entre sí, sin ninguna orientación. Al respecto, el maestro José Ovalle Favela opina que para que el conciliador realmente desempeñe su función, *“deberá conocer con toda amplitud el litigio planteado por las partes asimismo, deberá sugerir alternativas de solución que resulten equitativas y prácticas para las partes. Si se limita a preguntarles si no han llegado a una conciliación, ésta difícilmente se logrará y ni el conciliador ni la audiencia estarán cumpliendo con la función que les atribuye la ley.”* ⁵⁰

En ese orden de ideas, hay que destacar que el conciliador juega un papel de mediador entre las partes, no de representación de una de ellas, porque en ese caso el papel que desempeñaría es el de procurador. Por lo tanto, en los casos en que la

⁴⁹ “Las juntas de avenencia tienen por objeto que el juez intervenga a fin de conciliar los intereses de las partes y obtener de ellas se hagan mutuas concesiones para poner fin al litigio. Avenir significa concordar o ajustar las partes discordantes.” PALLARES. Op. Cit. P. 113.

⁵⁰ OVALLE FAVELA, José. Derecho procesal civil. México. Editorial Harla. 1992. 5ª edición. P. 117.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas actúa como conciliadora, realmente no está actuando como protectora de los derechos de los asegurados.

Es conveniente señalar además, que en la práctica muchas compañías, en el informe que rinden durante la junta de avenencia, niegan la procedencia de la reclamación, exponiendo razonamientos muy superficiales para fundamentar su postura. En consecuencia, el reclamante no obtiene elementos reales y tangibles acerca de la situación de su caso.

Si bien existe la posibilidad de que la Comisión solicite a la aseguradora informes complementarios, consideramos que, tal y como ya está contemplado en el artículo 110 fracción I de la Ley de los Sistemas del Ahorro para el Retiro, debería establecerse en materia de seguros, que una vez llevada a cabo la instancia conciliatoria frente a la Comisión y no habiéndose sometido las partes a su arbitraje, ésta debería emitir un *dictamen técnico* que pudiera ser tomado en cuenta por las autoridades jurisdiccionales. El dictamen no tendría carácter de resolutivo pero sí constituiría una opinión emitida por un órgano técnico especializado en la materia, que podría tener alguna influencia en un juicio.

3.2.2. Las reservas.

Antes de entrar de lleno al tema de las reservas, conviene precisar su definición. Al respecto, José de Jesús Martínez Gil dice que es *"el sistema técnico económico de que se valen las compañías de seguros para la proyección temporal de los riesgos por ellas asumidos."*⁵¹

Lo anterior significa, en otros términos, que las compañías de seguros deben mantener determinadas cantidades de dinero, que son en sí las reservas, para estar en posibilidad de cumplir con sus eventuales obligaciones, las que dependen de hechos futuros de realización incierta y que pueden implicar el pago de indemnizaciones.

Pues bien, una vez concluida la junta de avenencia, en caso de que la Comisión encuentre elementos suficientes en la reclamación presentada, debe ordenar a la compañía involucrada que dentro de los diez días hábiles siguientes constituya una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no exceda de la suma asegurada y que se registra en una partida contable determinada.

Si bien la constitución de dicha reserva no prejuzga sobre la procedencia de la reclamación, algunas compañías de seguros han sostenido en más de una ocasión, que el hecho de constituir una

⁵¹ MARTINEZ GIL, José de Jesús. Manual teórico y práctico de seguros. México. Editorial Porrúa. 1995. 3ª edición. Página 256.

reserva en los términos que acabamos de ver, es violatorio de Garantías Constitucionales, ya que se causa un menoscabo a su patrimonio, sin haber sido oídos y vencidos en juicio. Al respecto, consideramos oportuno citar la siguiente jurisprudencia :

SEGUROS. RESERVA TECNICA, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION CONTRA EL ACUERDO QUE ORDENA SU CONSTITUCION.

La reserva técnica forma parte del mecanismo establecido por el legislador para constatar en todo tiempo el funcionamiento financiero de las aseguradoras; los artículos 73, 74 y 75 de la Ley General de Instituciones de Seguros imponen como obligación que las reservas deben constituirse sin deficiencias, para mantener la operación de las sociedades dentro de las proporciones legales, estableciéndose que el incumplimiento de dicha obligación provoca la cancelación de la concesión; dicho servicio es de orden público pues tal naturaleza se establece en el artículo 29 de la citada ley, por ello, la propia sociedad está interesada en que las aseguradoras se organicen y funcionen en los términos de la ley respectiva y fundamentalmente que cuenten con los medios necesarios para encauzar prudentemente el manejo de sus recursos, pues de otra manera, la intención previsor de quien contrató el seguro se vería reducida a una mera expectativa lo que pugna con la finalidad de tal contrato, por lo tanto, la orden de constitución e inversión de la reserva técnica, prevista en la fracción IV del

artículo 135 de la Ley General de Instituciones de Seguros, no es susceptible de suspenderse en el juicio de garantías, pues de concederse tal medida, se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, pugnando con lo que dispone la fracción II del artículo 124, de la Ley de Amparo.

Contradicción de Tesis 9/89. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolverse el incidente de suspensión en revisión 1833/88 y el recurso de queja 16/89, respectivamente. 12 de noviembre de 1990. Mayoría de 4 votos. Disidente : José Manuel Villagordoa Lozano. Ponente : Atanasio González Martínez. Secretario : Ramón Raúl Arias Martínez.

Tesis de Jurisprudencia 7/90 aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada celebrada el 19 de noviembre de 1990. Unanimidad de 4 votos de los señores ministros : Presidente José Manuel Villagordoa Lozano, Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores. Ausente : Noé Castañón León.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. VI-1ª parte. J/2ª. 7/90 página 129. Publicado en Gaceta 36, diciembre de 1990, página 13.

Resulta evidente que la Corte considera que no se violan garantías individuales con la constitución de una reserva, lo que deviene en mayor seguridad jurídica y económica para los asegurados.

Con relación a los "elementos suficientes" para ordenar la constitución de la reserva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio :

COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS, ORDEN PARA CONSTITUIR E INVERTIR RESERVA PARA OBLIGACIONES PENDIENTES DE CUMPLIR.

La orden emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para constituir e invertir la reserva para obligaciones pendientes de cumplir, es una medida precautoria que protege al asegurado en relación con el cumplimiento de las obligaciones pactadas por las compañías de seguros con motivo de un contrato de seguro; para la emisión de dicha orden, la Ley General de Instituciones de Seguros en su artículo 135, fracción I, inciso e), establece como únicos requisitos, el recibir una reclamación en contra de una institución de seguros y que no sea notoriamente improcedente, siendo suficiente para la satisfacción de esto último, que exista un contrato de seguro en torno al cual existan pretensiones contrarias. Una vez cumplidos estos requisitos la citada Comisión deberá ordenar la constitución e inversión de la reserva correspondiente, otorgando un plazo de diez días para ese

efecto, y en el término de veinte días contado a partir de la presentación de la reclamación citará a las partes a una junta de avenencia, en estas circunstancias y efectuando una debida interpretación de las normas que rigen esta materia, se debe entender que la orden para constituir e invertir la reserva para obligaciones pendientes de cumplir, debe ser en forma previa a la celebración de la audiencia conciliatoria e independiente de las circunstancias que puedan afectar a ésta, como sería la no celebración, su diferimiento e inclusive la suspensión de la misma, porque no existe vinculación entre una u otra, esto resulta aún más claro al observar que el legislador previó lo que debe hacerse con la reserva constituida al no celebrarse junta conciliatoria, ese procedimiento consiste, en que la Comisión a petición de parte podrá ordenar la cancelación de la reserva, pero previamente debe notificarse personalmente al interesado, otorgándole cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Por consiguiente, las determinaciones tomadas con relación a la audiencia conciliatoria no afectan la orden para constituir la citada reserva y en su caso, se deberá acatar el procedimiento establecido para ese fin.

Amparo en Revisión 2223/90. Seguros Olmeca, S.A., 17 de octubre de 1990. Unanimidad de Votos. Ponente : Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria : Guadalupe Robles Denetro.

*Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VII-Febrero. Página 160.*⁵²

En cuanto a ello, salta a la vista la sencillez con la cual nuestro máximo Tribunal resolvió el problema de la determinación de los elementos suficientes para la constitución de una reserva. Esto es muy benéfico y atinado, ya que el establecimiento de criterios sumamente complejos y casuísticos, hubiera implicado el riesgo de que cada orden de constitución de reserva fuera recurrida por las aseguradoras, exponiendo los más diversos agravios.

Además, en ambas jurisprudencias, la autoridad de amparo interpretó de manera muy adecuada la intención que tuvo el legislador, en cuanto al objetivo de la constitución de reservas por parte de las instituciones de seguros, de salvaguardar los intereses de los asegurados, situación que fue ampliamente analizada en el capítulo histórico.

Aunado a ello, al constituirse la reserva, los recursos que la integran no salen del patrimonio de la institución, ya que únicamente se registra una partida contable determinada, que continúa siendo invertida por la aseguradora, en los términos de las reglas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta que

⁵² Por la época en que fueron elaboradas las tesis jurisprudenciales aludidas, se menciona a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la cual, como ya se vio en el primer capítulo de este trabajo, es el antecedente directo de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Además, por la reformas que ha sufrido el artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, las fracciones e incisos aludidos pueden no coincidir con el texto vigente en la actualidad, sin embargo la constitucionalidad de la orden para la integración de una reserva y la precisión en cuanto a los elementos suficientes para constituirla, son igualmente válidos.

exista una resolución que determine su cancelación o entrega al particular.

3.2.3. El arbitraje.

Por lo que respecta al *arbitraje*, el Diccionario de la Lengua Española lo define como "*resolver un tercero, de manera pacífica un conflicto entre partes.*"⁵³

A su vez, el Diccionario Jurídico Mexicano, citando a Carnelutti, dice que el arbitraje es "*una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio, dada por un tercero imparcial, un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes, siguiendo un procedimiento*⁵⁴ *que aunque regulado por la ley adjetiva tiene un ritual menos severo que el del procedimiento jurisdiccional. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina laudo, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial, según las diversas variantes que se presenten.*"

Más adelante agrega que "*se distingue entre árbitros de derecho y los arbitradores o amigables componedores que emiten su resolución en conciencia (el de los primeros se denomina laudo, el de los segundos, veredicto o dictamen).*"⁵⁵

⁵³ Op. Cit.

⁵⁴ El autor usa la palabra procedimiento como sinónimo de proceso, lo cual consideramos erróneo por las razones expuestas en el apartado referente a la conciliación.

⁵⁵ Op. Cit. Páginas 198 y 199.

A su vez, Becerra Bautista dice que *"el arbitraje es la institución jurídica que permite a las partes confiar la decisión de una controversia, a uno o más particulares"*.⁵⁶

Humberto Briseño Sierra opina que el arbitraje *"es un proceso jurídico tramitado, desarrollado y resuelto por particulares estructuralmente es una relación jurídica triangular, en cuyo vértice superior se encuentra el árbitro, que es el sujeto ajeno a los intereses en disputa, y llamado por las mismas partes para componer las diferencias que les separan en contraste con el proceso judicial, el arbitraje es más dúctil y maleable. Abarca la mera intermediación y aún el dictamen de un experto, hasta la conciliación, la amigable composición, el laudo en conciencia y el procedimiento en derecho si desde cierto ángulo el arbitraje es un verdadero proceso, en los otros se limita a ser el procedimiento convencional que elijan y regulen los propios interesados, porque el arbitraje se crea caso por caso, con las prescripciones que los tres sujetos que en él intervienen, establecen el compromiso o, en términos generales, en el acuerdo que al efecto celebran, por tanto, una definición general del arbitraje, no puede ir más allá de esos datos comunes que son el espontáneo sometimiento del litigio a la neutral determinación de un tercero imparcial."*⁵⁷

En esencia, todas las definiciones coinciden en destacar que el arbitraje es una relación tripartita, en la que una

⁵⁶ Op. Cit. P. 16.

⁵⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto. El arbitraje comercial. Doctrina y legislación. México. Editorial Limusa. 1979. 1ª edición. Textos Universitarios UIA. Páginas 12 y 13.

controversia entre particulares, es resuelta por otro particular designado por los primeros.

Las grandes ventajas del arbitraje son su flexibilidad y prontitud, además de que, por regla general, el árbitro es alguien con reconocidos conocimientos técnicos y especializados en la materia sobre la cual va a conocer.

En párrafos anteriores mencionamos que una vez concluida la etapa conciliatoria y no habiendo llegado a algún arreglo, es facultativo de las partes el someterse al arbitraje de la propia Comisión o en el caso del reclamante, hacer valer los derechos que considere tener frente a los tribunales competentes. Pues bien, si las partes aceptan de común acuerdo someterse al arbitraje de la Comisión, se procede a la suscripción de un compromiso arbitral en los términos del citado artículo 135, en el que se determinará si el arbitraje será en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las partes.

Al igual que en la conciliación, cuando una controversia es sometida al arbitraje de la Comisión, ésta no actúa como protectora del interés social, porque al igual que un juez, tiene la obligación de actuar con imparcialidad frente a las situaciones de hecho y de derecho que se le presenten.

En el juicio arbitral de estricto derecho se sigue la forma del ordinario mercantil, aplicándose las disposiciones del artículo

135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y supletoriamente el Código de Comercio y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, con excepción de algunos de sus artículos, los cuales se precisan en el citado compromiso arbitral.

En dicho juicio, la parte actora debe presentar su demanda en un término de nueve días contado a partir del siguiente día hábil de la suscripción del compromiso, debiéndose producir la contestación en los nueve días hábiles siguientes al emplazamiento. Las partes adjuntarán a sus escritos de demanda y contestación el documento o documentos en que el actor funde su acción y la demandada sus excepciones y defensas correspondientes. Asimismo, deberán exhibir con los escritos mencionados los documentos que tengan en su poder y que puedan servir como prueba, ya que las que exhiban más tarde, no les serán admitidas, a menos que sean supervenientes.

Una vez contestada la demanda o transcurrido el término para hacerlo, se abrirá el juicio a prueba por un término de cuarenta días, de los cuales, los primeros diez días son para ofrecimiento de pruebas y los treinta días restantes para su desahogo.

Concluido el término para ofrecimiento y desahogo de pruebas y concluidas las que se hubieren mandado desahogar, sin publicación de probanzas, se abrirá un término de diez días común a las partes para alegar, transcurrido el mismo, se citará a las partes para oír resolución.

En contra del laudo que se dicte, sólo es admisible como medio de defensa el juicio de amparo y contra todas las demás resoluciones emitidas durante el juicio arbitral de estricto derecho y después de dictado el laudo respectivo, procede como único recurso el de revocación.⁵⁸

Por lo que respecta a la amigable composición, las partes facultan a la Comisión a resolver a conciencia, a verdad sabida y a buena fe guardada, la controversia planteada.

Cabe aclarar, que realmente en el arbitraje seguido ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, las partes no elaboran de común acuerdo el texto del compromiso arbitral, ya que éste se encuentra preestablecido por la propia Comisión. En la práctica esto resulta conveniente, ya que de inicio no es muy sencillo que las partes acepten someterse a un arbitraje y a si a ello sumamos que tuvieran que ponerse de acuerdo sobre el texto del compromiso, en realidad, no habría arbitrajes, al menos en materia de seguros.

3.2.4. La ejecución.

Finalmente corresponderá a la Comisión la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará pagar a la persona en

⁵⁸ Extractado del texto de las cláusulas del compromiso arbitral utilizado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

favor de la cual se hubiere dictado el laudo, del monto de la reserva a que ya se hizo referencia. En caso de negativa u omisión, la Comisión, en un plazo máximo de cinco días hábiles, ordenará el remate de los valores invertidos, conforme a la Ley de la materia.

De haberse llevado a cabo un proceso jurisdiccional en el cual la aseguradora hubiera sido condenada, el juez la requerirá para que compruebe haber efectuado el pago, de lo contrario, requerirá a la Comisión para que pague a la persona, en cuyo favor se hubiere dictado la sentencia, del monto de la reserva constituida antes mencionada. Esto último se encuentra contemplado en el artículo 136 de la Ley multialudada.

3.2.5. Reclamaciones y quejas.

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas faculta, en su artículo 29 fracción X a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para atender mediante la orientación respectiva, las reclamaciones o quejas formuladas por los usuarios de seguros.

Con relación a este precepto, no es claro si se refiere a las reclamaciones y a las quejas como sinónimos o como conceptos distintos. Además, omite dar una definición de las mismas.

Si bien del contenido del artículo 135 que ya se analizó, se puede deducir que en virtud de la reclamación se da inicio a una etapa conciliatoria, no existen en la normatividad aplicable a la materia de seguros conceptos de reclamación y queja y mucho menos aún, se establecen sus posibles diferencias.

La doctrina en general contempla ambos conceptos desde el punto de vista de los recursos que se presentan en diversas materias procesales como la civil, fiscal o de amparo, pero nunca como la manera de iniciar una instancia autónoma frente a un órgano administrativo.

En su Manual Teórico y Práctico de Seguros, José de Jesús Martínez Gil dice en cuanto a la reclamación que *"puede significar, o bien el aviso de siniestro dado a la compañía aseguradora, o la comunicación que hace el asegurado, beneficiario, o heredero sobre el monto del siniestro, o bien, la inconformidad que se presenta ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en los términos del artículo 135 de la Ley General de Seguros."*⁵⁹ Cabe señalar que el autor omite definir la queja.

Por su parte, la misma Comisión, en su Boletín de Información al Consumidor, las define de la siguiente forma :

" Queja.- es un requerimiento informal de tipo administrativo que presenta una persona con motivo de su

⁵⁹ Op. Cit. P.247.

inconformidad respecto a los efectos derivados de un contrato de seguro, mismo que origina la intervención de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ante la institución de seguros, con el objeto de que se valore el planteamiento del quejoso. "

" Reclamación.- es un planteamiento formal en los términos del artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que consiste en la presentación por escrito, ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, de la inconformidad del usuario respecto al servicio ofrecido por una institución de seguros. El o los afectados por desviaciones en el desempeño de alguna aseguradora pueden presentar sus reclamaciones, dependiendo del caso, como un procedimiento derivado de una queja previa, o de manera directa, sin que medie queja alguna. "60

En el mismo boletín se menciona que, de conformidad al artículo 15 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, el público usuario puede presentar quejas por el incumplimiento de contratos de seguros ante la Unidad de Atención de Quejas de Seguros y Fianzas de la Comisión.

El citado artículo dice que existirá una *"unidad para la protección de los intereses del público usuario de seguros, la cual proporcionará la orientación técnica y jurídica necesarias."*

⁶⁰ Boletín del Consumidor de Seguros y Fianzas. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Mensual. México. Año I, número 3, agosto de 1996.

Con lo anterior resulta ya más claro que a la Unidad referida se deben canalizar las quejas y a la Dirección, las reclamaciones, además de que la queja puede preceder a una reclamación. Sin embargo, como ya se vio anteriormente, desde el punto de vista normativo y de la teoría en general, no existe diferencia entre ambas y peor aún, no hay una diferencia clara entre la competencia de la Unidad y la Dirección, ya que ambas están facultadas para recibir quejas, si bien las reclamaciones sólo pueden ser tramitadas por la Dirección de Conciliación y Arbitraje.

Otro gran problema que se había venido dando, es que las inconformidades se turnaban tanto a la Unidad como a la Dirección, de manera discrecional, por el personal de la Oficina de Partes de la Comisión. A últimas fechas parece ser que todas las inconformidades no fundamentadas en el artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, son turnadas a la Unidad, para que sea ella la que en primera instancia proceda a su análisis y a su atención o en su caso, las turne al área correspondiente del Organismo.

Es evidente que en primera instancia y dada la naturaleza de los procedimientos que se llevan a cabo en la Dirección de Conciliación y Arbitraje, ésta debería brindar precisamente la orientación necesaria a los usuarios del seguro y no la Unidad a que se hizo referencia, ya que con ello pudiera ocasionarse que existan demasiadas instancias dentro del mismo organismo, con un mismo fin. Aunado a ello, pudiera haber diferencias de criterio entre el personal de la Unidad y de la Dirección referidas, en cuanto a los asuntos que se someten a su

consideración, lo cual pudiera redundar en perjuicios para el público usuario de sus servicios.

Finalmente en el Boletín a que se hizo referencia, se menciona que el procedimiento seguido en la Unidad es mucho más rápido, ya que se solicita información por vía telefónica a las instituciones y de la misma forma en muchos de los casos se contesta al quejoso, lográndose en muchos de los casos resolver los problemas en muy poco tiempo, sólo cuando no hay controversia.

3.3. Las sanciones administrativas.

3.3.1. Marco general de las sanciones administrativas.

De manera general el Diccionario de la Lengua Española define la sanción como la *"pena que la ley establece para el que la infringe."*⁶¹

El Diccionario Jurídico Mexicano⁶² define la sanción administrativa como *"el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo."*

⁶¹ Op. Cit.

⁶² Op. Cit. Página 2872.

"El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la solución administrativa."

Por su parte, Eduardo Pallares define las sanciones jurídicas como *"las consecuencias jurídicas que se producen por violación de la norma y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación del mismo."*

En la misma obra, el Maestro Pallares cita a Carnelutti, quien define a las sanciones jurídicas como *"el señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto."*⁶³

En realidad las definiciones anteriores engloban un concepto mucho más amplio, ya que las sanciones administrativas son solamente una de las múltiples formas de las sanciones jurídicas.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, la sanción es *"el castigo que aplica la sociedad, a través del Derecho, a las violaciones a la ley y representa la efectividad de ésta; generalmente, se pretende a través de la sanción, asegurar el cumplimiento de los deberes que a cargo de los ciudadanos establecen las leyes."*⁶⁴

⁶³ Op. Cit. Página 716.

⁶⁴ Nuevo Derecho Bancario. Op. Cit. Páginas 384 y 385.

El mismo autor señala que el concepto de sanción es muy amplio, englobando inclusive a la pena, la cual está referida exclusivamente a los delitos, cuyo conocimiento compete a las autoridades jurisdiccionales.

En efecto y como ya se había visto, el concepto de sanción, creado por los positivistas, es tan amplio que para fines del presente estudio resulta conveniente circunscribirse sólo a las sanciones administrativas, las cuales, en opinión del mismo Doctor Acosta, son parte del Derecho Administrativo, tomando en cuenta que configuran ilícitos, pero que de ninguna forma llegan a constituir delitos.

A su vez, el jurista argentino Emilio Fernández Vázquez dice que la sanción *“constituye un medio indirecto con que cuenta el poder público para mantener al acatamiento y la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico alterado y evitar que prevalezcan actos contrarios a lo que ella manda, corrigiendo las infracciones en que incurren tanto los particulares en general, como los funcionarios administrativos singularmente. Está constituida por cualquier medio técnico de que se valga el Legislador para asegurar la eficiencia de la norma.”*⁶⁵

En términos generales la definición coincide con las anteriores en cuanto a que el objeto de la sanción es mantener la observancia de la norma. La novedad del concepto, es que considera a la sanción como un medio indirecto del poder público. No es muy claro el

⁶⁵ FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Diccionario de derecho público. Buenos Aires. Editorial Astrea. 1981. S/e. Página 691.

planteamiento, sin embargo pudiera decirse que al imponer una sanción el Estado no está empleando medios físicos para la observancia de la norma infringida, es decir, no se trata de una ejecución forzada tal y como sería, por ejemplo, un desalojo o un embargo.

Finalmente, en cuanto al marco legal de las sanciones administrativas, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez afirma que *“se establecen en las leyes administrativas y en los reglamentos de policía y buen gobierno”*.⁶⁶

Agrega que la facultad sancionadora de la Administración Pública Federal ha sido materia de discusión desde el siglo pasado, en razón de que la Constitución no la establece en forma precisa, porque el artículo 21 Constitucional determina que a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

No obstante ello, consideramos que dicho artículo debe ser interpretado en forma dispositiva y no limitativa ya que de lo contrario, como el mismo Doctor Delgadillo manifiesta, *“si se privara a la autoridad administrativa de la facultad sancionadora, quedaría limitada en su facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, como lo dispone la fracción I del artículo 89 constitucional, pues se dejaría a la autoridad sin la suficiente ‘autoridad’ para cumplir con sus funciones”*.⁶⁷

⁶⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de derecho administrativo. México. Editorial Noriega Limusa. 1986. 1ª edición. Páginas 227 a 229.

⁶⁷ DELGADILLO. Op. Cit. Página 228.

3.3.2. Justificación de las sanciones.

Derivado del contenido del inciso anterior, es fácil precisar que el objetivo general de las sanciones administrativas es provocar la exacta observancia de las disposiciones de la misma materia administrativa.

En materia financiera, al hablar del derecho bancario, el Doctor Acosta ⁶⁸ dice que *"el interés social protegido por medio de establecer infracciones y sus correspondientes sanciones, es por una parte, que las instituciones acaten las normas de interés público que las regulan, sometiendo su actividad a ellas y por la otra, que los usuarios también respeten una serie de principios dentro de esta materia, indispensables para que exista una sana operación en la misma."*

Consideramos que lo anterior es perfectamente aplicable a la materia de seguros, porque en ella las instituciones y los particulares también están obligados al cumplimiento de las normas que regulan la actividad, con el fin de lograr el correcto funcionamiento del sector.

Esa "sana operación" deviene necesariamente en la salvaguarda de los intereses del público usuario del seguro y es ahí,

⁶⁸ Op. Cit. Página 384.

donde radica la máxima importancia de que frente a una infracción exista una sanción.

Cabe señalar que las sanciones que impone la Comisión no tienen por objeto ser un medio de recaudación del estado, ni tampoco ser correctivas, ya que debido al impresionante volumen que revisten las operaciones que a diario realizan las compañías y a las limitantes del organismo supervisor, nunca podrían detectarse todas las infracciones a los ordenamientos legales que con seguridad se cometen y mucho menos sería viable el sancionarlas. De ahí que el Manual de Políticas y Procedimientos para el Ejercicio de la Facultad Sancionadora de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas establezca que *"el objeto de la imposición de sanciones debe ser no sólo punitivo, sino preventivo, a fin de evitar la realización de prácticas irregulares en contravención a los ordenamientos legales y propiciar un estricto cumplimiento de los mismos."*⁶⁹

Recapitulando lo anterior, es de concluirse que la sanción tiene su origen en una inobservancia o desobediencia a las disposiciones administrativas y tiene por objeto el compeler al ciudadano al cumplimiento de sus deberes frente al Estado.

⁶⁹ COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. Manual de políticas y procedimientos para el ejercicio de la facultad sancionadora de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. México. 1994.

3.3.3. Las sanciones en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

A lo largo de toda la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros se encuentran diversos tipos de sanciones que van desde la imposición de multas a la intervención con carácter gerencial, a través de la cual, la Comisión designa un interventor-gerente, el cual asume las facultades del consejo de administración de la empresa intervenida.

No consideramos necesario por el momento ahondar en el tema de la intervención ya que, además de ser un tema especialmente vasto y polémico, excede el objetivo del capítulo, ya que se trata de una facultad que es directamente ejercida por la Junta de Gobierno del Organismo, mientras que el del presente estudio versa sobre las sanciones que impone la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Aunado a ello, la intervención constituye un medio del que se vale el Estado, para llevar a cabo en forma directa, las obligaciones incumplidas por el particular, sin menoscabo de las responsabilidades en que éste último hubiera incurrido.

De conformidad al artículo 29 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en sus fracciones XII, XVI y XVII y al Acuerdo de su Junta de Gobierno del 13 de septiembre de 1996, se encuentra delegada en el Director General de Asuntos Jurídicos la facultad de imponer las siguientes sanciones :

- a) **Multa** hasta por el importe de 2000 días de salario mínimo.⁷⁰
- b) **Revocación** de la autorización y **suspensión** en su actividad a los agentes de seguros y de fianzas e intermediarios de reaseguro.
- c) **Suspensión y cancelación** del registro de auditores y actuarios externos.
- d) **Amonestación** a las instituciones, sociedades mutualistas, personas físicas y empresas, referidas en las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, así como en las disposiciones que de ellas emanan.

3.3.3.1. La multa.

Multa es la *“sanción económica de carácter personal, que se impone por actos u omisiones violatorios de disposiciones legales o reglamentarias.”*⁷¹

⁷⁰ De conformidad al mismo Acuerdo, las multas por encima de ese monto pero que sean inferiores a 3000 días de salario mínimo, son impuestas por los Vicepresidentes del Organismo; las que excedan de ese monto, son impuestas por su Presidente.

⁷¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. México. Editorial Porrúa. 1992. 17ª edición. Página 953.

El artículo 138 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros dispone que las multas correspondientes a sanciones por las infracciones previstas en esa misma Ley y en las disposiciones que de la misma emanen, serán impuestas administrativamente por la Comisión.

Determina además, que al imponer la sanción, se deberá oír previamente al interesado y se tomarán en cuenta las condiciones e infracción del infractor, la importancia de la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la Ley.

El artículo 139 de la misma ley enumera diecinueve supuestos específicos de multa y los montos de las mismas. Contempla también en su fracción XX la multa aplicable para violaciones a las disposiciones de la Ley que no tienen sanción especialmente señalada.

3.3.3.2. La revocación, la suspensión y la amonestación.

La revocación administrativa es una “manifestación de voluntad de la administración pública unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos o de interés público.”

“El acto revocativo elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido e introduce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general.”⁷²

Al efecto, el artículo 23 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece que la Comisión podrá revocar, previa audiencia de la parte interesada, en los términos del Reglamento respectivo, las autorizaciones de los agentes de seguros.

Por su parte, el Reglamento de Agentes de Seguros y de Fianzas contempla en su artículo 26, quince supuestos específicos de revocación o suspensión de las autorizaciones de los agentes y uno general, en el que se establece como requisito “cualquier causa grave a juicio de la Comisión”.

Es importante señalar que el artículo 23 de la mencionada Ley no contempla la suspensión de la actividad y deja al Reglamento el especificar la manera en que se concederá la garantía de audiencia al implicado.

Sin embargo, el Reglamento de Agentes de Seguros y de Fianzas no establece ningún proceso a través del cual se conceda la garantía de audiencia. De hecho en su artículo 30 sólo dice que al imponer la sanción que corresponda, la Comisión siempre deberá oír

⁷² SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Página 329.

previamente al interesado a fin de que ofrezca pruebas y alegue lo que a su derecho convenga.

En cuanto a los ajustadores de seguros, el artículo 25 de la Ley contiene disposiciones similares a las del 23, con la salvedad de que no existe reglamento de ajustadores.

Por lo que toca a los intermediarios de reaseguro, el artículo 26 de la Ley contiene las mismas disposiciones que en los casos anteriores, dejando la reglamentación del derecho de audiencia en las Reglas para la Autorización, Registro y Operación de Intermediarios de Reaseguro, las cuales, en la Vigésima regla sólo contemplan que se podrá revocar la autorización de los intermediarios de reaseguro, previa audiencia.

La suspensión, en este caso de la actividad, se da en los mismos supuestos que la revocación. Tiene la particularidad de ser una sanción más leve que la revocación porque sus efectos no son definitivos.

El caso de la amonestación es distinto, porque no constituye en realidad una sanción. Esta se aplica cuando la infracción cometida es tan leve, que se considera que no es conveniente sancionarla, pero sin implicar el desconocimiento de su existencia o su perdón. Aunado a ello, una conducta infractora que haya merecido la amonestación puede ser tomada como precedente para la aplicación de sanciones más severas.

El único sustento que tienen en la Ley de la materia la amonestación y la suspensión es el artículo 108 fracción III párrafo segundo, que dispone que las sanciones que imponga la Comisión podrán ser amonestación o, cuando así lo establezcan las leyes y disposiciones que emanen de ellas, suspensiones temporales de actividades, vetos o inhabilitaciones para el desempeño de actividades o multas.

Resulta conveniente mencionar que en materia de seguros y de hecho, en toda la materia financiera privada, no existe un ordenamiento que determine el proceso a seguir para la imposición de sanciones, ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 1º párrafo segundo que el ordenamiento no será aplicable a la materia financiera, en donde se encuentra incluida la de seguros.

La teoría dice que las infracciones a las disposiciones administrativas se deben sancionar por la autoridad a través de un proceso que en cada una de las leyes se regula, tratándose de un proceso sumario en el que se debe respetar el derecho de audiencia para la imposición de la sanción.⁷³

Si bien el artículo 138 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece que de manera previa a la aplicación de las sanciones se deberá respetar la

⁷³ DELGADILLO GUTIERREZ. Op. Cit. Página 229.

garantía de audiencia del interesado, es especialmente parco, ya que no establece con claridad un proceso, lo que no es un buen medio para respetar el cumplimiento de las garantías individuales.

Es pues necesario el establecimiento de un proceso sancionador en materia de seguros y aún más, el establecimiento de un ordenamiento que determine el proceso para la imposición de sanciones en toda la materia financiera privada.

3.3.3.3. Remoción o suspensión de funcionarios de compañías.

El artículo 29, fracción VII bis-1, inciso c) párrafo tercero de la Ley en comento, establece que los consejeros, comisarios, director general y los funcionarios que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la de aquél, requieren aprobación de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Pues bien, el artículo 35 del mismo ordenamiento dispone que dichas personas podrán ser removidas o suspendidas de su cargo, cuando la Comisión estime que no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones, o no reúnan los requisitos establecidos al efecto para su aprobación, o incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley o las disposiciones que de ella emanen. En los últimos dos supuestos, se establece que la propia Comisión podrá inhabilitar a las citadas personas para desempeñar un empleo, cargo o

comisión dentro del sistema financiero mexicano, por un periodo de seis meses a seis años, sin perjuicio de otras sanciones que les sean aplicables.

Para imponer la remoción o la suspensión, la Comisión deberá tener en cuenta la gravedad de la infracción, la conveniencia de evitar prácticas irregulares, el nivel jerárquico, los antecedentes, la antigüedad, las condiciones del infractor, las condiciones exteriores, las medidas de ejecución, la reincidencia y el monto del beneficio, daño o perjuicio derivados de la infracción.

En el caso corresponderá a la Dirección General de Asuntos Jurídicos instruir el proceso respectivo, que será resuelto por la Junta de Gobierno de la propia Comisión.

Al igual que en los demás casos de sanción, no existe un proceso reglamentado a seguir, sólo una serie de condiciones que deberán ser tomadas en cuenta por el Organismo, previa la imposición de la sanción correspondiente.

Finalmente cabe señalar a manera de comentario, que la existencia de figuras como la aprobación, la remoción y la suspensión de funcionarios, es una muestra más del grado de injerencia del Estado en la actividad aseguradora y en general, en la actividad financiera privada.

3.4. La consulta.

En los términos de los artículos 2º y 108 fracción I de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Comisión es un órgano de consulta en materia de seguros.

Se trata de una función amplísima que abarca, entre otros, los siguientes aspectos :

- 1) Identificar, analizar y estudiar el marco jurídico que encuadra, tanto la acción de la Comisión como de las instituciones, sociedades, personas y empresas supervisadas.
- 2) Analizar y aprobar en su caso, los estatutos de los intermediarios de seguros y fianzas, de reaseguro y de ajustadores de seguros.
- 3) Dictaminar jurídicamente las opiniones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de los hechos que puedan constituir delitos en los términos de la Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- 4) Dictaminar el criterio de la Comisión cuando Unidades Administrativas de la misma emitan opiniones contradictorias en aspectos legales.

- 5) Llevar el control de las disposiciones administrativas contenidas en Circulares y Oficios Circulares, vigilando su actualización.

Como puede observarse, es tan amplia la función que deberían establecerse unidades especializadas por ejemplo : en delitos y estudios jurídicos. Cabe señalar que lo indicado en el inciso 4 es en realidad una actividad sancionadora y no de consulta, por lo que debería ser considerada entre las facultades sancionadoras del Organismo en su Reglamento Interior y en su manuales de procedimientos internos.

3.5. El registro.

El registro es *"el agotamiento de un requisito previo al ejercicio de un derecho."* Es un *"acto de trámite"*.⁷⁴

Registro de contratos de seguros.- Cuando se estudia la materia contractual y en específico, los factores que dan origen a los diversos tipos de contratos, resulta evidente la gran importancia que revisten, porque el contrato es un medio indispensable para el intercambio de bienes o servicios.

En la forma de contratación tradicional, las partes establecen de común acuerdo todas las condiciones o cláusulas del

⁷⁴ SERRA ROJAS. Op. Cit. Página 339.

contrato que se va a celebrar. Sin embargo, en la actualidad es más común que las condiciones sean preestablecidas por una de las partes, por lo general el prestador del bien o servicio y en cuyo caso, corresponderá a la otra parte sólo el aceptarlas o no. Ese tipo de contratos recibe el nombre de *contratos de adhesión*.

Muchos tratadistas han criticado esa forma de contratación, porque consideran que viola la esencia misma del contrato y por otra parte, porque piensan que al preestablecer una de las partes las condiciones de contratación, la otra se encuentra en plena desventaja, porque sólo le queda el aceptarlas o rechazarlas. De hecho, el Maestro Ernesto Gutiérrez y González en su obra *Derecho de las Obligaciones*, considera que los contratos de adhesión son en realidad guiones administrativos.⁷⁵ No estamos de acuerdo con el planteamiento del Maestro Gutiérrez y González, al menos en cuanto a los contratos de seguros, por lo que más adelante se verá.

En la materia financiera y en específico en la materia aseguradora, se regula la prestación de un servicio que es proporcionado por empresas que a su vez están sujetas a la supervisión de las autoridades. Ello posibilita que esas autoridades intervengan en las condiciones bajo las cuales se presta ese servicio, buscando la protección del interés de la sociedad, por lo que aquellos contratos

⁷⁵ "Guion administrativo es el acto jurídico por medio del cual, quien lo emite, establece en un escrito, de manera muy breve y ordenada las reglas que se deberán cumplir para alcanzar el deber de dar satisfacción, directa o indirecta a una necesidad pública, colectiva o a la manera de aprovechar un bien jurídico." GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*. México. Editorial Porrúa. 1993. 1ª edición. Página 728.

cuyas condiciones son preestablecidas, pero que han sido sometidos a la revisión de la autoridad, se convierten en garantía de legalidad.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, realiza esa supervisión con base en lo dispuesto por el artículo 36-B de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, el cual establece sustancialmente que los contratos de seguros en que se formalicen las operaciones de seguros que se ofrezcan al público en general como contratos de adhesión, entendidos como tales aquellos elaborados unilateralmente en formatos, por una institución de seguros y en los que se establezcan los términos y condiciones aplicables a la contratación de un seguro así como los modelos de cláusulas elaborados para ser incorporados mediante endosos adicionales a esos contratos, deberán ser registrados ante la Comisión. En realidad, la Comisión no dicta las cláusulas de los contratos, sólo revisa las que son sometidas a su consideración por las aseguradoras.

Estas disposiciones tienen una importancia fundamental ya que de acuerdo a los precedentes analizados, tienen el objetivo de proteger los intereses del público usuario de los seguros, el cual en la mayoría de los casos, no tiene los conocimientos técnicos suficientes como para comprender el contenido de los diversos contratos y por lo tanto, para celebrarlos en la forma "tradicional".

Es tal la variedad de contratos de seguros, aún de un mismo ramo, que el proponente del seguro, es decir, el particular, no

tiene las mismas limitaciones que cuando contrata, por ejemplo, el suministro de energía eléctrica.

Cabe aclarar que la regulación antes analizada, no incluye aquellos contratos que son realizados de la manera tradicional, es decir, cuando todas y cada una de las cláusulas son discutidas y aprobadas por ambas partes. Al existir esta posibilidad, no es exacto pretender englobar a todos los contratos de seguros como de adhesión y más aún, como simples guiones administrativos. Sin embargo, en la práctica parece ser que la contratación tradicional es realizada por las aseguradoras sólo en operaciones de gran importancia económica que realizan algunas empresas privadas u organismos gubernamentales, que se estima tienen la suficiente capacidad para comprender los alcances de los contratos que celebren.

Registro de Intermediarios de Reaseguro domiciliados en el extranjero.- El artículo 26 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros dispone que los intermediarios de reaseguro domiciliados en el extranjero, deberán de contar con la inscripción en el registro que lleva la Comisión. La inscripción en dicho registro será otorgada o negada discrecionalmente por la Comisión, de conformidad a lo dispuesto por las Reglas para la Autorización, Registro y Operación de Intermediarios de Reaseguro, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A diferencia de los intermediarios de reaseguro extranjeros, los domiciliados en México deberán contar con autorización, figura de la que se hablará en el siguiente inciso. Es de resaltarse que de conformidad al Reglamento Interior de la propia

Comisión, este registro debe llevarlo la Dirección General Técnica, cuyas funciones quedaron precisadas en el capítulo segundo de este análisis y sólo se menciona aquí como una nota complementaria.

3.6. Las autorizaciones.

Autorización, "es el acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará."

*"En realidad pudiera tratarse sólo de una expectativa de derecho, toda vez que antes de la autorización el gobernado no tiene facultad concreta para efectuar la actividad."*⁷⁶

Los artículos 23, 25 y 26 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros disponen que para el ejercicio de las actividades de agente de seguros, ajustadores de seguros e intermediarios de reaseguro, se requiere de la autorización de la Comisión, la cual las otorgará en uso de una facultad discrecional.

En realidad el otorgar autorizaciones es una función que va más allá de los fines de un organismo de inspección y vigilancia,

⁷⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo. Primer curso. México. Editorial Harla. 1994. 2ª edición. Página 293.

pero que constituye un importante paso en la desconcentración de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso específico de los intermediarios de reaseguro hasta fechas muy recientes se comenzó ejercer una supervisión real sobre ellos. De hecho, las primeras Reglas para la Autorización, Registro y Operación de Intermediarios de Reaseguro fueron expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 29 de marzo de 1985. Actualmente se encuentran en vigor las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994.

Es particularmente grave que siendo el reaseguro una actividad de primera importancia, se haya menospreciado a tal grado que se permitiese su libre ejercicio. Además, consideramos que se deberían ampliar en la Ley de la materia las disposiciones que regularan el desarrollo de la actividad y que con base en ellas, se elaborara un reglamento, el cual tiene una base más formal y legal que unas simples reglas.⁷⁷

Por cuanto a los ajustadores de seguros, si bien, el artículo 25 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece que su actividad está sujeta a la autorización y supervisión de la Comisión, en realidad ejercen libremente su actividad, porque no existe un reglamento que especifique los casos y condiciones bajos los cuales se ejecutará lo dispuesto por la Ley de la materia, lo

⁷⁷ Cabe señalar que de conformidad al Reglamento Interior de la Comisión, las autorizaciones para los intermediarios de reaseguro deben ser otorgadas por la Dirección General Técnica de la propia Comisión, a la cual se hizo referencia en el capítulo anterior de esta tesis. Fueron incluidos aquí a manera de complemento y porque se trata de la misma figura de la autorización.

cual estimamos, pone en riesgo los intereses del público usuario de los seguros. Consideramos pues, que es necesario someter su actuación a un control, para lo cual se hace necesaria la creación de un Reglamento de Ajustadores de Seguros.

Capítulo 4

LA INSPECCION Y VIGILANCIA DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

4.1. Justificación de la supervisión de las entidades aseguradoras.

En el capítulo histórico de este análisis se vio que las formas legales de control de la actividad aseguradora surgen cuando dicha actividad comienza a tener una importancia económica tal, que despierta en los Estados el interés por su regulación y correcto funcionamiento.

La supervisión se ha convertido en una necesidad fundamental para el desarrollo de la actividad aseguradora, porque esta actividad ha cobrado gran importancia en el desarrollo económico de casi todos los países. En la actualidad, prácticamente en todo el mundo existen disposiciones legales orientadas a regular la actividad de seguros. De hecho la Organización de las Naciones Unidas considera que *“el principio de la intervención del Estado ha sido reconocido en forma general y adoptado en casi todos los países. Las escasas excepciones que existen no invalidan la regla de que cuando el volumen de transacciones de seguros alcanza determinado nivel, se adoptan medidas legislativas conducentes a una supervisión más o menos rigurosa de la actividad de las empresas aseguradoras; cabe afirmar que el desarrollo espectacular que ha experimentado la industria del seguro durante los cincuenta últimos años está vinculado estrechamente a la existencia y eficacia de la legislación y supervisión impuestas por el Estado.”*⁷⁸

⁷⁸ CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. Legislación y supervisión de seguros en los países en desarrollo. Nueva York. Naciones Unidas. 1972. S/e. Página 30.

Hay que tener presente que la función del seguro es repartir entre la comunidad de asegurados el costo de los siniestros sufridos por algunos de ellos, siendo dicha comunidad, la que compensa las pérdidas de los siniestrados. Pero esa compensación no ocurre de inmediato porque, entre el momento en que los asegurados pagan las primas y el momento en que la aseguradora paga las indemnizaciones, hay un periodo de tiempo durante el cual la compañía dispone de recursos, que en principio no le pertenecen y que, en su mayor parte, deberá poner a disposición de los asegurados.

La existencia de una gran cantidad de pólizas de seguros y por lo tanto, de un buen número de recursos que continuamente ingresan a las aseguradoras, no implica que puedan disponer de la totalidad de los fondos que acumulen, porque la renovación de esos fondos no es en realidad una garantía de que la aseguradora siempre contará con recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones.

De hecho, el manejo de los fondos que los asegurados entregan a las compañías implica una enorme responsabilidad para las mismas, sin embargo, en repetidas ocasiones y principalmente en los inicios de las aseguradoras, hubo una gran cantidad de fraudes que motivaron la intervención de los Estados, quienes implementaron una serie de medidas de control, por ejemplo, el establecimiento de un mínimo de garantías que debían otorgar las compañías de seguros, previo al inicio de sus operaciones.

El objetivo de lograr un adecuado funcionamiento de la actividad aseguradora es común para todos los países que ejercen medidas de supervisión, en virtud de lo cual, sólo varía la forma en la cual estructuran los mecanismos a través de los cuales la ejecutan. Por ejemplo, el sistema británico de supervisión se basa fundamentalmente en la "libertad y publicidad."⁷⁹

Hay que recordar a principios de este siglo en México, la intervención del Estado en la actividad aseguradora consistía precisamente en un sistema de publicidad, con el cual se pretendía que cada persona pudiera examinar los márgenes de solvencia de las empresas y con ello determinara la confianza que podía depositarles. Dicho sistema no trajo buenos resultados por realidad socioeconómica del país. Así, frente a la imposibilidad de que la inmensa mayoría de los particulares usuarios de los seguros discernieran sobre la confianza que pudieran depositar en las Instituciones, se organizó un servicio de supervisión para que las compañías de seguros cumplieran las disposiciones de la materia.

Se consideró que era un deber del Estado vigilar la administración de las compañías en cuyas manos se encontraban los recursos de gran cantidad de personas, las cuales si bien tenían un objetivo común, no se encontraban organizados para la defensa de sus intereses y asimismo, no contaban con la capacidad técnica para comprender los informes relacionados con la materia.

⁷⁹ NACIONES UNIDAS. Op. Cit. Página 33.

Además, dicha supervisión tendría por objetivo, fijar las responsabilidades en que incurrieran las compañías por omisiones en el cumplimiento de sus obligaciones.

En la actualidad, si bien el objetivo de protección al público es igualmente válido, ha cedido importancia frente a la necesidad de los Estados de preservar la integridad del *sistema financiero*, entendiendo por éste "el conjunto de instituciones que captan, regulan y dirigen el ahorro y la inversión en el país."⁸⁰

Las legislaciones de los Estados, incluyendo México, han procurado satisfacer *"la necesidad de dar una estructura sólida a una industria nacional de seguros, que constituye un factor importante de la economía de un país. Por otra parte, conviene que la parte del ahorro nacional que movilizan las empresas de seguros se invierta del modo más favorable para los intereses nacionales."*⁸¹

Las compañías de seguros, como parte integrante del sistema financiero, se han visto inmersas en un proceso de transformación y asimismo, como una consecuencia de las tendencias económicas preponderantes en la actualidad, han buscado el aceleramiento de la desregulación de los procesos de autorización y supervisión.

⁸⁰ El Mercado de Valores. Revista mensual de Nacional Financiera, S.N.C. México. Septiembre 1996. N°9/96. Página 51.

⁸¹ NACIONES UNIDAS. Op. Cit. Página. 31.

En cuanto a ello, no resulta conveniente que para favorecer el desarrollo del sector asegurador, se deba descuidar la protección de los intereses del público, ya que finalmente, ese mismo público es quien aporta los recursos económicos a las aseguradoras, de modo que, si se permiten desviaciones que se traduzcan por ejemplo, en fraudes, habría una repercusión negativa que invariablemente se reflejaría en todo el sistema asegurador nacional.

De hecho, puede haber convergencia entre las medidas destinadas a la protección de los asegurados y las encaminadas al fomento del mercado. Como ejemplo de ello, la mencionada obra de las Naciones Unidas cita la obligación a las compañías de seguros de invertir las reservas acumuladas por concepto de primas dentro del país, lo que proporciona garantías financieras a los asegurados y que pueden ser objeto de control directo; además, al invertirse esos recursos en el territorio nacional, hay un fortalecimiento del sistema financiero, del que forman parte las aseguradoras.⁸²

Al respecto, es oportuno citar parte de la ponencia del Director General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, pronunciada durante el Primer Congreso Nacional de Derecho de Seguros y Fianzas realizado en la Ciudad de Querétaro en febrero de 1997 :⁸³

⁸² Op. Cit. Página 31.

⁸³ Texto citado íntegramente en el artículo "La protección del asegurado en el derecho mexicano" publicado por la Revista Mexicana de Seguros. Abril de 1997. México. P. 13.

"La intervención del Estado en la actividad aseguradora se sustenta en la consideración de hechos tales como los siguientes : "

"En el contrato de seguro, el asegurador promete una prestación futura y eventual al tomador del seguro, a cambio de que éste solviente una prestación cierta y en muchos casos inmediata. Las características de las prestaciones recíprocamente se ofrecen asegurador y tomador del seguro, generan una comprensible situación de incertidumbre para el último, ya que para que aquel esté en posibilidad de cumplir con sus compromisos será necesario que continúe establecido en el momento en que se haga exigible la prestación eventual y futura a que se obligó, la cual en ocasiones surge en el largo plazo."

"Es justificable y necesario que el Estado intervenga en la regulación y supervisión del acceso a la actividad aseguradora, así como de su ejercicio, pero la injerencia estatal debe darse, ciertamente en forma racional, de manera que no se traduzca en, por una parte, en la obstaculización del económica y socialmente necesario y deseable desenvolvimiento sano de esa actividad, ni que, por otra parte, la apuntada racionalización redunde en la desprotección de los intereses de los usuarios del servicio de seguros."

Con base en todo lo anterior es posible determinar que la supervisión tiene como objetivo controlar el adecuado cumplimiento de las normas y leyes que rigen en el caso en particular, al sector asegurador, para con ello evitar situaciones que pongan en riesgo la

situación patrimonial del sector y por tanto, la de las personas que le confían sus recursos. Por lo tanto, la supervisión es una injerencia directa del Estado sobre los particulares, a efecto de cerciorarse del debido cumplimiento de las normas, ante cuya inobservancia proviene una sanción, tal y como se vio en el capítulo anterior.

El fin último de esa injerencia o intervención es que mediante el debido cumplimiento de la norma, se realicen los objetivos ya planteados : la estabilidad del sistema financiero y el buen resguardo del patrimonio de los particulares.

Todo lo anterior es un claro ejemplo de cómo el derecho se convierte en un medio del Estado para alcanzar un objetivo porque finalmente, el derecho es *"un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica."*⁸⁴

En cuanto a la desregulación de la materia financiera y por lo tanto, del sector asegurador, el Estado debe ser especialmente cauto pues se corre el riesgo de que una relajación inadecuada de los sistemas de supervisión traigan consecuencias negativas al país como las que se han vivido en los últimos años y algunos de nosotros toda nuestra vida. No es conveniente retomar el lema del liberalismo clásico de la Francia revolucionaria del *dejar hacer y dejar pasar*.

⁸⁴ VILLORO TORANZO, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa. 1993. 10ª edición. Página 127.

Finalmente, cabe citar parte de un artículo publicado en la Revista de la anteriormente Comisión Nacional Bancaria, elaborado por Rafael Díaz Arias, Auditor General de Entidades Financieras de Costa Rica :

" La regulación financiera comprende el conjunto de leyes y normas que definen el campo en el que actúa la banca y los demás intermediarios financieros, así como los límites a los cuales éstos deben acogerse. La supervisión por su parte, se ocupa de controlar el cabal cumplimiento de las normas y leyes dictadas con esos propósitos."

" Si se permite que los agentes financieros... ..operen con total libertad, su producción aumenta, en principio, al menos desde una perspectiva privada, pero crecen también las posibilidades de insolvencia, pues en ese contexto la gestión se traduce en la adopción de posiciones más riesgosas, posiblemente superiores a lo adecuado desde un punto de vista social. Con una regulación excesiva, dicho riesgo tiende a cero; pero lo mismo ocurre con los niveles de intermediación. Debe optarse entonces por una situación intermedia que refleje un equilibrio para la sociedad."

"...la producción de los servicios que prestan los agentes financieros se basa en la confianza y en la fe pública. Ellos captan fondos de terceros y para que el mercado actúe eficientemente se requiere que el público perciba que la situación patrimonial de las instituciones financieras se desarrolle sin dificultad alguna. Se ha visto que cuando una empresa financiera refleja problemas de solvencia, sus

dificultades, en opinión del público, son asociadas al resto de las instituciones. En estos casos, la desconfianza se cierne sobre el sistema en su conjunto, aunque las restantes instituciones sean básicamente saludables. Queda así afectada la economía y la nación como un todo. Estas situaciones que genéricamente podemos denominar como una externalidad, son razones que justifican la regulación por parte del Estado de los mercados financieros, aún cuando éstos se rijan por esquemas de corte liberal."

" Una de las consecuencias de la falta de regulación y supervisión financiera adecuada es que el Estado puede verse comprometido fuertemente en el respaldo patrimonial de algunos agentes. Esto debe evitarse porque es injusto que las pérdidas de los particulares sean canalizadas hacia la comunidad y porque dicho respaldo racionalmente estimula una actitud hacia riesgos mayores. Parte del problema radica también en la función particular que desempeña la información en el mercado financiero. Por ejemplo, si se piensa en los pequeños ahorradores, se comprobará que el monto de los recursos con que operan no les permite, o no les justifica el costo de analizar los volúmenes de información necesarios para evaluar a cabalidad el aspecto de las instituciones en las cuales pueden depositar sus fondos, con el fin de orientarlos adecuadamente. De no existir un ente que les asegure la confiabilidad en el sistema o al menos, les entregue la información con algún grado mayor de proceso para su comprensión, esta proporción de depositantes no participará en el mercado y sus recursos serán canalizados hacia usos alternativos que, probablemente, no reflejen lo mejor para el país. Una adecuada

*regulación que promueva la transparencia dará confianza a estos depositantes y ahorradores.”*⁸⁵

Todo lo expuesto viene a justificar plenamente la intervención del Estado en el medio financiero y particularmente, la existencia de los Organismos de supervisión, los cuales existen aún en los Estados Unidos que es el país neoliberal por excelencia.

Los medios de control del Estado deben apuntar a un equilibrio, donde las disposiciones emitidas no impidan el desarrollo de la actividad aseguradora, pero tampoco que permitan un riesgoso libre albedrío.

De hecho, “en la relación entre la libertad del mercado y la soberanía del Estado el problema crucial es de complementación, no sustitución de uno u otro...el Estado deber reformarse, no desmantelarse, para abrir espacios a la iniciativa individual para hacer eficiente la gestión pública y para hacerse eficaz como promotor del crecimiento económico y del desarrollo social.”⁸⁶

⁸⁵ COMISION NACIONAL BANCARIA. Revista bimestral. México. Enero-febrero de 1991. P. 25 a 27.

⁸⁶ VILLARREAL, René. Liberalismo social y reforma del estado. México. Fondo de Cultura Económica/Nacional Financiera. 1993. 1ª edición. Página 37.

4.2. Las formas de supervisión. La inspección y vigilancia.

Tradicionalmente la supervisión del sistema financiero se lleva a cabo a través de dos mecanismos : la inspección y la vigilancia. A través de la inspección y la vigilancia, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas obtiene información general respecto a la situación de las compañías de seguros verificando además, si han dado cumplimiento a las disposiciones de la materia.

De manera particular, la vigilancia es *“la labor de supervisión que la Comisión lleva a cabo desde sus oficinas a partir de la información que recibe de las entidades supervisadas.”*⁸⁷

Dicha revisión o supervisión incluye aspectos contables, actuariales, económicos, financieros, legales y administrativos tales como: el análisis y evaluación financieros de las entidades supervisadas, tanto en lo individual como en sectores determinados por el tamaño de las empresas o por los ramos en los cuales se desempeñan (vida, daños, etc.);⁸⁸ revisión de sus balances anuales y estados de contabilidad mensuales; validación y confrontación de cifras; formulación de cómputos derivados de disposiciones legales; examen de la diversificación de riesgos y seguimiento de conglomerados económicos.

⁸⁷ COMISION NACIONAL BANCARIA. Comisión Nacional Bancaria. México. Fondo de Cultura Económica y Nacional Financiera, S.N.C. 1993. 1ª edición. Página 153.

⁸⁸ Los ramos en los cuales pueden operar las compañías de seguros están especificados en el artículo 7º de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Por su parte la inspección es una práctica de revisiones en el mismo domicilio de la entidad supervisada (revisiones in situ).

En la obra titulada *Comisión Nacional Bancaria* elaborada por ese Organismo se menciona que : *"Las funciones de inspección constituyen uno de los dos tipos de actividades sustantivas fundamentales de la supervisión; se llevan a cabo mediante revisiones a las que se denomina 'visitas de inspección', practicadas directamente en las instituciones y entidades sujetas a la supervisión..."*

"Las áreas de inspección y vigilancia deben retroalimentarse mutuamente; la primera recibe información sobre las anomalías y deficiencias detectadas por la segunda, así como peticiones de ésta para la práctica de visitas o de investigaciones y a su vez, le turna copias de los informes de los resultados de las visitas de inspección practicadas así como de las observaciones formuladas con motivo de las mismas, para efectos de seguimiento." ⁸⁹

La interrelación que se da entre las áreas de inspección y vigilancia, debe extenderse además al área jurídica, porque finalmente será la que opine sobre la procedencia de la aplicación de sanciones e inclusive, en algunos casos, la que las aplique directamente.

⁸⁹ Op. Cit. Páginas 153 y 154.

4.3. Principios de actuación del control estatal del seguro.

De conformidad al Curso de Introducción al Seguro, elaborado por la Fundación Mapfre Estudios,⁹⁰ los principios de actuación del control estatal del seguro son los siguientes :

Fomentar un mercado nacional sólido y eficaz.
Dar prioridad a la supervisión de las operaciones que afecten a los asegurados en general, las que tengan mayor contenido y las contratadas a largo plazo.
Evitar el entorpecimiento de la normal actividad de las entidades de seguros, pues podrían recortar o paralizar sus iniciativas comerciales y de gestión y por esa vía afectar a la eficacia del mercado de seguros.
Extenderse a todas las actividades de las empresas de seguros y muy especialmente a las que pudieran dar lugar a perjuicios o abusos para con el asegurado, o beneficio excesivo para con el asegurador, sin limitarse a aspectos puramente formales.
Conceder a las autoridades de supervisión poderes de intervención suficientes para poder ejercer eficazmente su cometido.

⁹⁰ FUNDACION MAPFRE ESTUDIOS. Curso de introducción al seguro. México. 1994. S/e. Páginas 8-2 y 8-3.

Estos objetivos se reducen a lograr mediante una intervención oportuna la sana operación o funcionamiento del sector o mercado y con ello la salvaguarda de los intereses de los asegurados. También como ya se mencionó, el control por parte del Estado debe ser equilibrado y oportuno.

4.4. Los fundamentos legales de la inspección y vigilancia.

El fundamento constitucional que encuentra la supervisión de las instituciones de seguros y en general, de todo el sistema financiero mexicano, es el *artículo 16* párrafo noveno, en cuanto que establece las visitas domiciliarias de la autoridad administrativa y la obligación de los particulares de exhibir los libros y papeles contables.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece en su Título Tercero, Capítulo II, las atribuciones con que cuenta en materia de inspección y vigilancia, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Es de resaltarse el contenido del *artículo 107* de la Ley mencionada, el cual establece que las instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y demás personas que en los términos de esa Ley, estén sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión, deberán rendirle en la forma y términos que al efecto

establezca, los informes y pruebas que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones o patrimonio le soliciten para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones que conforme a la Ley u otras disposiciones legales y administrativas le corresponda ejercer.

Dicho artículo determina de manera muy general todos los aspectos que puede englobar la supervisión de todos los sujetos a la inspección y vigilancia de la Comisión.

Hay que resaltar que el artículo menciona como sujetos de la inspección y vigilancia las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas de seguros y demás personas sujetas a control, en los términos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Al respecto, hay que recordar que en el capítulo anterior se vio que también los agentes de seguros, los ajustadores de seguros y los intermediarios de reaseguro son supervisados por la Comisión.⁹¹ Además, son sujetos de control :

- a) *Las organizaciones auxiliares de seguros*, entendiéndose por éstas, los consorcios formados por instituciones de seguros autorizadas, con objeto de prestar a cierto sector de la actividad económica un servicio de seguros de manera habitual, a nombre y por cuenta de dichas instituciones aseguradoras, o celebrar en representación de las mismas,

⁹¹ Artículos 23, 25 y 26 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

los contratos de reaseguro o coaseguro ⁹² necesarios para la mejor distribución de los riesgos. (Artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros).

b) *Las filiales de instituciones financieras del exterior.* (Artículo 33-N de la misma Ley).

c) *Las reaseguradoras.* (Artículo 76 de la citada Ley).

d) *Los grupos financieros* cuya supervisión le sea encomendada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Artículo 30 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

Por su parte, el *artículo 110* de la misma Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros dispone que las visitas que practique la Comisión podrán ser de los siguientes tipos:

a) *Ordinarias.*- Estas se llevan a cabo de conformidad a un programa anual aprobado por el Presidente del Organismo.

b) *Especiales.*- Se practican cuando a juicio del Presidente sea necesario examinar y en su caso, corregir situaciones especiales operativas.

⁹² Coaseguro es la participación de dos o más empresas de seguros en un mismo riesgo, en virtud de contratos directos realizados por cada una de ellas con el asegurado. Artículo 10 fracción I de la misma Ley.

c)De investigación.- Tienen por objeto aclarar una situación específica.

Agrega el artículo mencionado que el Presidente de la Comisión podrá designar, en cualquier tiempo y aún en forma permanente, inspectores en las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, que revisen sus operaciones y su situación financiera y vigilen la marcha general de la institución o sociedad mutualista de seguros, así como delegados que verifiquen la labor de estos inspectores.

Dispone también el precepto, que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como las demás personas y empresas sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión, estarán obligadas a prestar a los inspectores todo el apoyo que se les requiera, proporcionando los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y en general, la documentación, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga la institución y que los inspectores estimen necesarios para el cumplimiento de su cometido, pudiendo tener acceso a sus oficinas, locales y demás instalaciones.

Al respecto, de manera muy general, el artículo descrito especifica los tipos de visitas que puede practicar la Comisión y las obligaciones de dichas compañías durante el desarrollo de esas visitas, sin embargo, no existen en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros disposiciones sobre los requisitos formales y el procedimiento a seguir durante las visitas. Como una

garantía de legalidad, debería establecerse en la Ley la forma en que se deben efectuar las visitas por parte de la Comisión.

No obstante lo anterior, derivado del artículo 106 de la Ley de la materia, existe un *Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad*, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1990. Dicho Reglamento contiene los siguientes Títulos : Disposiciones generales; De la inspección; De la vigilancia; De la contabilidad y publicación del estado financiero anual; De la intervención; De la inspección, intervención y clausura de establecimientos que realicen actividades en contravención a las leyes.

A continuación se señalan, en forma resumida algunas de las disposiciones del citado Reglamento, concernientes a las visitas de inspección :

El *artículo 8º* establece que la inspección que practique la Comisión se efectuará a través de visitas que tienen por objeto revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las personas sujetas a la misma, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas en la materia.

En realidad dicho artículo no hace sino precisar el objeto de las visitas que practique la Comisión, lo que de alguna manera ya se encuentra establecido en la Ley de la materia.

A su vez, el *artículo 10* dispone que las visitas se practicarán por orden expresa del servidor público competente de la Comisión, la que debe constar en un oficio, donde se indicará el carácter de la visita y la persona a la que va dirigida. Dicho oficio se notificará a la persona física, a su representante o en su ausencia, a cualquiera de sus empleados. En el caso de personas morales, se notificará al Director General, Director Regional, Gerente General o representante de la misma. Se iniciará la visita aunque no esté presente el funcionario o persona a la que va dirigida, en cuyo caso, se hará la notificación al funcionario o empleado de mayor jerarquía presente o aquél con el que pueda comunicarse de inmediato. Los oficios deberán contener además, el lugar y fecha de su expedición, las disposiciones legales en que se funda y el nombre de la persona designada para practicar la visita.

Las disposiciones del artículo citado son de particular importancia, ya que son las que dan legalidad a los oficios que ordenen las visitas, los cuales, como todo acto de autoridad, deben estar fundados, motivados y suscritos por funcionario competente.

El *artículo 12* establece, entre otras cosas, que cuando la Comisión advierta en alguna de las compañías la práctica de operaciones irregulares o que no se ajusten a lo dispuesto por la normatividad de la materia, el Presidente de la Comisión ordenará con

acuerdo de la Junta de Gobierno cuando así proceda, la liquidación o regulación de dichas operaciones.

En realidad este artículo no es referido exclusivamente a la inspección y vigilancia, porque constituye una auténtica injerencia del Estado en el manejo administrativo de las empresas tratándose no de una sanción, sino de una ejecución forzada.

A su vez, el *artículo 16* determina que de toda visita deberá formularse un informe general, el que, de conformidad al *artículo 18* del mismo ordenamiento, comprenderá los aspectos cuantitativos y cualitativos determinados durante la visita y deberá reunir las características que se establezcan en los instructivos correspondientes.

En cuanto a ello, es oportuno señalar que en el Reglamento en cuestión sí señala con toda claridad las características que deben reunir los informes que rindan los inspectores designados, pero en ninguna de sus partes están reglamentadas las formalidades de las actas que se levanten durante las visitas, lo cual es muy importante que se incluya, no sólo en el Reglamento, sino en la misma Ley de la materia.

Finalmente, el *artículo 23* dispone que los informes se deben hacer del conocimiento del área de vigilancia, para que dé seguimiento a las acciones y medidas correctivas derivadas de la misma.

Dicha disposición confirma la estrecha relación que debe de haber entre las áreas de inspección y vigilancia, a la cual ya se había hecho referencia.

4.5. Problemática de la supervisión del sector asegurador.

La problemática actual de los organismos supervisores del sistema financiero mexicano y en particular de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, consiste en lograr una supervisión equilibrada y oportuna de un sector cada vez más complejo. Es posible clasificar esa problemática desde dos perspectivas : una externa o del sector y otra interna o legal y organizativa.

Como factores externos, es posible distinguir los siguientes :

- a) El incremento en el número de aseguradoras e intermediarios. Como ejemplo, al 30 de abril de 1997, el número total de compañías de seguros, sin incluir a las sociedades mutualistas, ascendía a 55. Además, existen 129 agentes de seguros personas morales, mientras que el número total de agentes de seguros personas físicas sobrepasa ya los 30,000.
- b) El notable incremento de las operaciones que realizan las aseguradoras, que deviene en un fortalecimiento del sector, pero que

también dificulta su control. Si bien en comparación con otros países, el sector se encuentra aún poco desarrollado, debido a la falta de una cultura aseguradora, al bajo nivel de ingresos de la población y la inexistencia de seguros obligatorios, actualmente México es reconocido a nivel mundial como uno de los más grandes mercados potenciales para los seguros.

- c) La creación de grupos financieros, lo que ha obedecido a una diversidad de razones contables, administrativas, financieras y legales, sin embargo, *“no puede olvidarse que la experiencia nacional e internacional conoce casos en que las auténticas motivaciones de los protagonistas de la formación de conglomerados son más espurias y están vinculadas a la posibilidad de que un complejo entramado jurídico con ramificaciones de diverso sentido faciliten en desconocimiento por los supervisores de la propia configuración del grupo, la ocultación de información y el incumplimiento de las normas garantes de la solvencia de las instituciones financieras.”*⁹³ La existencia de grupos financieros tiene el grave inconveniente de que en el mismo conglomerado pueden existir entidades sujetas a la supervisión de diversas autoridades, en razón de su actividad. Como ejemplo se pueden citar : bancos, aseguradoras y administradoras de fondos para el retiro. Ante ello, por acuerdo de las Juntas de Gobierno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y las desaparecidas Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores, en marzo de 1992 se creó la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (COSSIF), como una *“instancia de operación administrativa*

⁹³ AZCARATE AGUILAR-AMAT, Javier. La supervisión de conglomerados financieros. Madrid. Banco de España. 1992. S/e. Documento de trabajo N°9216. Página 11.

que, sin contar con infraestructura ni entidad legal, facilita la operación armónicamente interrelacionada de dichas Comisiones. " ⁹⁴

- d) El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, que permite el establecimiento de sociedades filiales de empresas de los Estados Unidos y Canadá, siendo el primero de ellos el más desarrollado mercado asegurador del mundo y el país que cuenta con las más grandes empresas aseguradoras. Para julio de 1997, se encontraban autorizadas para operar en México, 18 filiales de empresas extranjeras, la mayoría de ellas de los Estados Unidos.
- e) El incremento de las operaciones realizadas por medios electrónicos que, por su propia naturaleza, son muy difíciles de controlar.
- f) Un incremento significativo en el volumen de quejas y reclamaciones, aunado a la necesidad de dar una mejor atención a las mismas.

Como factores internos o legales y organizativos, se pueden distinguir los siguientes :

- a) La falta de un proceso para la imposición de las sanciones contempladas en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y las disposiciones derivadas de la misma.
- b) Una excesiva concentración de facultades en la Junta de Gobierno de la Comisión, lo que ha implicado un gran número de acuerdos

⁹⁴ PEREZ HUITRON, Gerardo. Coordinación de supervisores del sistema financiero (COSSIF). México. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 1994. S/e. Documento de Trabajo N°23. Página 19.

delegatorios, tal y como el que actualmente existe para la imposición de sanciones.

c) La existencia de facultades ilimitadas que el artículo 108 fracción IV de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros confiere a la Comisión, al disponer que *"[La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tendrá las siguientes facultades:] Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma, así como de las reglas y reglamentos que con base en ella se expidan "*. La actual redacción de este precepto concede a la Comisión la facultad de legislar en prácticamente todos los aspectos contemplados en la citada Ley.

d) La falta de una adecuada reglamentación de las visitas de inspección que lleva a cabo la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, particularmente en lo relativo a las actas de visita.

e) La falta de un Reglamento que permita la supervisión de los ajustadores de seguros, los cuales, en los términos del artículo 26 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

4.6. Propuesta de reformas a la estructura interna de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como de algunas facultades que ejerce en materia de seguros.

En cuanto a los factores externos o de mercado, se proponen las siguientes medidas :

1.- Se debe dar formalidad legal a la coordinación de supervisores del sistema financiero, a efecto de que sea una instancia obligatoria para los mismos. En el caso particular que nos ocupa, debe establecerse en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que *la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y del Sistema de Ahorro para el Retiro, formalizarán acuerdos que les permitan establecer una operación coordinada en cuanto a la supervisión de los grupos financieros y las entidades que los forman. Esa coordinación contemplará lo siguiente :*

- 1) acciones y criterios homogéneos en la estrategia de supervisión;*
- 2) políticas que se aplicarán;*
- 3) bases de organización y funcionamiento de grupos financieros;*
- 4) protección de los intereses de aquellos que celebren operaciones con los integrantes de los grupos;*
- 5) establecimiento de criterios generales para evitar conflictos de interés entre los participantes del grupo financiero y la realización de prácticas que afecten el desarrollo o la sana operación de*

alguna entidad del grupo o los intereses del público usuario de los servicios financieros;

6) intercambio de recursos y experiencias.

Cabe señalar que no se estima conveniente el establecimiento de un sólo organismo supervisor porque, como ya se vio en el capítulo histórico de este análisis, algunos sectores, como el bancario, pueden predominar sobre otros, descuidándose la supervisión y la promoción de éstos últimos. La formalización de coordinación de los supervisores se debe limitar a los grupos o conglomerados financieros, dejando a salvo las facultades de cada Comisión, en cuanto a las entidades que son de su exclusiva competencia.

II.- Se debe avanzar en la desconcentración territorial de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para acercar los servicios que presta a un mayor número de habitantes del territorio nacional y para que, al haber una mayor distribución de los elementos materiales y humanos de la Comisión, ésta pueda actuar con mayor eficacia en cuanto a los sujetos y entidades supervisados. Para ello, debe establecerse en el artículo 35 del Reglamento Interior de la Comisión, *que ésta contará con delegaciones en cada uno de los estados de la República.*

III.- A efecto de que la conciliación que lleva a cabo la Comisión en términos del artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros sea más activa y eficaz, se debe establecer en la Ley citada que *la Comisión Nacional de Seguros y*

Fianzas deberá contar con un cuerpo especializado de conciliadores, los que tendrán la obligación de proponer soluciones y alternativas a las partes. Además, una vez concluida la etapa conciliatoria y no habiendo llegado a algún arreglo o no habiéndose sometido las partes al arbitraje de la Comisión, ésta deberá emitir un “dictamen”, que no constituirá un ordenamiento, sino una opinión técnica en cuanto al asunto planteado, la cual, podrá ser ofrecida en juicio.

IV.- Debe derogarse el artículo 15 del Reglamento Interior de la Comisión, a efecto de concentrar en la Dirección de Conciliación y Arbitraje de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la atención de las quejas y reclamaciones, para agilizar su trámite y evitar la duplicidad de criterios.

V.- Deben establecerse departamentos de consulta especializados en las siguientes áreas :

- 1) Normatividad.- que tendría a su cargo todos los proyectos de reformas legales y las disposiciones que la misma Comisión expidiera, así como el desahogo de las consultas formuladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2) Delitos.- que tendría a su cargo formular las opiniones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a los delitos especiales contemplados en los artículos 141 al 146 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- 3) Consultas generales.- que se encargaría del desahogo de las consultas formuladas por el público en general.

Ello con el fin de lograr un mejor despacho de los asuntos que se sometan a la consideración de la Comisión y además, se atiendan de manera más oportuna y detallada, las consultas formuladas por el público en general, con el fin de lograr una mejor protección de los intereses del público usuario de los seguros.

En cuanto a los factores internos o legales y operativos, se propone lo siguiente :

I.- Debe establecerse un proceso sancionador, que bien puede estar contenido en un código procesal obligatorio para todos los supervisores del sistema financiero, o bien, establecerse en artículos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en cuyo caso, sólo sería aplicable a la materia de seguros. Dicho proceso contemplaría los siguientes puntos :

- 1) *Precisión de los tipos de sanción que pueden imponerse, como por ejemplo : amonestación, multa, etc.;*
- 2) *Notificaciones, formalidades de las mismas;*
- 3) *Términos;*
- 4) *Pruebas;*
- 5) *Plazos de prescripción de las facultades de la autoridad para la imposición de sanciones;*
- 6) *Recursos;*
- 7) *Supletoriedad, en este caso y considerando la materia, del Código Federal de Procedimientos Civiles.*

II.- Deben implementarse las reformas necesarias a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para avanzar en la delegación de facultades dentro de la misma Comisión, con el fin de preservar las ventajas que caracterizan a los órganos desconcentrados, las cuales se analizaron en el capítulo segundo de este análisis.

III.- Debe reformarse el artículo 108 fracción IV de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para determinar claramente las facultades de la Comisión, ya que su actual redacción le permite establecer disposiciones prácticamente de cualquier índole, en materia de seguros. En dicha fracción debe precisarse que la Comisión podrá emitir disposiciones sólo en aquellos casos en que el mismo precepto de la Ley o Reglamento lo permita, citando por ejemplo el artículo 101 párrafo primero de la Ley en comento, el cual establece que las cuentas que deban llevar las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, se ajustarán estrictamente al catálogo que al efecto autorice la Comisión. En este caso, se trata de una facultad expresamente conferida a la Comisión, en virtud de la cual, puede expedir una disposición.

IV.- Es necesaria la creación de un Reglamento de Ajustadores de Seguros, que permita a la Comisión ejercer la supervisión de los mismos. Dicho reglamento estaría conformado de los siguientes capítulos :

Primero.- Disposiciones generales.- En este capítulo se precisarían conceptos y se delimitaría la figura del ajustador.

Segundo.- De las autorizaciones.- Aquí se deben precisar los requisitos que deben cumplir los ajustadores de seguros, para obtener la autorización que les permita operar como tales.

Tercero.- De la operación.- En el cual se deben reglamentar las actividades de los ajustadores.

Cuarto.- De las sanciones.- Aquí se deben precisar las causales de sanción a las cuales pueden hacerse acreedores los ajustadores de seguros.

V.- Se debe incorporar a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros el contenido íntegro del artículo 10 del Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, lo que daría mayor formalidad a las visitas de inspección que la Comisión practique. Además, se debe crear un artículo específico en la citada Ley que, al igual que el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, disponga la manera en que se llevarán a cabo las visitas de inspección y la forma en que se levantarán las actas de hechos. Al respecto se proponen los siguientes puntos :

- a) De toda visita se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos que sean del conocimiento de los inspectores.*
- b) Los hechos consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos.*

- c) *Durante el desarrollo de la visita, los inspectores podrán colocar sellos o marcas a fin de asegurar la documentación, registros y contabilidad del sujeto de inspección.*
- d) *Se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita o después de concluida.*
- e) *Si en el cierre del acta de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta se cerrará ante quien estuviere presente en el lugar del visitado; si el visitado o la persona con la cual se practicó la visita se negaren a firmar, dicha circunstancia se asentará en el acta, sin que esto afecte su validez o valor probatorio.*

Otras propuestas.- Aunque no se trata de una cuestión relativa a la estructura organizativa de la Comisión, o las disposiciones legales de la materia de seguros, resulta conveniente proponer que, de la misma forma en que las operaciones de las aseguradoras se sistematizan mediante la adopción de diversos medios electrónicos para afrontar con éxito las necesidades del mercado, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas debe sistematizar su actividad, adecuándose a la realidad del medio.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los mecanismos legales del control de la actividad aseguradora surgen cuando dicha actividad comienza a tener una importancia económica tal, que despierta en los Estados el interés por su regulación y correcto funcionamiento. Esos mecanismos devinieron con el tiempo en una auténtica legislación administrativa de control de las actividades mercantiles, la cual vino a limitar la libertad de trabajo establecida en el Artículo Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se limitó el ejercicio de la actividad aseguradora a una autorización administrativa.

SEGUNDA.- El control de la actividad aseguradora por parte del Estado, se justificó en la consideración de que es un deber del Estado vigilar la administración de las compañías del ramo, en cuyas manos se encuentran los recursos de gran cantidad de personas que no cuentan con la capacidad técnica para comprender los pormenores de la materia, ni para asumir la defensa de sus intereses.

TERCERA.- Uno de los mecanismos implementados para el ejercicio del control de la actividad aseguradora fue la creación de Departamentos u Organismos especializados en la materia, que tuvieran a su cargo la inspección y vigilancia de las empresas del ramo.

CUARTA.- Los organismos desconcentrados surgen como una respuesta a los problemas de funcionalidad que suelen afectar a los organismos centralizados, debido a su tamaño, estructura orgánica, volumen de asuntos a su cargo, plazos para atenderlos, al crecimiento poblacional y a la amplitud del territorio. Además, los organismos

desconcentrados adquieren un grado de especialización técnica tal, que se traduce en un conocimiento directo de los problemas y necesidades y por lo tanto, en una más eficaz y pronta atención de los asuntos a su cargo.

QUINTA.- La dinámica del sector asegurador y el alto grado de especialización técnica de la materia, sirvieron de base para dotar a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas de facultades "cuasi-legislativas", ya que emite gran cantidad de disposiciones que rigen la materia.

SEXTA.- La desconcentración territorial de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se ha venido dando de manera paulatina con la creación de Delegaciones Regionales, que ha acercado los servicios que presta a un mayor número de habitantes del territorio nacional y ha contribuido a que la misma Comisión actúe con mayor eficacia.

SEPTIMA.- La conciliación y el juicio arbitral frente a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas son encomiables desde el punto de vista de que constituyen la posibilidad de dirimir controversias evitando que lleguen a un órgano jurisdiccional, además de que su tramitación corresponde a un organismo especializado en la materia. Sin embargo, por su propia naturaleza, no constituyen un medio de defensa de los intereses del público usuario de los seguros.

OCTAVA.- La supervisión del sector asegurador se ha venido desarrollando paulatinamente, comenzando por las aseguradoras, extendiéndose con posterioridad a los agentes de seguros, las reaseguradoras y más recientemente a los intermediarios de reaseguro. En la actualidad todavía no existe control sobre los ajustadores de seguros, a pesar de que la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros confiere la inspección y vigilancia de los mismos a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

NOVENA.- Es necesaria la creación de un proceso para la aplicación de sanciones, de observancia obligatoria para la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas e inclusive, para todos los organismos supervisores del sistema financiero mexicano.

DECIMA.- La revisión por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas del clausulado de los contratos de seguro en que se formalizan las operaciones de seguros, que se ofrecen como contratos de adhesión, ha devenido en una garantía de legalidad, que busca la protección del interés de la sociedad. Esos contratos no son guiones administrativos, ya que no los dicta la autoridad, sino que son propuestos por las aseguradoras, siendo competencia de la Comisión su revisión y en su caso, su registro. Aún más, existe la posibilidad de que el contrato de seguro sea celebrado en forma tradicional, acordando las partes su clausulado y conllevando un mayor grado de riesgo.

DECIMA PRIMERA.- La inspección y vigilancia tienen por objeto el controlar que las personas sujetas a las mismas, cumplan lo

establecido en las normas, para con ello evitar que se ponga en riesgo la situación patrimonial del sector y de las personas que le confían sus recursos. Sin embargo, la supervisión del sector asegurador debe ser lo más equilibrada, ya que si se permite una total libertad, aumentaría la producción, pero también los riesgos. Por el contrario, si los controles son demasiado estrictos, disminuyen los riesgos, pero también la actividad en su conjunto.

BIBLIOGRAFIA, LEGISLACION Y HEMEROGRAFIA

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel. **Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano.** México. Editorial Porrúa. 1995. 5ª edición.
- 2) ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Primer Curso. México. Editorial Porrúa. 1995. 12ª edición.
- 3) AZCARATE AGUILAR-AMAT, Javier. **La supervisión de conglomerados financieros.** Madrid. Banco de España. 1992. S/e. Documento de trabajo N°9216.
- 4) BARRERA GRAF, Jorge. **Instituciones de derecho mercantil.** México. Editorial Porrúa. 1991. 12ª edición.
- 5) BECERRA BAUTISTA, José. **El proceso civil en México.** México. Editorial Porrúa. 1992. 14ª edición.
- 6) BRISEÑO SIERRA, Humberto. **El arbitraje comercial. Doctrina y legislación.** México. Editorial Limusa. 1979. 1ª edición. Textos Universitarios UIA.
- 7) CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano.** México. Editorial Siglo XXI. 1996. 13ª edición.
- 8) COMISION NACIONAL BANCARIA. **Comisión Nacional Bancaria.** México. Editado por Nafin y F.C.E. 1993. 1ª edición.
- 9) COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. **Manual de políticas y procedimientos para el ejercicio de la facultad sancionadora de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.** México. 1994.
- 10) CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. **Legislación y supervisión de seguros en los países en desarrollo.** Nueva York. Naciones Unidas. 1972. S/e.
- 11) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **Elementos de derecho administrativo.** México. Editorial Noriega Limusa. 1991. 1ª edición.
- 12) ESCRICHE, Joaquín. **Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia.** París. Garnier Hermanos, Libreros Editores. 1904. 2ª edición.
- 13) FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. **Diccionario de derecho público.** Buenos Aires. Editorial Astrea. 1981. S/e.
- 14) FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** México. Editorial Porrúa. 1993. 32ª edición.

- 15) FUNDACION MAPFRE ESTUDIOS. **Curso de introducción al seguro.** México. 1994. S/e.
- 16) FUNDACION MAPFRE ESTUDIOS. **El mercado de seguros en la comunidad iberoamericana.** Madrid. 1992. S/e.
- 17) GARZA, Sergio Francisco de la. **Derecho financiero mexicano.** México. Editorial Porrúa. 1992. 17ª edición.
- 18) GIORGANA FRUTOS, Víctor Manuel. **Curso de derecho bancario y financiero.** México. Editorial Porrúa. 1984. 1ª edición.
- 19) GOMEZ LARA, Cipriano. **Teoría general del proceso.** México. Editorial Harla. 1990. 8ª edición.
- 20) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. **Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano.** México. Editorial Porrúa. 1993. 1ª edición.
- 21) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. **Diccionario jurídico mexicano.** México. Editorial Porrúa. 1995. 8ª edición.
- 22) MARTINEZ GIL, José de Jesús. **Manual teórico y práctico de seguros.** México. Editorial Porrúa. 1995. 3ª edición.
- 23) MARTINEZ MORALES, Rafael I. **Derecho administrativo.** Primer curso. México. Editorial Harla. 1994. 2ª edición.
- 24) MINZONI CONSORTI, Antonio. **Crónica de doscientos años del seguro en México.** México. Editado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 1994. 1ª edición.
- 25) MINZONI CONSORTI, Antonio. **Memoria de los 50 años de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.** México. Editado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 1996. 1ª edición.
- 26) OVALLE FAVELA, José. **Derecho procesal civil.** México. Editorial Harla. 1992. 5ª edición.
- 27) PALLARES, Eduardo. **Diccionario de derecho procesal civil.** México. Editorial Porrúa. 1983. 15ª edición.
- 28) PEREZ HUITRON, Gerardo. **Coordinación de supervisores del sistema financiero (COSSIF).** México. Editado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 1994. S/e. Documento de Trabajo N°23.

- 29)REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. Madrid. 1992. 21ª edición.
- 30)RUIZ RUEDA, Luis. **El contrato de seguro**. México. Editorial Porrúa. 1983. 1ª edición.
- 31)SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo I**. México. Editorial Porrúa. 1992. 15ª edición.
- 32)VILLARREAL, René. **Liberalismo social y reforma del estado**. México. Fondo de Cultura Económica/Nacional Financiera. 1993. 1ª edición.
- 33)VILLORO TORANZO, Luis. **Introducción al estudio del derecho**. México. Editorial Porrúa. 1993. 10ª edición.
- 34)Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- 35)Ley General de Sociedades de Seguros de 1926.
- 36)Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- 37)Ley Sobre Compañías de Seguros de 1892.
- 38)Ley Sobre las Compañías de Seguros de Vida de 1910.
- 39)Reglamento de Agentes de Seguros y de Fianzas.
- 40)Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.
- 41)Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- 42)Reglas para la Autorización, Registro y Operación de Intermediarios de Reaseguro.
- 43)Compromiso arbitral utilizado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- 44)México. **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**.
- 45)**Revista mexicana de seguros**. México. Enero 31 de 1971. N°274.
- 46)**Revista mexicana de seguros**. Revista mensual. México. Abril de 1997. N°565.

- 47) **Comisión Nacional Bancaria**. C.N.B. Revista bimestral. México. Enero-febrero de 1991. N°1.
- 48) **Comisión Nacional Bancaria**. C.N.B. Revista bimestral. México. Marzo-abril de 1994. N°20.
- 49) **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**. C.N.B.V. Revista bimestral. México. Enero-abril de 1995. N°25.
- 50) **El Mercado de Valores**. Nacional Financiera, S.N.C. Revista Mensual. México. Septiembre de 1996. N°9/96.
- 51) **Boletín del Consumidor de Seguros y Fianzas**. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Mensual. México. Año I, agosto de 1996, n°3.
- 52) **Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos**. Año II, 5 de diciembre de 1989, n°14.
- 53) **Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México**. México. Año V, septiembre-diciembre 1952, n°15.