



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

VERDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

CRÍTICA AL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN
DE FIANZA DE EMPRESA Y LA EFICACIA DE LA
COMISIÓN REGULADORA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
FERNANDO MIGUEL FLEMATE REYES

ASESOR: LIC. ALEJANDRO ARTURO RANGEL CANSINO



FES Aragón

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO, 10 DE AGOSTO DE 2005

A DIOS, cualquiera que sea nuestra idea de él;
Porque, ¿quién pudo haber escogido un mejor lugar para mí?

A MIS PADRES, a quienes les adeudo todo,
Amor, esfuerzo y los valores que conmigo están;
En tardo homenaje ofrendo.

A MIS HERMANOS, por andar el camino primero;
Porque sin su apoyo no hubiese sido posible,
En morosa retribución dedico.

A MIS SOBRINOS, a todos sin distinción,
Por su cariño y su confianza, regalo.

A MIS AMIGOS, a todos, presentes y postreros;
Por los gratos y aciagos momentos, brindo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
A LA ENEP ARAGÓN, con el indescriptible agradecimiento,
De quien alcanza su meta, consagro.

A TODOS Y CADA UNO DE MIS PROFESORES,
Por su desinteresado afán, entrego.

En especial al LIC. ALEJANDRO RANGEL CANSINO,
Por la confianza y su paciencia, ofrezco.

Y... también,
Por qué no?
Al amor,
Si estuvo y no.

CRITICA AL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE FIANZA DE EMPRESA Y
LA EFICACIA DE LA COMISIÓN REGULADORA

INDICE

INTRODUCCIÓN.	VI
--------------------	----

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA FIANZA DE EMPRESA

1.1.- Culturas antiguas.	1
1.1.1.- Sumeria y Egipto.	2
1.1.2.- Israel y Grecia.	3
1.2.- Derecho romano.	5
1.3.- España.	9
1.4.- Inglaterra y Estados Unidos.	10
1.5.- México.	11
1.5.1.- Prehispánico y Colonial.	12
1.5.2.- Independiente y Contemporáneo.	13

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LA FIANZA

2.1.- Concepto de Fianza.	25
2.2.- Clasificación de la fianza según el Código Civil.	39
2.2.1.- Fianza convencional.	39
2.2.2.- Fianza legal.	30
2.2.3.- Fianza judicial.	30
2.3.- Fianza de empresa.	31
2.3.1.- Naturaleza y caracteres de la fianza de empresa.	32
2.4.- Tipos de fianza de empresa.	36

2.4.1.- Fianza de fidelidad.	38
2.4.2.- Fianza judicial.	38
2.4.3.- Fianza administrativa.	38
2.4.4.- Fianza de crédito.	39
2.5.- Fianza Particular.	40

CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES DE LAS COMISIONES REGULADORAS DE LA FIANZA DE EMPRESA

3.1.- Origen y evolución.	42
3.1.1.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.	48
3.1.2.- Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros.	57
3.2.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ante la Ley de Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros.	65

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN

4.1.- Artículo 93 y 93 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.	72
4.2.- Procedimiento ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.	80
4.3.- Procedimiento ante la Comisión Nacional para Defensa de Usuarios de Servicios Financieros.	82
4.4.- Etapa conciliatoria.	88
4.5.- Arbitraje y obligatoriedad.	91
4.6.- Ejecución.	102
CONCLUSIONES.	114
BIBLIOGRAFÍA.	118

INTRODUCCIÓN

La fianza de empresa no sólo es una figura jurídica complejamente regulada, sino uno de los instrumentos de garantía más utilizados para asegurar la satisfacción del derecho de un acreedor, ante el eventual incumplimiento de su deudor. Hoy en día, la rigidez y rezagos de la regulación de fianzas, esta lejos de ser el instrumento idóneo para la completa satisfacción de los usuarios. La fianza de empresa padece algunos desequilibrios normativos que pueden ser percibidos como una acción poco atractiva para los demandantes que requieren este servicio de garantía. La disyuntiva en esta materia se ha hecho evidente hasta para aquellos que no se encuentran familiarizados con la fianza, o continuamos impávidamente ante la inconformidad o reformamos e impulsamos un sistema de garantía que otorgue seguridad y confianza al beneficiario y usuario, dada la mínima utilidad que actualmente representan las leyes, y sus reformas, en el procedimiento de reclamación en el sector afianzador.

Es necesario, posterior a la semblanza histórica y a la teoría general acerca de la fianza, exponer la regulación jurídica y el procedimiento contemplado para resolver las controversias surgidas; derivando en una opinión crítica tendiente a reformar, derogar o modificar las etapas, disposiciones y demás elementos constitutivos del procedimiento de reclamación; elaborando una propuesta que pretenda resultar más adaptable a la realidad, ahorrando tiempo y costos, así como evitar, que una vez que se acudió al órgano regulador de la materia, se acuda a otras instancias retardando soluciones e incrementando cargas de trabajo. En razón de lo anterior, se propone sintetizar la operación práctica de la figura de la fianza de empresa, por lo que el presente trabajo constituye un avance objetivo en la resolución de controversias de reclamación, evidenciando la utilidad que representa para el sector financiero que los órganos reguladores del sector eviten mayores cargas de trabajo al poder judicial. Como consecuencia, es fundamental propósito de esta tesis, el presentar una alternativa útil y práctica que resuelva, en forma expedita, las controversias de reclamación derivadas de la fianza de empresa.

**CRÍTICA AL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE
FIANZA DE EMPRESA Y LA EFICACIA DE LA COMISIÓN
REGULADORA**

FERNANDO MIGUEL FLEMATE REYES

LIC. ALEJANDRO ARTURO RANGEL CANSINO

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, 10 DE AGOSTO DE 2005

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA FIANZA DE EMPRESA

1.1 Culturas antiguas

Algunos investigadores afirman que la fianza nace al mundo jurídico muchos siglos antes de nuestra era, la utilización de figuras equiparables a la fianza tiene su origen en el nacimiento mismo de la civilización. En tal virtud se analizarán los antecedentes más remotos y trascendentes, que sirvieron de base para su perfeccionamiento.

Las primeras civilizaciones, como toda congregación humana, enfrentaron infinidad de problemas individuales y colectivos provocados por su propia naturaleza. Ante la ineludible necesidad de regular sus relaciones, el hombre de la antigüedad creó sus primeras normas, entre las que debieron figurar las que tenían el ánimo de asegurar que el obligado efectivamente cumpliera con el deber que le imponía la norma de conducta.

Se indica que en las codificaciones griegas y egipcias aparece como forma de garantizar obligaciones, en el derecho Asirio, en China y en Babilonia, se habla del contrato de garantía; al reglamentar que los esclavos, al ser propiedad del dueño, los podía entregar en garantía de una deuda; en la India, las leyes de Manú, expedidas en los años 1280 al 880 antes de nuestra era, se regulaba a la fianza para aspectos hereditarios, como para la conducta de los reyes; sin embargo es hasta Egipto y Persia cuando se elabora una legislación equiparable a la legislación de fianzas. En Israel la fianza fue conocida en el año 922 a.c., en la cual, según las parábolas del rey Salomón, la fianza o regulación de fianzas aparecían como una advertencia para todos aquéllos que querían actuar como fiadores de un amigo.

En Roma la fianza ya se consideraba como tal y derivaba de un contrato

llamado *stipulatio*, considerado un contrato verbal de garantía que requería de una obligación principal válida para existir. En el siglo III d.c., se estableció la protección a la propiedad por daños provenientes de otra, fijándose una fianza que garantizara el posible daño.

Este cúmulo de antecedentes pretende demostrar que la fianza acompaña al hombre como figura jurídica indispensable en su evolución social.

Antes del advenimiento del fiador corporativo, cuando las personas eran requeridas para garantizar la obligación contraída, se veían obligados a dar fiadores, por lo que debían recurrir a parientes o amigos. Los individuos que actuaban en tales condiciones lo hacían más bien por favor y sin compensación.

El afianzamiento de empresa fue lento en su desarrollo, se encontró con la dificultad de sustituir al afianzador personal por la corporación impersonal. La renuencia de los individuos a obligarse gratuitamente por otro y sin tener un interés inmediato favoreció su desenvolvimiento, con la aceptación de fiadores corporativos con propósitos legales, creció el negocio, cuando por una remuneración se podía obtener fácilmente la fianza de las corporaciones, naciendo así lo que actualmente se conoce como "Fianza de Empresa".

1.1.1 Sumeria y Egipto

Sumeria

La historia de la fianzas se remonta veintisiete siglos antes de nuestra era: Una "Inscripción que asemeja a un Contrato de Fianza fue descubierto en una tablilla de la Biblioteca de Sargón I de Akkad, Rey de Sumer y Akkad, aproximadamente en los años 2568 a 2613 a.c."¹

Igualmente resulta relevante que en Babilonia, el Código de Lipit-Ishtar que data del año 1934 a.c., y el Código de Hammurabi, promulgado durante su reinado en el año 1730 a.c., que en muchas partes son correspondientes; manifestaban ya un sistema semejante a la fianza o contrato de garantía, principalmente en la reglamentación de los esclavos, quienes eran

¹ ZAMORA CHAVEZ, Ignacio, La Importancia de la Fianza en la Administración Financiera, tesis profesional, México, DF. 1973, Pág. 6.

considerados como objetos propiedad del dueño, quien de la misma manera podía matarlos o entregarlos en garantía de una deuda.²

Egipto

Es en el antiguo Egipto bajo el reinado del emperador Amasis II, en que coincide con Dario, rey de los persas, cuando se elabora una legislación exclusiva para fianzas. Tal es el caso de los tratados celebrados para contraer matrimonio entre los gobernantes de diferentes pueblos y asegurar la amistad entre ellos. Como un claro ejemplo "en el año 1280 a.c. durante el gobierno de Ramsés III, Egipto y Atti llegaron a celebrar un tratado de buena paz y hermandad que creó un alianza defensiva, texto que fue grabado en dos charolas de plata, una de ellas se colocó a los pies del Dios de las Tormentas de los Hititas y la otra a lo pies de Rá en Egipto, ambos reyes dieron juramento de cumplimiento ante los dioses, con lo cual éste tratado se convirtió en garantía eficaz de respeto al pacto".³

Dicho tratado, que se escribió en charolas de plata, se dividió en cinco partes: la primera parte garantiza que los monarcas de los países mantengan la paz entre ellos, la segunda garantiza la no agresión, la tercera señala la obligación de socorrerse en caso de invasión, la cuarta parte reglamenta el intercambio de políticos refugiados y la quinta parte se refiere al juramento del pacto ante sus dioses, para garantizar la paz.

1.1.2 Israel y Grecia

Israel

Muchas referencias sobre la fianza las podemos encontrar en la Biblia, en el Libro de Proverbios, cuando el rey Salomón en el año 922 a.c. advertía al pueblo de Israel que aquel que incautamente salía por fiador de su amigo y ligado la mano con un extraño, se ha enlazado mediante las palabras de su boca, y serán el lazo en que quede preso.⁴ Advertía el rey Salomón que

² MOLINA BELLO, Manuel, *La Fianza*, México, DF., Editorial McGraw-Hill, 1994, Pág. 4

³ GUIER, Enrique, *Historia del derecho*, Tomo I, Editorial Costa Rica, San José, 1968, Pág. 157.

⁴ Proverbios 6:1 y 6:2.

padecerá desastres el que sale incautamente por fiador de un extraño, pero el que no se enreda en la fianza vivirá tranquilo;⁵ afirmaba que el hombre necio palmorea y hace gala de haber salido fiador de su amigo.⁶ El Rey salomón sentenciaba, respecto de la fianza, que cualquiera que se convierta en fiador de un extraño tendrá que arrepentirse.

Grecia

La Grecia antigua parecía prevenir filosóficamente sobre la fianza, a Tales de Mileto, filósofo helénico, se le atribuye una inscripción en el templo de Delfos que rezaba: "La fianza es la precursora de la ruina".

Advertencias similares las encontramos también en el citado libro sagrado de Eclesiásticos, escrito en la ciudad de Alejandría en el año 190 a.c., "Fianzas indiscretas han perdido a muchos que la pasaban bien, y los han sumergido en un mar de trabajos...";⁷ ellas son las que han transformado a los hombres acaudalados, los han hecho trasmigrar y andar errantes entre gentes extrañas".⁸ Una última advertencia refería que no debería de asociarse con aquellos que imprudentemente contraían obligaciones ofreciéndose como fiadores de deudas.⁹

Cervantes Altamirano refiere que "la evolución de éste gesto es intuitiva, el hombre cuando se aproximaba a un extraño extendía la mano abierta como una demostración de amistad, pero primeramente para indicar que no portaba o escondía un arma letal. Más tarde éste gesto de amistad tomó la forma de estrechar las manos, que en su oportunidad llegó a ser el apretón o sacudida de manos tan familiar en nuestros días. El estrechamiento no sólo demostraba amistad sino que evidenciaba el sello de un pacto; precisamente como ahora se hace un acuerdo entre caballeros, y se estrechan las manos como garantía de que lo cumplirán, así hacían nuestros antepasados, sellar sus obligaciones por estrechar las manos".¹⁰

⁵ Proverbio 11:15.

⁶ Proverbio 17:18.

⁷ Eclesiásticos 29:23.

⁸ Eclesiásticos 29:24.

⁹ Proverbio 22:26.

¹⁰ CERVANTES ALTAMIRANO, Efrén, Fianza de Empresa, UNAM, México, 1950, Pág. 3.

La ciudad griega de Atenas es escenario de otro importante antecedente de la fianza, el gobierno de los Eupátridas (bien nacidos, eu-bello, bueno; padres-padres), inició en el año 621 antes de nuestra era, una reforma a las leyes atenienses, propiciando un dominio completo de los Eupátridas sobre el resto de la población, pastores, agricultores, artesanos y comerciantes; prestándoles dinero a un interés muy alto y cuando los deudores no podían pagar perdían sus bienes y con frecuencia su libertad. El dinero se prestaba con garantía de persona y los deudores morosos iban a quedar sometidos a la esclavitud.

Debido a la crueldad de estas leyes, que eran sinónimo de severidad y dureza, las cuales iban encaminadas a proteger a los poderosos y sus derechos de propiedad; para el año 594 a.c., se realizaron nuevas reformas que prohibieron todo préstamo de dinero u otra cosa con garantía de persona.¹¹

1.2 Derecho Romano

En la antigua Roma la fianza ya se configuraba como tal al derivarse de un contrato, de gran trascendencia en la época, llamado *stipulatio* (fianza estipulatoria), caracterizado por ser un contrato verbis de garantía y que se perfeccionaba con el uso de ciertas fórmulas verbales, se consideraba un contrato accesorio de garantía que necesitaba de una obligación válida principal para existir.

La fianza estipulatoria se definía como un contrato mediante el cual una persona (fiador) se obliga a cumplir en el caso de que otra persona (fiado), sujeto pasivo de la obligación garantizada por la fianza, no cumpla,¹² este concepto de fianza es similar al encontrado en el actual Código Civil.

Para el maestro Guillermo Floris Margadant, la típica fianza romana nació de la *stipulatio*, manejando tres tipos de garantías personales: la *sponcio*, la *fideipromissio* y la *fideiussio*.

¹¹ Cit por. MOLINA BELLO, Manuel, Ob. Cit., Pág. 6.

¹² SANCHEZ FLORES, Octavio Guillermo, El Contrato de Fianza, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág.3.

Para que la sponsio tuviera validez, se exigía que el acuerdo de voluntades, entre las partes, adoptara la forma estipulatoria, a través de una pregunta del acreedor y una respuesta del deudor:

- ¿Spondesme mihi centum dare?

- Spondeo.

La estipulación producía un doble efecto, primero creaba deudas nuevas y transformaba las existentes, y segundo, formalizaba los contratos carentes de forma (requisito exigido en la sponsio y en todos los contratos verbis). En efecto, si en la celebración de la sponsio se omitía la pronunciación de las palabras requeridas, las obligaciones derivadas de las mismas no podían hacerse exigibles. Esta figura sólo accesible para los ciudadanos romanos.

La fideipromissio, igualmente nació a la vida jurídica a través de la estipulación, diferenciándose de la sponsio en las palabras empleadas para su perfeccionamiento:- ¿Idem fides promittis?; y además en que a diferencia de la sponsio, también pudieron obligarse los peregrinos.

Encontramos como puntos de semejanza entre estas dos instituciones las siguientes:

- 1.- Las obligaciones consagradas no se transmitían a los herederos y,
- 2.- Ambas garantizaban exclusivamente obligaciones verbis.

La Ley Apuleya (200 años a.c.) estableció tanto para los esponsores y fideipromisores que cuando existieran varios cofiadores se les considerará a estos últimos como socios, concediendo un derecho de reembolso a aquel que hubiera pagado la totalidad de la deuda, o en su caso haya cubierto una cantidad mayor de lo que constituía su parte.

La Ley Furia de Sponsu, liberó al fiador de su obligación, cuando hubieren transcurrido dos años contados a partir de la fecha en que se vencía la obligación garantizada, y no se le haya requerido de pago. Igualmente dispuso que el fiador no respondiera más que de la parte que había garantizado, que resultaba de dividir el importe total de la deuda entre los cofiadores por partes iguales.

Por otra parte, la obligación de los sponsors (fiadores) sobreviviría a la del deudor principal, aún cuando el que había prometido no estaba obligado después de su muerte, el sponsor que garantizaba la promesa no se liberaba y

era responsable de la obligación ajena.

La fideiussio, era igualmente un contrato verbis, es el contrato por el cual una persona se obliga a responder de manera limitada de la responsabilidad frente a un mismo acreedor; se extendió a esta institución el *beneficium divisionis* y *beneficium excusionis*, la primera dividió la responsabilidad sólo entre los cofiadores solventes, y la segunda consistía en que el fiador podía exigir que el acreedor persiguiera primero al deudor, antes de dirigirse a él para la exigibilidad de su obligación como garante. En los casos en que hubiera varios fiadores respecto de una misma obligación, el acreedor podía reclamar a cualquiera de ellos la totalidad de lo garantizado, y si alguno pagaba liberaba a los demás; así mismo, se expidió una epístola llamada "Divi Hadriani", que estableció la excepción de división, esto era, pedir que el acreedor hiciera efectivo su crédito a prorrata entre todos los que habían afianzado la obligación.

El fiador tenía derecho de exigir al deudor principal la indemnización por lo que hubiera pagado, siempre y cuando aquél hubiera asumido su obligación a instancia o por mandato del deudor; en tal virtud tenía derecho de exigir el correspondiente reembolso. Más, si el fiador hubiere aceptado voluntariamente, renunciaba a exigir el reembolso de las cantidades que llegará a pagar, pues se consideraban hechas con el ánimo de donación.

En la misma Roma, en el siglo III d.c., se reglamentó el derecho de la propiedad; se estableció que todo propietario podía protegerse de los posibles daños que pudieran suscitarse desde otras propiedades, pidiendo al pretor se obligará al dueño a otorgar una fianza que garantizara el pago del posible sinistro. Como se ha señalado anteriormente, la obligación del fiador era subsidiaria, el acreedor debía primeramente requerir al deudor principal y ante el incumplimiento entonces exigir el pago al fiador, el cual al cubrir la deuda, se subrogaba de los derechos convirtiéndose en nuevo acreedor del deudor principal. En este caso en particular, el nuevo acreedor privaba de la libertad al deudor ejercitando la *manus iniectio*, exhibía al deudor con las manos en el cuello a efecto de que alguien respondiera por la deuda; si nadie respondía por la deuda podía venderlo o matarlo.

En la antigua Roma, como hoy, existen dos tipos de garantía, reales y

personales;¹³ las primeras son la prenda y la hipoteca, que en Roma eran muy usuales y más eficaces que la garantía personal (que fueron suprimidas por la *Lex Poetelia Papiria* en el 326 a.c. prohibiendo el encarcelamiento privado por deudas civiles); para la celebración de un contrato el deudor podía garantizar el pago mediante prenda o hipoteca y, ante el incumplimiento el acreedor se allegaba bienes del deudor dados en garantía, para sí o para venderlos y cobrarse del producto.

Por otra parte las garantías personales¹⁴ servían para garantizar un crédito y eran preferidas en la práctica, y a que con este tipo de garantía no existía un desposeimiento de un derecho real perteneciente al deudor, sino que la garantía era la solvencia de un tercero, que respondía ante el incumplimiento del deudor.

El procedimiento de cobro solía ser más complicado que en el caso de las garantías reales, cuando un deudor incumplía con la obligación garantizada por la fianza, el acreedor requería en primer término al deudor y, ante la negativa, requería al fiador quien debía cubrir el importe de la deuda. Ante esta hipótesis surgió la figura de la subrogación, ya que el fiador, al dar cumplimiento a la obligación garantizada, se convertía en nuevo acreedor del deudor principal.

En la actualidad las fianzas con garantía de persona, referidas principalmente en las culturas antiguas; están totalmente prohibidas toda vez que, de conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se establecen las formas en que una institución de fianzas puede obtener las garantías de respaldo, para el caso de realizar algún pago al beneficiario de la fianza.

1.3 España

En cuanto a los antecedentes de la fianza en este país, los encontramos los Fueros Municipales, primeramente en el Fuero Viejo de Castilla, que ya

¹³ MOLINA BELLO, Manuel, Ob. Cit. Pág. 8.

¹⁴ FLORIS MARGADANT, Guillermo, Derecho Romano, Editorial Esfinge, 5ª Edición, México, 1975, Pág. 384-390.

habla de fiadores de saneamiento que debían intervenir en las ventas de heredades. Posteriormente tanto en el "Fuero Real" como en el código llamado "Las Siete Partidas"; promulgado en el año de 1348 d.c., por Alfonso XI, este ordenamiento jurídico, que se considera la obra legislativa más completa de la Edad Media, se divide en siete partes; en la partida quinta, título XII; regulaban ampliamente la fianza, definiéndola como la obligación que tiene una persona para pagar o cumplir si su fiado no lo hace.

Dado el enorme peso del Derecho Romano, la fideiussio influyó grandemente en la fianza española, sin embargo, se establecieron ciertas prohibiciones para clérigos, labradores y mujeres, los que no podían ser fiadores más que en casos excepcionales. Se siguió considerando a la fianza como contrato accesorio y susceptible de garantizar obligaciones naturales, tampoco la fianza podía exceder al monto de la obligación principal, ni obligarse a pagar cosa distinta de la debida; se admitió que los fiadores pudieran afianzar la deuda sólo en parte, y basto para su perfeccionamiento la simple manifestación de la voluntad hecha en forma indubitable. Además se siguieron transmitiendo los derechos y obligaciones derivados de la misma a los herederos.

El Código de Comercio de 1829, es también antecedente de la fianza, aunque pocos de sus artículos se ocuparon de reglamentar los afianzamientos mercantiles; el Código para calificar la mercantilidad de la fianza exigía que los sujetos que intervinieran en la celebración del contrato principal fueran comerciantes, y era indispensable que el contrato principal que se iba a garantizar fuera mercantil, para que la misma calidad se le atribuyera al accesorio. Siendo normalmente un acto celebrado a título gratuito, pero ello no impidió que, por convenirlo así el deudor principal y el fiador se percibiera una retribución.

Asimismo, en cuanto a las formalidades, estableció que la fianza debía constar por escrito y que la inobservancia de este requisito haría que la misma no surtiera efectos. En este punto tuvo lugar la separación de la fianza mercantil de la fianza civil, en virtud de que mientras en ésta no era necesario más que el simple consentimiento de las partes, para que se perfeccionara; en aquella se exigía que constara por escrito para que fuera válido el acto.

En 1885 se promulgó un nuevo Código de Comercio, reglamentando en su Título IX los afianzamientos mercantiles. Ordenamiento que dispuso para atribuirle la calidad de mercantil a la fianza, era necesario que garantizara contratos de la misma materia, suprimiendo el requisito de la calidad de los sujetos que intervenían en el contrato principal. Estableció que para el caso se que pactara alguna retribución, el fiador no podía ser relevado de su obligación y sólo se liberaba hasta la extinción del contrato principal; sin embargo si expresamente se había fijado plazo para la fianza, al vencer el mismo se liberaba al fiador.

El Código de 1888, continúa considerando las disposiciones generales de la fideiussio romana, introduciendo algunas innovaciones en cuanto a la fianza, la cual podía ser convencional, judicial y legal. Este Código exigió que la obligación principal que se iba a garantizar existiera válidamente.

1.4 Inglaterra y Estados Unidos

El origen de las compañías de fianzas lo encontramos a principios del siglo XVIII en Londres, Inglaterra; donde se fundó la primera compañía dedicada especialmente a proteger a los patrones contra robos de sus empleados. Antes de 1720, en Inglaterra, una de las Compañías ofreció asegurar a los amos contra pérdidas provenientes de la deshonestidad de sus criados; lo que se ha considerado como el primer intento de afianzamiento corporativo. De una manera más definida el negocio de fidelidad fue establecido en 1840 en Inglaterra, constituyéndose así una organización para formalizar el negocio: la "Sociedad de Garantía de Londres".

Por lo que respecta al continente americano, en Estados Unidos operó la "Fidelity Insurance" que tuvo como precursora a "The Guarantee Company of North América" originaria de Canadá y que fue la primera empresa de éste tipo instalada en América.

El incremento de estas instituciones fue difícil, otras invadieron el campo y pocos años después un gran porcentaje fueron a la quiebra. De estos débiles comienzos, la fianza de empresa ha crecido tanto en este país, que puede decirse que hoy constituye uno de los más gigantescos negocios americanos.

Cabe destacar que fue una empresa americana la primera afianzadora establecida en nuestro país, la Secretaría de Hacienda otorgo una concesión, el 15 de junio de 1895, a la American Surety Company de New York, para que estableciera una sucursal y se dedicara a otorgar fianzas; posteriormente esta fue adquirida, en el año de 1913, por un grupo de accionistas mexicanos, constituyéndose así la primera afianzadora nacional, denominada Compañía Mexicana de Garantías, S.A., la cual expidió todo tipo de fianzas. En virtud de una fusión realizada el 1° de abril de 1991, se denominó Crédito Afianzador, S.A., Compañía Mexicana de Garantías.

1.5 México

En nuestro país, ya desde las culturas precortesianas, operaba la figura jurídica antecedente de la fianza; los aztecas practicaban una forma de garantizar el pago de una deuda personal, la cual era hereditaria.

Posterior a la conquista, el derecho prehispánico tenía presencia en la Nueva España, pues los reyes españoles dieron forma legal a lo que los pobladores originales tenían y practicaban. Apareciendo así la fianza en el derecho procesal vigente en la Colonia, en las Leyes de Indias.

En el México independiente se iniciaron los primeros proyectos para expedir leyes que regularan la fianza, con el fin de adecuarlos con el modo de vida económico, político y cultural del país. La primera referencia sobre afianzamiento de empresa regulado por leyes especiales, se remonta al año de 1895, en que por decreto del 3 de junio, se autorizó al Ejecutivo de la Unión para celebrar contratos con las compañías que se constituyeran para dar fianza a los empleados dependientes del Gobierno Federal.

Es hasta el año de 1910 en que la Secretaría de Hacienda inició ante el Congreso una verdadera ley, que fue aprobada y promulgada el 24 de mayo de 1910, para regular a las instituciones de fianzas; razón esta que consideramos como el inicio del periodo contemporáneo de la fianza en nuestro país.

A partir de la constitución de la primera empresa afianzadora, se concesionaron otras instituciones, lo cual ha permitido mejorar la legislación, perfeccionando su vigilancia por parte de la autoridad; más desde nuestro

particular punto de vista, y siendo la legislación de fianzas tan especializada, debemos evolucionar en su aspecto de reclamación perfeccionándolo; pero para ello es necesario conocer la evolución de la fianza en nuestro país, iniciando desde su época prehispánica hasta su legislación vigente.

1.5.1 Prehispánico y colonial

Prehispánico

Hacia el año de 1500 de nuestra era, la fianza era conocida por los aztecas como una forma de garantizar el pago de una deuda personal; la cual era hereditaria, considerada como un tipo de afianzamiento familiar. De esta manera, cuando un deudor caía en insolvencia, tenía que pagar en vida con sus servicios como esclavo de su acreedor, y si moría, la deuda la asumía el hijo por herencia.

También podía haber fianza por deuda de varias personas, de los miembros de una o dos familias, de modo que una persona podía servir como esclavo, para el pago de una deuda. En este caso los miembros de la familia podía relevarse y la muerte de alguno de ellos no liberaba a los demás de la deuda contraída, motivo por el cual esta garantía se considera como fianza hereditaria.

Colonial

Iniciada la época colonial, encontramos a la fianza en Las Leyes de Indias; en la recopilación de Indias de 1680 la Ley 4 del Título XII, relativo al capítulo de las apelaciones y suplicaciones: "Se prohíbe a los jueces de la casa de contratación poner en libertad a personas de cuyos delitos se hubiere apelado ante el Consejo de Indias, hasta que éste dé sentencia sobre ellos. Si la persona que hubiese cometido un delito y el fallo del tribunal fuere condenatorio, podía apelar ante el consejo de indias. Pronunciada su sentencia, de ser igualmente condenatoria, entonces podía solicitar y gozar de su libertad condicional pero debía depositar cierta cantidad a juicio del consejo, independientemente del otorgamiento de la fianza.

Lo que concuerda con la Ley VI, 18, 16 de la nueva recopilación, que

autorizaba poner en libertad bajo fianza a los presos por causas civiles.”¹⁵

1.5.2 Independiente y contemporáneo

Independiente

La fianza siguió evolucionando y en el México independiente se iniciaron los primeros proyectos para la expedición de leyes reglamentarias de la fianza cuya finalidad es que ésta estuviera más acorde en lo económico, político y cultural del pueblo mexicano. Así en 1870 se expidió el Código Civil, que fue el primer Código expedido para el Distrito Federal y sus Territorios, estableciendo en sus artículos del 1813 a 1888 la parte relativa a la fianza; definiéndola como la obligación que una persona contrae de pagar o cumplir por otra, si esta no lo hace; le concedió el carácter de contrato y que podía otorgarse a título oneroso.

En cuanto a la capacidad para ser fiador exigía la misma que se requería para contratar, exceptuando a la mujer, por principio. Asimismo, establecía que para que la obligación del fiador pudiera hacerse exigible, la del obligado principal debía de ser válida civilmente. Por primera vez se admite que la fianza puede pactarse con alguna retribución para el fiador, el cual no podía obligarse más allá de los límites de la deuda principal, pero podía, si lo deseaba, afianzar la deuda sólo en parte. Éste Código no exigía formalidades para el perfeccionamiento del contrato, bastaba el simple consentimiento de las partes manifestado en forma expresa, para que tuviera validez. Se siguieron transmitiendo los derechos y obligaciones, derivadas de la fianza, a los herederos; el fiador tenía acción contra el deudor sólo por la parte que había pagado; se estableció el fiador solidario, pudiendo el que pagara, reclamar al otro la parte que en proporción le correspondía; por último, se ocupó de reglamentar las fianzas legales y judiciales.

Debido a los constantes levantamientos en armas durante el periodo independiente, esta ley tuvo poca vigencia, siendo abrogada en el año de 1884. El cual siguió los lineamientos del anterior.

La afirmación de que la fianza era de carácter mercantil cuando tenía

¹⁵ MOLINA BELLO, Manuel, Ob. Cit. Pág. 10.

por objeto el cumplimiento de contratos de comercio, apareció en el Código de Comercio de 1854.

Cabe mencionar que el Código de Comercio de 1890, vigente actualmente, con sus consabidas reformas y adiciones, no contenía ninguna disposición relativa a la fianza mercantil; aunque el 3 de junio de 1895 se expidió un decreto, por el entonces presidente Porfirio Díaz, que autorizaba al Poder Ejecutivo para celebrar concesiones con empresas, nacionales o extranjeras, que quisieran operar como instituciones de fianzas, caucionando a las personas que tuvieran responsabilidad pecuniaria en el manejo de intereses públicos y privados, a favor del Gobierno Federal, del Gobierno de los Estados, Distrito Federal y sus Territorios. Éste objeto se fue generalizando, hacia otras actividades, a tal grado, que en un principio toda obligación que sea jurídicamente posible y válida es susceptible de ser garantizada a través de la fianza, salvo los que las autoridades prohíben.

Por lo que respecta la fianza de empresa, dicho decreto de 1895 es la primera ley relativa a las compañías afianzadoras, que caucionaban el manejo de empleados públicos o particulares. Y de acuerdo a lo manifestado por el maestro Luis Ruiz Rueda,¹⁶ que aunque insuficiente, imperfecta e ineficaz constituyó el impulso inicial en esta actividad jurídica. La única aplicación que la ley de referencia tuvo fue el contrato concesión del 15 de junio de 1895, otorgado por la Secretaría de Hacienda a la American Surety Company de New York, para que estableciera una sucursal y se dedicara a otorgar fianzas que garantizaran el fiel manejo de empleados públicos y privados.

Este decreto fijó las bases sobre las cuales se celebrarían los contratos de fianzas, entre las bases más importantes destacan: Que las compañías afianzadoras, nacionales, debían tener su domicilio en la ciudad de México; cuando las empresas fueran extranjeras debían establecer una sucursal en la capital de la República, sin perjuicio de las que establecieran en los Estados. Todas las empresas se considerarían mexicanas y quedarían sujetas a la jurisdicción de los tribunales y autoridades de la República.

El plazo máximo de operación era de 20 años, se prohibió el traspaso de

¹⁶ RUIZ RUEDA, Luis, Fianza de Empresa, Estudios Jurídicos, Fianzas México, Edición Conmemorativa, Pág. 19.

la concesión sin el permiso de la Secretaría de Hacienda, se les exceptuó del pago de impuestos, con excepción del pago del impuesto del timbre.

Otra base estableció que las fianzas se expidieran en la forma y términos que exigieran la Secretaría de Hacienda, los Gobiernos de los Estados, los funcionarios y empleados autorizados para admitir y aprobar dichas cauciones; lo que expresa que no se fijó en forma expresa un modo unitario de otorgar la fianza, elevabas el documento así expedido, a la categoría de instrumento público.

Se establecieron los plazos para que la afianzadora hiciera el pago, siendo este en ocasiones de 8 días o 30 días después de hecha la notificación. El plazo para la exigibilidad de la fianza era, no sólo, por el tiempo que se había expedido, sino que se prolongaba a tres años posteriores a la vigencia a menos que se hubiera fijado uno mayor. Una disposición muy interesante de este decreto, es la relativa al depósito en efectivo que las compañías debían constituir en la Tesorería General de la Federación en caso de la responsabilidad de los empleados afianzados, pues si en el plazo que se les otorgaba no lo verificaban, la Secretaría de Hacienda, en forma discrecional, podía distraer la cantidad necesaria para hacerlo; quedando, además, obligadas a reconstituir ese depósito en el plazo de diez días o caducaba la concesión.

Este primer decreto contiene una serie de preceptos administrativos para que las instituciones de fianzas operaran, pero de ninguna manera podemos decir que regula la fianza mercantil.

Sobre las bases apuntadas se celebró un contrato-concesión, el 19 de junio de 1895, entre el Gobierno Federal y la American Surety Company of New York, para establecer en México la primera compañía de fianzas. Este contrato consignó como disposición eximir de responsabilidad a las compañías afianzadoras cuando un empleado sufría pérdidas por causas imputables a terceros, siempre que así lo decidieran y sentenciaran las autoridades competentes. Igualmente estaba obligada la afianzadora rembolsar al empleado afianzado que llegara a morir durante la vigencia de la fianza, la parte proporcional de la prima no devengada.

El contrato concesión del año de 1895, fijó únicamente las bases sobre

las cuales se habían de otorgar las fianzas de los empleados federales, siguiendo los lineamientos trazados en el decreto que autorizaba al Ejecutivo de la Unión para celebrar dichos contratos; estableció una tarifa que regía solamente tratándose de empleados federales y cuando la compañía afianzaba a particulares, tenía el derecho de hacer las estipulaciones y cobros que conviniera a sus intereses.

Es importante citar este documento, porque él nos indica de qué época data el establecimiento de la primera compañía de fianzas en nuestro país. Después otras circulares se giraron por el Gobierno referentes a las fianzas prestadas para el manejo de los empleados federales, entre ellas son de destacar la del 21 de agosto de 1895, que señalaba un plazo improrrogable para que dichos empleados se afianzaran, imponiéndoles como sanción para el caso de incumplimiento el que se les suspendieran sus emolumentos y aún cesárseles.

El 8 de mayo de 1901 el Ejecutivo Federal y la American Surety Company de New York celebraron un nuevo contrato, modificando el del año de 1895, introduciendo reformas como la del artículo 6°, exigiendo que todas las garantías otorgadas por empresas afianzadoras debían extenderse en forma de póliza, en los términos que la Secretaría de Hacienda, el gobierno del Distrito Federal y demás funcionarios autorizados fijaran. Consecuentemente, la obligación de la afianzadora se suscribía a los términos establecidos en la póliza respectiva, igualmente considerada como instrumento público. Es muy interesante esta reforma porque con ella se introduce la obligación de hacer constar en documento llamado póliza, las obligaciones que se asumían.

También debe mencionarse la reforma contenida en el artículo 7°, que establece una limitación a la responsabilidad de la fiadora, a partir de la modificación la responsabilidad se circunscribe a los términos pactados en el contrato y por lo tanto a la póliza respectiva. La duración de la fianza para empleados federales se fijó en un año, pudiendo prorrogarse su vigencia abiertamente, siempre y cuando se pagara por adelantado.

Igualmente dispuso que cuando la compañía de fianzas tuviera que cubrir algún desfaldo proveniente de un empleado caucionado, se subrogaba en todos los derechos o acciones del fisco como acreedor pudiendo obtener el

reembolso a través de la vía judicial.

Estas reformas tienen el mérito de haber introducido reformas interesantes, como la póliza y la limitación al monto de la responsabilidad; pero propiamente sus preceptos fueron tendientes a regular el funcionamiento de las empresas afianzadoras desde un punto de vista estrictamente administrativo.

Contemporáneo

Los pocos alcances de este contrato-concesión, el amplio interés para el desarrollo de la fianza de empresa, aunado a la necesidad de las empresas afianzadoras de ampliar su campo de actividad, trajo consigo la expedición de una ley reguladora, que fue promulgada el 24 de mayo de 1910, y la cual se denominó "Ley que establece las reglas a que deben sujetarse las compañías legalmente constituidas que sean autorizadas por el ejecutivo de la unión para expedir fianzas a favor de la hacienda pública federal"; por lo que consideramos punto de partida del periodo contemporáneo de la fianza en nuestro país.

Esta Ley Sobre Compañías de Fianzas estableció disposiciones a que debía someterse cualquier compañía de fianzas que quisiera establecerse en el país; caracterizándose fundamentalmente por la intervención del Estado en la vigilancia e inspección de dichas empresas. Dicha ley no precisó la forma de sociedad en que debían organizarse las compañías afianzadoras que quisieran operar en el país, autorizando inclusive a empresas extranjeras a constituirse como fiadoras, condicionándolas a observar determinados requisitos. La autorización para operar se daba con la condición de que se hiciera un depósito, de una cantidad de dinero, ante la Tesorería General de la Federación; para garantizar el cumplimiento por parte de la compañía, ya que en caso de incumplimiento la Secretaría podía sustraer la cantidad a que estaba obligada y la compañía debía restituirla en un término de diez días.

Igualmente se concedió a la Secretaría de Hacienda la facultad para vigilar el funcionamiento de las empresas afianzadoras, en virtud de que era a ella a la que le correspondía expedir las autorizaciones para su funcionamiento; fijar los requisitos para su admisión o su cancelación, en su caso. Asimismo, se exento a dichas compañías del requisito de tener bienes raíces en el territorio nacional, al considerarlas de acreditada solvencia.

Por último, clasificó a la fianza en tres grupos, el primero, las que garantizaban el manejo de los funcionarios federales; el segundo, las garantías del pago de impuestos, rentas y multas; y el tercero, las de garantías del cumplimiento de obligaciones de contratos a favor del Estado. La aplicación de esta ley quitó toda aplicabilidad del artículo 640 del Código de Comercio, que era el ordenamiento regulador de las instituciones de fianzas.

Por decreto del 24 de junio de 1910, el ejecutivo federal expidió 32 bases reglamentarias bajo las cuales habían de otorgarse las fianzas a favor de la hacienda pública, estableció igualmente la expresa sumisión de las empresas afianzadoras a estas bases y a las reformas que sufrieran.

En estas bases se exigía que las fianzas se expidieran en forma de póliza, se limitó a las compañías a los términos establecidos en las pólizas, sin que la responsabilidad pudiera ser mayor a la indicada; en cuanto a la vigencia de la fianza, esta podía ser como mínimo de un año, el cual podría prorrogarse por mutuo consentimiento; se estableció la devolución de las primas no devengadas. Se fijó un plazo para que prescribieran las acciones derivadas de la fianza, el cual sería de tres años, a partir de la fecha de su vencimiento o de su exigibilidad, pasados los cuales no procedía reclamación alguna.

Las disposiciones analizadas constituyen una reglamentación especializada sobre la forma en que se expedirán las fianzas otorgadas por una empresa.

La Ley de relaciones familiares, del 9 de abril de 1917, que dio a la mujer plena capacidad jurídica, otorgó a la mujer, en lo relativo a la fianza, plena capacidad para celebrar toda clase de contratos, entre ellos, el de fianza.

Ley Sobre Compañías de Fianzas de 1925. Publicada el 3 de abril de 1925, derogando la Ley de 1910 y quedando en vigor las 32 Bases Reglamentarias, citadas anteriormente; introdujo algunas novedades, como la expedición de fianzas judiciales; consideró a las compañías afianzadoras como instituciones de crédito, sujetándolas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, en lo que no se opusiera a la de fianzas. Asimismo, estableció que las compañías de fianzas debían constituirse bajo la forma de Sociedad Anónima; se les impuso la obligación de crear un fondo de reserva de premios en vigor, el cual se formaría con el cincuenta por

ciento del importe de todas las fianzas que hubieran expedido durante el año. La novedad que introdujo fue, que además de las fianzas otorgadas para garantizar a la Hacienda Pública, las afianzadoras podían expedir cualesquiera otras fianzas a favor de los particulares, incluyendo las judiciales; esto fue realmente una innovación, puesto que hasta entonces no habían sido reglamentadas por considerar que estas sólo podían prestarse por particulares.

Para finalizar, es de subrayar, la situación privilegiada o el auge de las compañías afianzadoras, ya que se prohibió a los particulares expedir fianzas en forma sistemática; elemento característico de la fianza de empresa.

Sin embargo, el 29 de noviembre de 1926 se publicó la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que en su Capítulo IX regulaba lo relativo a las afianzadoras, quedando en consecuencia derogada la de 1925; dicho ordenamiento no hizo otra cosa que reproducir casi íntegramente el anterior, introduciendo escasas adiciones y reformas; esta nueva Ley permitió a las compañías de fianzas expedir fianzas en toda la República, autorizó a las compañías extranjeras a establecer sucursales en nuestro país, previo cumplimiento de ciertos requisitos; el aumento o disminución del capital social, sólo podía efectuarse previa autorización de la Secretaría de Hacienda; las pólizas seguían teniendo la calidad de instrumentos públicos; el fondo de reserva, a que estaban obligadas a constituir, se formaría con el diez por ciento de las utilidades netas anuales; se prohibió a los particulares la expedición sistemática de fianzas; se concedieron exenciones fiscales a las instituciones de crédito y de fianzas. Continuaron vigentes las 32 Bases Reglamentarias de 1910 en cuanto a la regularización de la fianza mercantil.

Señaló un nuevo procedimiento para hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la Federación. Si la afianzadora no hacía frente a su obligación después de haber sido requerida de pago, la oficina acreedora podía girar una orden de afectación al depósito general que tenía que constituir la referida empresa y que la Secretaría de Hacienda ordenara la afectación de ese depósito para cubrir el monto de su obligación, exigiendo a la afianzadora a reconstituirlo en un término de 10 días. Consideró a las afianzadoras como instituciones de crédito, conservando éstas su propia ley.

El Código Civil de 1928, el cual introdujo interesantes modificaciones, define a la fianza como "un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor si éste no lo hace". Introduce innovaciones en la materia al plantear la posibilidad de afianzar deudas futuras e ilíquidas, admite la clasificación de la fianza en convencional, legal y judicial, tratándose de que la obligación que le dé origen se dé por acuerdo de las partes, provengan de la ley o bien de proveído judicial; en cuanto a la responsabilidad de los herederos del fiado, éstos se obligaban a responder por las obligaciones del de cujus en forma proporcional a la cuota que le corresponda, según el haber hereditario; tratándose de fianzas legales y judiciales, con el objeto de que realmente constituyeran una garantía efectiva, dispuso que cuando excedieran de un mil pesos debía el fiador presentar un certificado expedido por el encargado del Registro Público de la Propiedad, que demostrara que tenía bienes suficientes para garantizar la obligación que asumía y además se hacía constar en una inscripción marginal que quedaban afectados hasta la satisfacción de lo afianzado; si los fiadores gravaban o enajenaban sus bienes y quedaban insolventes, ese acto se consideraba como fraude; los fiadores legales y judiciales no gozaban de los beneficios de orden o excusión.

Por lo que respecta a la extensión de la obligación contraída por el fiador, ésta nunca puede exceder los límites del débito principal, aunque si puede afianzarse sólo en parte.

Otras innovaciones, que por el carácter del presente trabajo, merecen citarse son las consignadas en el artículo 2811, y las del Capítulo VI que se ocupan de reglamentar las fianzas legales y judiciales. Comienza diciendo que las fianzas otorgadas por individuos o compañías en forma accidental a favor de determinadas personas, quedan sujetas a las disposiciones del propio Código Civil; siempre que no se extiendan en forma de póliza, no se anuncien públicamente por la prensa y no se empleen agentes que las ofrezcan. Luego entonces es una fianza diferente a la que regula el Código Civil, y habla claramente de la fianza emitida por una compañía o empresa dedicada a otorgar fianzas.

En 1932, 28 de junio, se promulgó una nueva Ley General de

Instituciones de Crédito que estableció la posibilidad de que todas las instituciones de crédito pudieran otorgar fianzas, siempre y cuando el fiado constituyera garantía bastante a favor de la institución.

Por reformas, del 6 de enero de 1934, al artículo 247 se estableció el sentido de que ninguna institución o individuo pudiera celebrar contrato de fianza sin la autorización de la Secretaría de Hacienda; por excepción, que la fianza no se prestara habitualmente, se expidiera en forma de póliza, no se anunciara públicamente y no se emplearán agentes.

Ley de Instituciones de Fianzas de 1942, mantuvo el espíritu de las regulaciones anteriores, respecto a la expedición de fianzas, y la inspección y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En su Título V se refirió a los procedimientos para hacer efectivas las pólizas expedidas por las instituciones de fianzas, reglamentando una instancia de tipo conciliatorio que tenía que agotar el particular en forma administrativa ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Comisión Consultiva de Fianzas); agotando este procedimiento, los particulares podrían plantear sus reclamaciones ante los Tribunales de Fuero Común.

Tratándose de fianza que garantizara obligaciones a favor de la Federación, de los Estados, del Distrito o Territorios Federales, o de los Municipios; se consideraba que toda vez que la obligación afianzada era exigible, los acreedores debían requerir de pago a la institución, estableciéndose que si dentro de los treinta días siguientes la entidad beneficiaria no obtuviere resultados favorables, por conducto de la oficina correspondiente, debía presentar reclamaciones forma de demanda ante la Secretaría de hacienda y Crédito Público, la que a su vez agotado el procedimiento contencioso, pronunciaría resolución. Si se condenaba a la afianzadora, se le requería para que en setenta y dos horas cumpliera con su obligación, en caso contrario, se le remataba en bolsa de valores depositados en la Nacional Financiera (arts. 95 y 96).

La compañía de fianzas podía recurrir dicha resolución dentro de los quince días siguientes ante el Tribunal Fiscal de la Federación, rigiéndose este procedimiento por el Código Fiscal (art. 95). Se aplicaron supletoriamente a este ordenamiento el Código de Comercio el Código Civil. Consideró a los

contratos de fianzas a título oneroso como actos de comercio, dispuso que el plazo de prescripción para el contrato de fianza sería de dos años.

Una innovación de la Ley consistió en suprimir a las instituciones de fianzas, tratándose de reclamaciones sobre pólizas, de valerse de los beneficios de orden y excusión.

El 16 de febrero de 1949 se expidió un decreto en el que se establecieron nuevas bases para hacer efectivas las fianzas de empresas, derogó la etapa conciliatoria, desapareciendo en consecuencia la Comisión Consultiva de Fianzas. Tratándose de fianzas expedidas a favor de particulares, obligó al acreedor a requerir a la institución de fianzas por escrito presentado directamente en su domicilio social; una vez que requerida de pago, la afianzadora contaba con un término de treinta días para resolver sobre la procedencia o improcedencia de la reclamación. Si la afianzadora no resolvía dentro del término, el beneficiario podría iniciar el correspondiente procedimiento judicial. Igualmente, creó un nuevo procedimiento para el cobro de fianzas judiciales, disponiendo en el artículo 94 que las sentencias y mandamientos de embargos dictados en contra de las instituciones de fianzas, se ejecutarán exclusivamente por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Luego de sufrir una serie de reformas, con la finalidad de ser adecuada a las necesidades prácticas de la operación de fianzas, dicha Ley fue derogada por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas de 1950. La que en relación con el procedimiento de cobro de fianzas de empresa, dispuso que tratándose de fianzas a favor de la Federación, el Distrito Federal y los Territorios Federales; las controversias que se suscitaban con motivo de estas operaciones se tramitarían ante los Jueces del Distrito Federal; mientras que, los que sigan los Gobiernos de los Estados y Municipios siendo beneficiarios se seguirían ante el Juez de distrito de la entidad beneficiaria. En el caso de los particulares, éstos podían elegir libremente jueces locales o federales. Al respecto dispuso que el término concedido a la afianzadora para efectuar el pago correspondiente a o para inconformarse con el requerimiento de pago era de sesenta días naturales.

Por cuanto al procedimiento para hacer efectivas las fianzas de empresa, mediante Decreto publicado el 30 de diciembre de 1953; se dividió el

procedimiento atendiendo a la calidad del beneficiario, creando un nuevo mecanismo para aquellas pólizas en que eran beneficiarias Entidades Públicas, que fue el considerar que dichas entidades tiene a su favor la presunción de procedencia del requerimiento que hagan contra las empresas fiadoras.

Congruente con lo anterior, el 11 de agosto de 1954, se promulgó el reglamento del artículo 95 de la ley Federal de Instituciones, para el cobro de fianzas otorgadas a favor de la Federación.

En el mismo tenor se han publicado diversos Decretos que reforman y adicionan la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, respecto, al procedimiento de reclamación de fianza de empresa; entre los que podemos citar al de 30 de diciembre de 1977, en el que se disminuyó de 90 días naturales a 30 días naturales el término que se concedía a las afianzadoras para realizar el pago de un requerimiento; o bien, en demostrar que se habían inconformado en contra de dicho requerimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Decreto de 27 de diciembre de 1981, que amplió a 60 días el plazo de que disponían las compañías de fianzas para hacer el pago de las reclamaciones que les fueron planteadas por particulares, sin modificar el procedimiento respecto a la reclamación de las Entidades Federales.

Decreto de 30 de junio de 1988. Estableció las reglas generales para hacer efectivas las pólizas que instituciones de fianzas hayan otorgado a favor de la Federación, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Decreto de 3 de enero de 1990, realiza importantes modificaciones con la finalidad de adecuar el marco jurídico del sistema afianzador al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; entre las que destacan el permiso de la participación de inversión extranjera en su capital, en forma minoritaria; prevé que dentro del sistema afianzador se constituyan grupos financieros.

Se crea la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como órgano de vigilancia de las instituciones afianzadoras, se adoptan medidas que permiten una mejor y más flexible capacidad operativa de las empresas que integran el sistema afianzador; se crea un innovador procedimiento para exigir el pago de las fianzas expedidas a favor de los particulares, el cual prevé una fase

conciliatoria y si fuere necesario una instancia arbitral ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, respecto a la reclamación de fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito federal, de los estados y de los Municipios, establece diversos criterios para su reclamación, la cual se llevará a cabo a través de la autoridad ejecutora del lugar que la afianzadora haya señalado como domicilio.

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LA FIANZA

2.1 Concepto de fianza

Fianza, del bajo latín, *fidare*, de *fidere*, fe, seguridad. El concepto de Fianza, lo encontramos únicamente en el Derecho Civil. El Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal, dispone en su artículo 2794:

“La fianza es un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor si éste no lo hace”.

Definición que nos lleva, necesariamente, a la conclusión de que la obligación fiadora derivada de la fianza, consiste en cumplir por otro, cuando éste no lo haga.

Rafael de Pina nos dice: “La palabra fianza, en sentido amplio, significa cualquier garantía prestada para el cumplimiento de una obligación; en sentido rigurosamente técnico-jurídico, significa la garantía personal mediante la cual un sujeto determinado asume el compromiso de cumplir una obligación ajena, para el caso de incumplimiento del obligado principal”.¹⁷

Para Rafael Rojina Villegas¹⁸ la fianza es un contrato accesorio por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, la misma prestación o una equivalente o inferior, en igual o distinta especie, si éste (el deudor) no lo hace. Asimismo se ha definido a la fianza como el contrato de garantía en virtud del cual una persona llamada fiador, se obliga a pagar al acreedor si el deudor de la obligación garantizada no lo hace¹⁹.

Respecto a la definición citada en el Código Civil en comento, el

¹⁷ DE PINA, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo IV, Editorial Porrúa, México, 1986, Pág. 248.

¹⁸ ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo IV, México, 1990, Pág. 489.

¹⁹ OROZCO LAINE, Jorge. La Función Jurídica preventiva en las Instituciones Afianzadoras. Ponencia presentada en el 3° Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Derecho de Seguros y Fianzas celebrado en Veracruz los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2000.

tratadista Rafael Rojina Villegas señala que es necesario completar la definición, indicado claramente el carácter accesorio del contrato de fianza y precisar qué es lo que se obliga a pagar el fiador en el caso de incumplimiento del deudor; por lo que la fianza se definiría como un contrato accesorio, por el cual una persona se compromete con el acreedor, a pagar por el deudor, la misma prestación o una equivalente o inferior, e n i g u a l o d i s t i n t a e s p e c i e , s i éste no lo hace.

La anterior definición precisa el carácter accesorio de la fianza, además; la posibilidad de que el deudor pague la misma prestación, una equivalente o inferior, de igual o distinta especie se fundamenta en el artículo 2799 del citado ordenamiento, el fiador puede obligarse a menos pero nunca a más que el deudor principal, de tal manera que si se obliga a más se reducirá su obligación a los límites de la deuda. Conforme al artículo 2800 el fiador puede también obligarse a pagar una cantidad de dinero si el deudor principal no presta una cosa o un hecho determinado.

La fianza consiste, en la obligación que una persona, fiador, asume como deber directo frente a un acreedor, de garantizar el cumplimiento de otra obligación no propia, esto es, de otro sujeto llamado deudor principal. El fiador no es sino un deudor más que se compromete al cumplimiento de la obligación del deudor.

La fianza de empresa opera en la misma forma, sólo que el fiador es siempre una institución, que actúa onerosamente.

En el derecho mexicano la fianza era una operación de carácter netamente civil, sin que hubiese referencia alguna a ella, ya sea en el Código de Comercio o en alguna legislación especial. Fue la Ley de Instituciones de Fianzas de 1943 la que estableció que las operaciones que se practiquen por las instituciones de fianzas, se consideran mercantiles para ambas partes (artículo 123); que para dedicarse a la práctica habitual de operaciones de fianzas a título oneroso se requiere autorización del Gobierno Federal (artículo 1º) y que las fianzas onerosas se registrarán por las disposiciones especiales contenidas en los artículos transitorios de la propia ley, y, en su defecto, por la legislación mercantil y por el Código Civil del Distrito Federal, subrayándose que el contrato de fianza a título oneroso es acto de comercio (artículo II

transitorio). Estos preceptos se encuentran ahora reproducidos en los artículos 1°, 2° y 113 de la Ley Federal de Fianzas, publicada el 29 de diciembre de 1950, la que viene a sustituir a la ley de 1943.

Deduciéndose, que desde 1943 existen dos ordenamientos jurídicos para el contrato de fianza, el civil y el mercantil. El mercantil, se aplicará a la fianza esta calificación cuando se trate de fianza onerosa practicada por una empresa, Sociedad Anónima; dedicada habitualmente a esta actividad, tal y como se desprende del artículo 1° de la ley, que excluye de esta clasificación a las fianzas ocasionales.

La doctrina civilista coincide en señalar que la fianza civil tiene como características el ser consensual, por no requerir para su validez una formalidad especial, perfeccionándose por el consentimiento de las partes; el Código civil reconoce la consensualidad de los contratos como regla general, estableciendo en su artículo 1832 que en los contratos civiles uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley. Luego entonces, si no existe disposición que establezca alguna formalidad para el contrato de fianza, se debe concluir que el contrato de fianza es consensual. Es unilateral, porque el único que se obliga es el fiador se obliga con el acreedor, y no éste con aquél; la fianza puede resultar de un acto en el que no haya intervenido el deudor, y nace desde el momento en que el acreedor acepta la fianza. es accesoria, porque requiere que exista previamente una obligación principal, garantiza una obligación entre un deudor y un acreedor, a la que se denomina obligación principal; dicha obligación debe ser válida, existente o posible, aún cuando pueda ser anulable por alguna excepción; la obligación principal es medida y límite de la obligación fiadora, debido a que siendo esta accesoria de aquélla, no puede ser de un alcance mayor, apegados a los principios de que el fiado no puede obligarse a más que el deudor principal y que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Sin embargo si puede ser menor. Es gratuita, al considerarse que el fiador no tiene un animo lucrativo; aunque el Código Civil establece en su artículo 2795 que la fianza puede ser gratuita o a título oneroso. Es conmutativa, porque las obligaciones y los derechos del fiador se

conocen desde que manifiesta su voluntad de comprometer su patrimonio en el contrato de fianza.

La fianza civil puede ser otorgada por cualquier persona, se presta entre personas no comerciantes y tiene por objeto garantizar obligaciones no mercantiles; pero de acuerdo al citado ordenamiento, observa algunas limitaciones: que no se extiendan u otorguen en forma de póliza, su otorgamiento no es sistemático, no se anuncien públicamente por algún medio de comunicación, no se empleen agentes o intermediarios que las ofrezcan (artículo 2809 del Código Civil). Quien la otorga debe demostrar una solvencia económica, en relación con el objeto del afianzamiento y a satisfacción del beneficiario de dicha fianza.

Supone la fianza civil la existencia de una relación jurídica entre un deudor y un acreedor, misma que se viene garantizar con una obligación nueva, enteramente distinta de aquélla, la cual se integra por una relación jurídica entre fiado y acreedor.

La mercantilidad de la fianza se desprende de su encuadre a las disposiciones del Código de Comercio; tales son los casos que señala el maestro Cervantes Altamirano.

“1.- Cuando tiene por objeto garantizar obligaciones mercantiles, pues aplicando un criterio analógico permitido por la fracción XXIV del artículo 75 del Código de Comercio, la mercantilidad de la fianza sería indiscutible.

2.- Cuando fuera comerciante el fiador y no se pudiera probar que la fianza otorgada no tiene conexión con su comercio (fracción XX del artículo 75 del Código de Comercio).

3.- Cuando no solo el fiador, sino también la persona que con él contrata sean comerciantes y el acto no sea de naturaleza esencialmente civil (fracción XXI del artículo 75 del Código de Comercio).”

Actualmente la fianza civil no tiene mucha aplicación y su uso ha disminuido, refiriéndose a operaciones de cuantía baja entre personas físicas, sin garantizar actividades industriales o de servicio; claro esta por las implicaciones económicas, que para el fiador, apareja el incumplimiento de la obligación afianzada y la certeza que da la garantía otorgada por una institución autorizada para garantizar obligaciones de terceros.

El ejemplo mas claro de la fianza civil, es la fianza de arrendamiento o la compra a crédito, sin embargo hoy en día ha sido desplazada por la figura de la fianza mercantil o de empresa. Las características y grado de confiabilidad de este tipo de fianza son muy superiores por tratarse de un acto profesional ejercido por una institución legalmente autorizada, cuyo objeto es garantizar el cumplimiento de obligaciones diversas de contenido económico.

2.2 Clasificación de la fianza según el Código Civil

El Código Civil en su artículo 2795 clasifica a la fianza en legal, judicial, convencional, gratuita o a título oneroso. Clasificación que analizaremos desde el punto de vista del origen de la obligación fiadora y de la obligación de otorgar la garantía.

2.2.1 Fianza convencional

La fianza convencional debe su origen a la voluntad de las partes, es producto del acuerdo del acreedor y el fiador. De conformidad con el maestro Ramón Concha Malo, la fianza convencional es "aquella cuya obligación de otorgamiento deriva única y exclusivamente de la voluntad de las partes en el contrato principal, o la que voluntariamente contraten acreedor y fiador, aunque no se haya pactado su otorgamiento en el contrato principal,"²⁰ generalmente este tipo de fianza se presenta en los contratos de arrendamiento de casa-habitación, en el que las partes convienen que exista un fiador. De igual manera se presenta en las obligaciones de cumplimiento de contrato, en las que se acuerda la contratación de la respectiva fianza.

2.2.2 Fianza legal

La fianza legal es aquella que se otorga por disposición de la ley de la materia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2850 del Código Civil;

²⁰ Cit por. Molina Bello, Manuel, La Fianza Cómo Garantizar sus Obligaciones con Terceros, Editorial McGraw Hill, México, 1994, Pág. 31.

es la que exige el ordenamiento jurídico para garantizar el cumplimiento de una obligación.

“Artículo 2850.- El fiador que haya de darse por disposición de la ley o de providencia judicial, excepto cuando el fiador sea una institución de crédito, debe tener bienes raíces inscritos en el Registro de la Propiedad y de un valor que garantice suficientemente las obligaciones que contraiga.

...”

La fianza legal es un requisito previsto en la ley, que debe reunir una persona en determinada circunstancia, pero que no es un requisito técnico puramente, sino un deber jurídico, que obliga al deudor a otorgarla; la obligación de dar fiador está consignada en la ley. Se exige por ejemplo al tutor, al albacea, al síndico, al usufructuario, etc. Cabe citar el caso de las fianzas de anticipo, derivadas de un contrato de obra o pedido, como ocurre con el gobierno federal, que en su carácter de beneficiario exige a su contratista o proveedor una fianza de anticipo que garantice la debida inversión o la devolución total o parcial del anticipo, expresamente tipificado por el Reglamento de la Ley de Obra Pública, artículo 25.

2.2.3 Fianza judicial

La definen los tratadistas como aquella a que condena el juez o un Tribunal. De conformidad con el artículo 2850 del Código Civil, es aquella impuesta por el ordenamiento jurídico dentro de un procedimiento. De lo anterior se desprende que todas las fianzas judiciales se otorgan como consecuencia de una disposición legal, toda vez que cualquier obligación derivada de un procedimiento judicial que se desee garantizar emana de una disposición legal; tal es el caso de la fianza que sirve para garantizar la libertad provisional por la comisión de un delito, la cual se encuentra regulada por el artículo 20, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fianza judicial se confunde con la fianza legal, el Juez no puede condenar a una persona a dar fiador si esa obligación no existe en la ley; que

es la que se ha constituido por la intervención o mandato del Juez.

Lo anterior nos lleva determinar que los tipos de fianzas o clasificación que hace el Código Civil deben ser sólo la fianza convencional y la fianza legal. Citando a Ramón Concha Malo, en el sentido de que en el derecho positivo mexicano podemos hablar de fianzas propiamente judiciales, en virtud de que el Juez no impone la obligación de otorgar fianza sin fundamento legal; considerando el principio de legalidad que rige su actuación. Sin embargo, el sector afianzador, desde el punto de vista operacional, contempla en su clasificación a la fianza judicial.

2.3 Fianza de empresa

Dentro de la actividad comercial, la fianza de empresa es de vital importancia, dadas las múltiples aplicaciones que se le han dado, inclusive separándose de la fianza civil al adquirir características propias y aún cuando no esta contemplada en el Código de Comercio, más tiene una regulación especial y de carácter federal, denominada Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Desde nuestro particular punto de vista, podemos definir a la fianza de empresa como: El contrato por medio del cual una sociedad anónima, autorizada previamente por el Gobierno Federal, de manera sistemática y onerosa, a través del otorgamiento de una póliza se compromete ante un beneficiario a pagar por su fiando, en caso de que éste incumpla en sus obligaciones.

La fianza de empresa no sólo es una de las figuras jurídicas más complejamente reguladas en nuestro derecho positivo; sino un instrumento de garantía necesario para asegurar que el derecho del acreedor será plena y efectivamente satisfecho ante el eventual incumplimiento del deudor.

2.3.1 Naturaleza y caracteres de la fianza de empresa

La mercantilidad del contrato de fianza se desprende del artículo 2° de la ley federal de instituciones de Fianzas, según este ordenamiento:

"Artículo 2º.-Las fianzas y los contratos, que en relación con ellas otorguen o celebren las instituciones de fianzas, serán mercantiles para todas las partes que intervengan, ya que sea como beneficiarias, solicitantes, fiadoras, contrafiadoras u obligadas solidarias, excepción hecha de la garantía hipotecaria."

La expedición de este tipo de fianza es propia de las instituciones de fianzas autorizadas para tal efecto, en de que por disposición expresa de la ley, se prohíbe a toda persona física o moral distinta de este tipo de empresas otorgarlas habitualmente, de conformidad con el artículo 3º de la citada Ley :

"Artículo 3º.-Se prohíbe a toda persona física o moral distinta a las instituciones de fianzas, autorizadas en los términos de esta Ley, otorgar habitualmente fianzas a título oneroso.

Salvo prueba en contrario se presume la infracción de este precepto, cuando el otorgamiento de fianza se ofrezca al público por cualquier medio de publicidad, o se expidan pólizas, o se utilicen agentes."

Las instituciones de fianzas como sociedades mercantiles persiguen un fin lucrativo, de ahí también la mercantilidad de la fianza de empresa; la fianza es mercantil cuando es realizada por una empresa que se dedica a ello, lo que implica un carácter oneroso, en razón de que ninguna empresa podría dedicarse a otorgar fianzas de carácter gratuito, pues estaría en contradicción con el concepto de empresa.

Por otra parte, en nuestro concepto, para que el contrato de fianza de empresa se perfeccione, basta únicamente que se manifieste el consentimiento de las partes; aún y cuando el artículo 117 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (L. F. I. F.) disponga que las instituciones de fianzas sólo asumirán obligaciones como fiadoras, mediante el otorgamiento de pólizas numeradas y documentos adicionales a las mismas. Sustentamos que el hecho de que la formalidad requerida para la validez del contrato de fianza no es constitutiva del mismo, sino que es probatoria de la expedición de la fianza, en términos del segundo párrafo del referido artículo:

"Artículo 117.- Las instituciones de fianzas sólo asumirán obligaciones como fiadoras, mediante el otorgamiento de pólizas numeradas y documentos adicionales a las mismas, tales como de

ampliación, disminución, prórroga, y otros documentos de modificación, debiendo contener, en su caso, las indicaciones que administrativamente fijen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

El beneficiario, al ejercitar su derecho, deberá comprobar por escrito que la póliza fue otorgada. En caso de pérdida o extravío, el beneficiario podrá exigir a la institución de fianzas de que se trate, que le proporcione, a su costa, un duplicado de la póliza emitida en su favor.

La devolución de la póliza a una institución que la otorgó, establece a su favor la presunción de que la obligación como fiadora se ha extinguido, salvo prueba en contrario.”

Al exigir a las afianzadoras el otorgamiento de pólizas para asumir obligaciones no debe entenderse como un elemento de existencia del contrato. El consentimiento de las partes, contratantes en la fianza de empresa, se formalizara en la póliza; de no realizarse, aún y cuando la afianzadora haya convenido previamente en otorgar la garantía, el contrato de fianza estaría afectado de una nulidad relativa, haciéndose necesario el acreditamiento por parte del fiado o el beneficiario de que se celebrou el contrato, lo que puede ser mediante una confesión expresa o tácita por parte de la institución afianzadora.

Por otra parte, son contratos onerosos aquellos en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos. El contrato de fianza de empresa será oneroso, debido a la propia naturaleza de las instituciones de fianzas, son empresas; toda empresa persigue un fin lucrativo. A mayor abundamiento y legalmente fundamentado, el artículo 1° de la L. F. I. F. Establece que las instituciones de fianzas otorgan sus pólizas a título oneroso, esto significa que quienes contratan con estas, deberán cubrir la cantidad en numerario que por concepto de prima se establezca.

“Artículo 1°.- La presente Ley se aplicará a las Instituciones de fianzas, cuyo objeto será otorgar fianzas a título oneroso así como a las instituciones que sean autorizadas para practicar operaciones de reafianzamiento.”

Por último, es un contrato de garantía toda vez que la afianzadora se

compromete a pagar por el fiado al beneficiario, si aquel no cumple con su obligación. La obligación consignada en la fianza de empresa presupone la existencia de una obligación principal, lo que nos lleva a la conclusión que la obligación consignada en la fianza se extingue al mismo tiempo que la obligación del fiado, de conformidad con el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Los elementos personales que celebran un contrato de fianza, son el acreedor y el fiador. Uno y otro necesitan como único requisito, la capacidad general para contratar, de conformidad con el Código Civil para el Distrito Federal, que establece:

“Artículo 1798.- Son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la ley.”

Específicamente los elementos que intervienen en la fianza de empresa son:

- A).- La institución de fianzas.
- B).-El fiado.
- C).-El beneficiario.
- D).- El solicitante.
- E).- El obligado solidario o contra fiador.
- F).- La obligación garantizada.
- G).- La obligación del fiador

Formal.

- A).- La póliza de fianza.

Definiciones:

- A).- La institución de fianzas.

La institución de fianzas, aún y cuando la ley no define a la empresa emisora de fianzas, podemos definirla como la empresa, organizada en sociedad anónima de capital fijo, con autorización del Gobierno Federal para otorgar fianzas a título oneroso; quien asume la obligación de pagar en defecto del obligado. De conformidad con los artículos 1° y 5° de la L. F. I. F.

- B).- El fiado.

Elemento del cual tampoco en la ley encontramos alguna definición, pero el cual se puede enunciar como la persona física o moral respecto de

cuya obligación se otorga la fianza de empresa. El fiado o deudor principal puede ser cualquier persona que contraiga una obligación y que sea susceptible de garantizar por medio de la fianza de empresa.

C).- El beneficiario.

Es el acreedor en el contrato de fianza y puede ser física o moral, siempre que se determine en la fianza.

D).- El solicitante.

Es la persona que contrata con una institución de fianzas la expedición de una o varias pólizas, pudiendo ser cualquier persona física o moral; y desde luego, el mismo fiado (artículos 96 y 97 de la L. F. I. F.).

E).- El obligado solidario o contra fiador.

Es la persona física o moral que responde solidariamente ante la institución de fianzas respecto de las obligaciones a cargo del obligado principal o afianzado.

Se refieren a la obligación garantizada y a la obligación que asume la institución de fianzas.

F).- Obligación garantizada.

Pueden garantizarse toda clase de obligaciones, de dar, hacer o no hacer. Resulta aplicable lo preceptuado en el Código Civil, en sus artículos 2798, 2803 y 2835, es decir, la obligación materia del afianzamiento puede ser simple o a plazo, pura o condicional. La obligación garantizada es el elemento específico, que es común a la fianza civil como a la fianza de empresa, son contratos de garantía personal y no de garantía real., ya que se precisa la prestación del fiador y sirve para diferenciarlos de otros contratos de garantía, como la prenda y la hipoteca.

Ambas fianzas garantizan la deuda ajena y nunca la propia, en virtud de ésta por el solo hecho de existir, ya tiene la garantía general de los bienes del deudor (artículo 2964 del Código Civil).

G).- Obligación del fiador.

La afianzadora se compromete al otorgar sus garantías, a pagar al beneficiario una cantidad de dinero en sustitución de la obligación que debió de cumplir el fiado. Sobre el particular, establece la L. F. I. F. en su artículo 121, una obligación alternativa a favor de las compañías de fianzas, cuando la

obligación principal, garantizada, es de hacer o dar; en estos casos podrá sustituir al fiado en el cumplimiento de su obligación, por sí o constituyendo fideicomiso.

Elemento formal.

A).- La póliza.

Como ya sea indicado, las instituciones de fianzas solo asumirán obligaciones como fiadoras, mediante el otorgamiento de las pólizas respectivas, las cuales son un documento comprobatorio de la existencia del contrato de fianza.

La póliza de fianza deberá contener las indicaciones que al respecto fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión nacional de Seguros y Fianzas (artículos 85 y 117 de la L. F. I. F.).

2.4 Tipos de fianza de empresa

La vigente Ley Federal de Instituciones de Fianzas clasifica las fianzas por ramos o grupos, las que en el artículo 5° y en el sector afianzador se conocen como:

Ramo I.- Fianzas de Fidelidad

Ramo II.- Fianzas Judiciales

Ramo III.- Fianzas Generales (Administrativas o Fiscales)

Ramo IV.- Fianzas de Crédito

"Artículo 5°.- Para organizarse y funcionar como institución de fianzas o para operar exclusivamente el reafianzamiento, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las autorizaciones previstas en el párrafo anterior son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a uno o más de los siguientes ramos y subramos de fianzas:

I. Fianzas de fidelidad, en alguno o algunos de los subramos siguientes.

a) Individuales, y

b) Colectivas;

II. Fianzas judiciales, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a) Judiciales penales;
- b) Judiciales no penales, y
- c) Judiciales que amparen a los conductores de vehículos motores;

III. Fianzas administrativas, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a) De obra;
- b) De proveeduría;
- c) Fiscales;
- d) De arrendamiento, y
- e) Otras fianzas administrativas;

IV. Fianzas de crédito, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a) De suministro;
- b) De compraventa;
- c) Financieras, y
- d) Otras fianzas de crédito;

V. Fideicomiso de Garantía, en alguno o algunos de los subramos siguientes:

- a) Relacionados con pólizas de fianza, y
- b) Sin relación con pólizas de fianza.

Cuando algún subramo de fianza a que se refiere este artículo adquiriera una importancia tal que amerite considerarlo como ramo independiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá declararlo como ramo especial.”

2.4.1 Fianza de fidelidad

Se conocen como fianzas de fidelidad aquellas que garantizaran los daños cometidos por los trabajadores, derivados de delitos patrimoniales, en contra del empresario.

Esto convierte a la fianza de fidelidad en un instrumento de protección

patrimonial que garantiza al patrón, la reparación o pago, por parte de la afianzadora, de los daños sufridos en sus bienes, derivados de conductas tipificadas como delito, cometidas por uno o por varios de sus empleados. Dichos delitos se encuentran clasificados en los llamados Delitos Patrimoniales, como lo son robo, fraude, abuso de confianza y peculado.

2.4.2 Fianza judicial

Son aquellas que se otorgan ante los Tribunales, para garantizar los posibles daños que deriven de un procedimiento judicial, ya sea de carácter civil, penal, laboral o administrativo. Es aquella que se expide ante tribunales civiles, penales o administrativos; es aquella que se otorga, según Efrén Cervantes Altamirano, por disposición de la ley u orden de autoridad en procedimientos civiles, mercantiles, penales, laborales o de juicio de amparo.

Los conceptos anteriores denotan que la clasificación hecha por el sector afianzador, respecto de la fianza judicial, considera dentro de esta clasificación a las exigidas por autoridades administrativas, laborales y fiscales. Conceptos estos que no encuadran dentro del marco judicial, sino dentro del Ramo de las Diversas, en virtud de que autoridad judicial es aquella en la que se deposita el poder judicial por mandato de la ley.

2.4.3 Fianza administrativa

Quizá el ramo más importante, dentro de la clasificación del sector afianzador, sea el de fianzas diversas y administrativas, las cuales corresponden al ramo III.

La fianza diversa es aquella que garantiza cualquier obligación válida, legal y de contenido económico, la cual se celebra entre particulares.

La fianza administrativa es aquella que garantiza cualquier obligación válida, legal y de contenido económico, la cual se celebra entre particulares, como fiado; y una entidad de la Administración Pública como beneficiario.

Cabe señalar que este tipo de fianzas son las más utilizadas, siendo el gobierno federal el principal consumidor de fianzas de este ramo. Tan es así,

que exige a sus contratistas, proveedores, arrendadores, contribuyentes, permisionarios, una fianza para garantizar las obligaciones que contraigan con alguna de las entidades de la Administración Pública.

2.4.4 Fianza de crédito

La fianza de crédito es aquella que garantiza el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el pago de determinada suma de dinero.

La fianza de crédito no garantiza cualquier obligación de pago, por lo cual lo relacionado con ella se debe someter a las fianzas autorizadas por la Secretaría de Hacienda. Las fianzas de crédito siempre han existido, pero antes del Decreto de agosto de 1990, las afianzadoras tenían que solicitar autorización a la Secretaría de hacienda, para emitir pólizas de este ramo. Asimismo, existían fianzas que ya se venían otorgando, las cuales implican el pago de dinero, pero que no se consideran de crédito:

Fianzas de arrendamiento puro, que garantizan el pago de la renta derivados de contrato de arrendamiento.

Fianzas de condóminos, que garantizan el pago de cuotas de mantenimiento de inmuebles en los que se haya constituido el régimen de propiedad en condominio.

Fianzas de penas convencionales, que surgen de un contrato.

Fianzas que garantizan el pago de daños y perjuicios, derivados de algún procedimiento judicial.

Fianzas de interés fiscal, que garantizan los convenios de pagos diversos en asuntos fiscales.

De conformidad con las reglas generales para el otorgamiento de fianzas, que garanticen operaciones de crédito, decreto del 24 de agosto de 1990; las instituciones de fianzas están facultadas para otorgar este tipo de pólizas (garantizar operaciones de carácter crediticio), exclusivamente cuando se trate de:

El pago derivado de operaciones de compra-venta de bienes y servicios o de distribución mercantil,

El pago total o parcial, del principal y accesorios financieros, derivados

de créditos documentados en títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios,

El pago derivado de contratos de arrendamiento financiero,

El pago de financiamientos obtenidos a través de contratos de crédito garantizados con certificados de depósito y bonos de prenda expedidos por un almacén general de depósito,

El pago derivado de descuentos de títulos de crédito de contratos de factoraje financiero,

El pago de créditos otorgados por instituciones financieras para la exportación e importación de bienes y servicios.

Las demás operaciones de crédito quedarán prohibidas a menos que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) los autorice expresamente o los incorpore a las reglas de operación regular de las instituciones de fianzas.

2.5 Fianza particular

La definición de la fianza en general, como lo hemos manifestado, se encuentra en el artículo 2794 del Código Civil y es el contrato por el cual una persona llamada fiador, se obliga a pagar al acreedor si el deudor de la obligación garantizada no lo hace. Rafael Rojina Villegas²¹ señala que es necesario complementar esta definición, indicando el carácter accesorio de esta figura y precisar que es lo que se obliga a pagar el fiador en caso de incumplimiento del deudor.

De acuerdo con lo anterior la fianza se define como un contrato accesorio, por el cual una persona se compromete con el acreedor, a pagar por el deudor, la misma prestación o una equivalente o inferior, en igual o distinta especie, si éste no lo hace. De aquí también se desprende la posibilidad de que se garanticen con fianza, obligaciones de no hacer y obligaciones de hacer. El contrato de fianza puede ser entre el fiador y el acreedor aun cuando el deudor lo ignore. Puede darse también entre el fiador y el deudor, en cuyo caso el fiador se compromete con el deudor a garantizar el cumplimiento de otra

²¹ SANCHEZ FLORES, Op. Cit., pág. 189.

obligación de su fiado.

El acreedor, en ocasiones, estima que el patrimonio del deudor no es suficiente garantía para su contrato, y a fin de suplir la falta de confianza que tiene de su deudor, exige de éste que le otorgue un contrato de garantía del cumplimiento de su obligación; y entonces aparece la fianza, que no es sino un deudor más que se compromete al cumplimiento de la obligación del deudor.

La fianza en particular consiste, en la obligación que una persona (física o moral), fiador, asume como deber directo frente a un acreedor, de garantizar el cumplimiento de otra obligación no propia, o sea, de otro sujeto llamado deudor principal. Este tipo de fianza puede otorgarle cualquier persona, tanto física o moral, que quiera obligarse por otro; se otorga a título gratuito sin perjuicio de que convenga alguna retribución para el fiador. La fianza de empresa opera en la misma forma, sólo que el fiador es siempre una institución, que actúa onerosamente. Un elemento propio y distintivo de la fianza prestada por una compañía, lo es la necesidad de exigir a los fiados una garantía específica suficiente por las fianzas que se le expedían.

CAPÍTULO TERCERO

COMISIONES REGULADORAS DE LA FIANZA DE EMPRESA

3.1 Origen y evolución

Tras la semblanza histórica, así como, de la teoría general de la fianza; es necesario describir al órgano regulador de las compañías emisoras de la fianza de empresa, para poder exponer el trato procesal contemplado para las controversias surgidas entre el beneficiario de la fianza y las compañías afianzadoras.

Puede decirse que por ser la fianza una actividad de práctica constante, existe la necesidad real de un centro u organismo que vigile y regule la actuación de las compañías emisoras de fianzas, con la finalidad de que se ajusten a la legislación correspondiente; para proteger y representar a los usuarios ante estas instituciones. Casi en todos los países existen instituciones u organismos creados específicamente, dentro de la Administración del Estado, para desempeñar dicha función.

Dentro de sus objetivos podemos mencionar los siguientes:

"a) Exigir el cumplimiento de las leyes vigentes en cada momento por parte de quienes intervienen en el mercado afianzador: afianzadoras, reafianzadoras, agentes, entre otros;

b) Conocer constantemente la situación económica-financiera de las entidades que actúan en el mercado;

c) Detectar y corregir las situaciones irregulares y las anomalías que comprometan la solvencia de las entidades;

d) Procurar que la actuación técnica de las entidades se base en principios actuariales, estadísticas y cálculos correctos;

e) Elaborar informes y estadísticas que reflejen la situación y constituyan

una guía para cuantos trabajan en él.”²²

A través del paso del tiempo el control de la actividad aseguradora en nuestro país ha tenido un gran desarrollo.

Como antecedentes del órgano regulador podemos citar al Código de Comercio de la Ciudad de México de 1854, que en sus artículos relacionados con la actividad aseguradora, aún cuando no hacía mención alguna a una autoridad supervisora, habló de la presencia de un funcionario del gobierno autorizado y por lo tanto responsable de otorgar contratos de seguros, tratándose de los agentes consulares, cuya autorización era solamente para la celebración de contratos de seguros en las plazas de comercio de sus respectivas residencias, siempre y cuando alguno de los contratantes fuera mexicano. Esas pólizas tendrían igual fuerza si se hubieran hecho con intervención de un corredor en México. En suma, constituyó una responsabilidad en la emisión de documentos, en donde intervenía un funcionario del gobierno.²³

Durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo, para el establecimiento de las instituciones de seguros era necesario que los estatutos contaran con autorización, las cuales se publicaban en diferentes diarios del imperio, en los que se encontraba bien definida la figura del interventor con funciones específicas.²⁴

En octubre de 1904 se creó el Departamento de Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros. Es necesario llegar al año de 1910 para encontrar en la respectiva ley de seguros un Departamento Especial de Seguros, con una bien delineada personalidad jurídica; para la vigilancia de las compañías de seguros en nombre de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁵ Durante un periodo de cuatro décadas el Departamento Especial de Seguros, operó dependiendo de la Secretaría de Hacienda, conservándose en forma directa y única la relación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las compañías de seguros.

²² Curso de Introducción al Seguro, Fundación Mapfre Estudios, Itsemap México, S.A. de C.V. Cit. por. SANCHEZ FLORES, Ob. cit. pág. 18.

²³ MINZONI CONSORTI, Antonio, Memoria de los 50 años de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México, 1996, Edición de la CNSF, pág. 5.

²⁴ MINZONI CONSORTI, Ob. cit., pág. 6.

²⁵ MINZONI CONSORTI, Ob. cit., pág. 12.

El decreto que reformó la Ley de Instituciones de Seguros, expedido con fecha 18 de enero de 1946, vislumbró la creación de la actual Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, al afirmar en su artículo 118 que:

“La Secretaría de Hacienda ejercerá 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.”

Con el propósito de actualizar la norma jurídica, el 14 de septiembre de 1946, se expidió el Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros; decretándose en el mismo que las funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros que correspondían a la Secretaría de Hacienda, serían ejercidas por la Comisión Nacional de Seguros.

El 14 de septiembre de 1946 se considera como el día del nacimiento oficial de la Comisión, en virtud de que con esa fecha se expide el reglamento de la Comisión Nacional de Seguros.

El reglamento promulgado consta de 29 artículos y siete artículos transitorios; en primer término, el documento define la forma en que deberá funcionar la Comisión y, en segundo término, cuales serán sus facultades y deberes. En virtud del decreto la Comisión quedó integrada por cinco vocales, tres serían nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de ellos fungiendo como Presidente; uno propuesto por las instituciones que operarán el seguro de vida y otro por las que operarán el seguro de daños. El Presidente sería el jefe de la oficina de la Comisión y el encargado de ejecutar las resoluciones y recomendaciones acordadas por la propia Comisión y además ejercería sus funciones directamente o por medio de los delegados, visitadores e inspectores adscritos a la Comisión.

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros, aprobado el 24 de mayo de 1947, se regula las funciones del Vicepresidente, y define que la Comisión funcionará y tomará sus resoluciones en pleno y por medio de su Presidente.

El segundo reglamento de la Comisión Nacional de Seguros se expidió el 14 de febrero de 1956, el cual modificó la estructura de la Comisión ampliando sus funciones. En el se establece que dicha Comisión estará

formada por un comité permanente, a quien le corresponde la inspección y vigilancia, la resolución de asuntos y la aplicación de las normas reguladoras de las instituciones de seguros en particular; y un pleno, del que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designaría al Presidente.

Entre las facultades ampliadas, es significativa, para el presente trabajo, la establecida en el inciso IV del artículo 18, que a la letra establecía:

...”resolver las reclamaciones presentadas contra instituciones de seguros, dictando los laudos correspondientes cuando sea designado arbitro, según establece la ley general de instituciones de seguros o, en su caso, ordenar la constitución de inversión de reservas dentro del procedimiento investigador a que el mismo precepto se refiere.”

En el año de 1970 la Comisión Nacional de Seguros se unió a la Comisión Nacional Bancaria para, así, formar la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de conformidad con el decreto de 23 de diciembre de 1970; en cuyo artículo 160bis, se establecía que las funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, que correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las demás disposiciones se ejercerían por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En virtud de las nuevas funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, se abrogó el artículo quinto transitorio del reglamento de la Comisión Nacional de Seguros expedido el 14 de febrero de 1956.

El 10 de agosto de 1971 se publicó en el Diario oficial de la federación el Reglamento sobre las funciones que realizaría la Comisión, en materia de seguros; el 18 de diciembre de 1985, la secretaria de hacienda y Crédito Público expide las denominadas “Reglas para la Constitución de las Reservas de riesgos en curso, estableciéndose en ellas que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de hacienda y Crédito Público, integrada por un nuevo organigrama, que en esencia no altera sus funciones de sus funcionarios.

La esquematización del origen y evolución de la Comisión Nacional de Seguros es necesaria realizarla, en razón de ser el antecedente directo del órgano regulador de las compañías de fianzas; las cuales como podemos

constatar seguían en relación directa con la Secretaría de Hacienda.

Desde la Ley sobre Compañías de Fianzas de 1910, en sus disposiciones se advertía la presencia del estado, que desde entonces consideró indispensable intervenir en forma franca y decidida en la vigilancia e inspección de las mismas, persiguiendo con ello garantizar los intereses de las personas que aparecían como acreedoras; después, evitar a las compañías una ruinoso competencia; y por último, el que se colocaran al margen de la ley. Se concedieron a la Secretaría de Hacienda facultades en el funcionamiento de estas compañías, pues a ella competía autorizar su funcionamiento, fijar todos y cada uno de los requisitos de admisibilidad de las fianzas, y el cancelar las autorizaciones respectivas cuando así fuere procedente.

Los cambios en el sistema financiero mexicano afectan las estructuras de las instituciones que lo integran, sugiriendo cambios en el esquema del mencionado sistema; el auge en la actividad del sector asegurador y afianzador requería de un organismo con amplias facultades de decisión y una mentalidad abierta, de tal suerte que por decreto de 28 de diciembre de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1990, se escindió la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Comisión Nacional Bancaria para la atención de todo lo concerniente con instituciones de crédito y en Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para todo lo relativo a la actividad aseguradora y afianzadora.

El decreto entró en vigor el 4 de enero de 1990, de manera que a partir de esa fecha, los Organismos reguladores del Sistema Financiero Mexicano quedaron integrados por:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres dependencias,

- a) Comisión Nacional Bancaria;
- b) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y
- c) Comisión Nacional de Valores.

“Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1991 se crea el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien ejercerá las facultades y atribuciones que le confieren la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley

Federal de Instituciones de Fianzas, así como otras leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables, en relación con las funciones de inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones, sociedades, personas y empresas a que dichas leyes se refieren, así como del desarrollo de los sectores asegurador y afianzador del país. Para su ejercicio tendría autonomía y facultades ejecutivas en los términos de dichos ordenamientos.”²⁶

El actual Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, fue expedido el tres de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo del mismo año, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 108, 108-A, 108-B, 108-C de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y 68 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros es creada mediante la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1999, la cual ha señalado tanto en su articulado principal como en sus transitorios, la modificación de distintas leyes y reglamentos de instituciones financieras, entre las cuales encontramos a las afianzadoras.

(Para el año de 1996 la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se fusionaron para crear la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.)

La regulación estatal ha tenido reformas y adiciones, algunas más significativas que otras, sin embargo en el aspecto, que para este trabajo se requiere, era de singular importancia citar sólo la iniciación y evolución del marco legal.

Actualmente, el control estatal de la actividad afianzadora, se lleva a cabo por conducto de los órganos de control y de inspección y vigilancia previstos por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; siendo estos la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros.

²⁶ SANCHEZ FLORES, Ob. cit. pág. 56.

3.1.1 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Conforme a las disposiciones que le dan origen, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y 68 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tiene como misión garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes.

Respecto a la materia de fianzas tiene a su cargo: la inspección y vigilancia de las empresas de fianzas, la aplicación de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, garantizar que se mantengan los niveles de seguridad, estabilidad, solvencia y liquidez de las instituciones de fianzas; que se registren las notas técnicas, los procedimientos de cálculo de primas, los recargos, los gastos de adquisición, la documentación contractual, y los demás elementos que inciden en los referidos factores de seguridad y solvencia de dichas instituciones de fianzas.

Para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en lo subsecuente CNSF; de conformidad con el Reglamento Interior de la citada Comisión publicado el 14 de enero de 1991 en el Diario Oficial de la Federación, artículo 2º; contara con:

- I. Junta de gobierno;
- II. Presidencia;
- III. Vicepresidencia;
 - De Operación Institucional y
 - De desarrollo;
- IV. Direcciones Generales;
 - De Inspección y Vigilancia de Seguros;
 - De Fianzas;
 - Técnica;
 - De Desarrollo e Investigación;
 - De Asuntos Jurídicos;
 - De Informática;
 - De Administración;

- V. Direcciones de Área;
- VI. Delegaciones Regionales;
- VII. Demás servidores públicos necesarios y los que determine la comisión por acuerdo de la junta de gobierno.

El 19 de marzo de 1991, se emite el acuerdo por el que se adscriben las unidades administrativas de la Comisión, las cuales quedan como sigue:

A la presidencia:

Las Vicepresidencias, la Dirección general de Asuntos jurídicos, la Dirección General de Administración y las Delegaciones Regionales bajo la coordinación de la Dirección General de Asuntos jurídicos.

A la Vicepresidencia de Operación Institucional:

La Dirección general de Fianzas y

La Dirección General Técnica.

A la Vicepresidencia de desarrollo:

La Dirección general de informática y

La Dirección General de Desarrollo e Investigación.

Posteriormente se aprueba un Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, de fecha 18 de mayo de 1994; en las que se incorpora una Contraloría Interna, se precisan funciones a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Seguros y se le adscriben las Direcciones de Inspección de Seguros y de Vigilancia de Seguros, se precisan funciones a la Dirección General de Fianzas y se le adscriben las Direcciones de Vigilancia y Evaluación Sectorial y la de Inspección, se precisan funciones a la Dirección general Técnica y se colocan bajo su dependencia las Direcciones de Seguros de Daños y de Seguro de Personas, se otorga las Delegaciones Regionales el autorizar el ejercicio de la actividad de agentes de seguros y fianzas, la ratificación de los documentos en que se hagan las afectaciones de inmuebles dados en garantía por la expedición de fianzas y la de certificar las firmas de las personas facultadas para ello; en su circunscripción territorial.

En la organización inicial de la CNSF la presidencia controlaba las áreas de administración y la jurídica así como las Delegaciones Regionales. La Vicepresidencia de Operación Institucional ejercía, principalmente, las

funciones de inspección y vigilancia y de análisis técnico, aunque algunas de sus áreas atendían asuntos por materia ya sea la de seguros o la de fianzas, y en algunas por actividades; a la Vicepresidencia de Desarrollo se asignan actividades de estudio y análisis de los sectores asegurador y afianzador y la publicación y difusión de estadísticas de estos sectores.

El Diario Oficial de la Federación publica el día 18 de mayo de 1994 el decreto que reforma y adiciona el reglamento Interior, el cual pretende un desarrollo eficaz de las funciones mediante una reasignación de las atribuciones; la adecuación de la denominación de algunas direcciones y facultades para precisar la actuación de la Comisión, y la incorporación de un órgano de control interno que vigile el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley y de los programas, proyectos y presupuestos de la misma.

Dentro de esta pretensión el 5 de marzo de 1998, se abroga el Reglamento Interior de la citada Comisión, expidiéndose un nuevo reglamento que estructura a la CNSF de la siguiente manera:

- I. Junta de gobierno;
- II. Presidencia;
- III. Vicepresidencia;
 - De Operación Institucional,
 - Jurídica y
 - De Análisis y Estudios Sectoriales;
- IV. Direcciones Generales;
 - De Supervisión Financiera;
 - De Supervisión de Reaseguro;
 - De Supervisión Actuarial;
 - De Supervisión del Seguro de Pensiones;
 - De Desarrollo e Investigación;
 - Consultiva, Sanciones e Intermediarios;
 - De Orientación, Conciliación y Arbitraje;
 - De Informática;
 - De Administración;
- V. Contraloría Interna;
- VI. Direcciones de Área, Coordinación de Delegaciones y

Subcontralorías;

VII. Delegaciones Regionales;

VIII. Demás servidores públicos necesarios y aquéllos que determine la Comisión por acuerdo de la Junta de Gobierno, (artículo 2° Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas).

Este nuevo Reglamento, en lo subsiguiente RICNSF; crea la Vicepresidencia Jurídica y se sustituye la Vicepresidencia de Desarrollo por la de Análisis y Estudios Sectoriales, manteniéndose la de Operación Institucional; se crean las Direcciones generales de Supervisión Financiera, Supervisión de reaseguro, Supervisión Actuarial, Supervisión del Seguro de Pensiones; Consultiva, Sanciones e Intermediarios y la de Orientación, Conciliación y Arbitraje; se crea la Coordinación de Delegaciones y Subcontralorías.

La Presidencia controla las tres Vicepresidencias y la Dirección General de Administración.

Esta nueva estructura encarga a la Vicepresidencia de Operación Institucional las labores de inspección y vigilancia, dejando atrás la organización por materia por la de actividades; a través de las Direcciones Generales revisa aspectos financieros, de reaseguro, actuarial y de pensiones; desapareciendo la Dirección General de Fianzas, y por la relevancia que adquiere el ramo de pensiones se crea una instancia para su supervisión de manera exclusiva.

A la Vicepresidencia Jurídica se le asigna el control de las Direcciones Generales Consultiva, Sanciones e Intermediarios y de Orientación, Conciliación y Arbitraje. Le corresponde la ratificación de firmas y de los documentos de afectación de inmuebles, ordenar el remate de valores propiedad de las instituciones de fianzas.

Mediante el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2000 se publicó el Manual de Organización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en el cual se integra la base legal, el organigrama general, los objetivos y funciones de cada una de las unidades administrativas.

La conformación actual de la CNSF fue establecida por diversas reformas al Reglamento Interior de fecha 20 de febrero de 2001, para quedar

de la siguiente manera:

- I. Junta de gobierno;
- II. Presidencia;
- III. Vicepresidencias;
 - De Operación Institucional,
 - Jurídica y
 - De Análisis y Estudios Sectoriales;
- IV. Direcciones Generales;
 - De Supervisión Financiera;
 - De Supervisión de Reaseguro;
 - De Supervisión Actuarial;
 - De Supervisión del Seguro de Pensiones;
 - De Supervisión del Seguro de Salud;
 - De Desarrollo e Investigación;
 - Jurídica Consultiva y de Intermediarios;
 - Jurídica Contenciosa y de Sanciones;
 - De Informática;
 - De Administración;
- V. Contraloría Interna;
- VI. Direcciones de Área, Coordinación de Delegaciones y Subcontralorías;
- VII. Delegaciones Regionales;
- VIII. Demás servidores públicos necesarios y aquéllos que determine la Comisión por acuerdo de la Junta de Gobierno, (artículo 2º Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas).

(Con motivo de la creación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, desaparece la función de Orientación, Conciliación y Arbitraje que venía desempeñando la CNSF.)

El marco jurídico para el debido funcionamiento de la CNSF, respecto a la materia de fianzas, lo comprenden:

- a) Ley Federal de Instituciones de Fianzas;
- b) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros;

- c) Los diversos reglamentos, expedidos sobre la materia,
- Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas;
 - Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad;
- f) Diversas disposiciones complementarias;
- Reglas para el establecimiento de las Filiales de instituciones Financieras del exterior;
 - Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a favor de la federación, del Distrito federal, de los estados y de los municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales federales a cargo de terceros;
 - Reglas Generales de las fracciones III y IV del artículo 15 de la LFIF;
 - Reglas de las reservas de fianzas en vigor complementarias por calidad de reaseguradoras extranjeras;
 - Reglas para la aprobación posterior por parte de la CNSF de las garantías que deben recabar las instituciones de fianzas que expidan, superiores a su margen de operación;
 - Reglas para fijar el límite máximo de retención de las instituciones de fianzas;
 - Reglas generales para operaciones de fianzas y reafianzamientos en moneda extranjera celebradas por instituciones de fianzas autorizadas del país;
 - Reglas para la inversión de las reservas de fianzas en vigor y de contingencia de las Instituciones de Fianzas;
 - Reglas para el requerimiento mínimo de capital base de operaciones de las instituciones de fianzas;
 - Reglas de carácter general para el otorgamiento de fianzas que garanticen operaciones de crédito;
 - g) Circulares, Acuerdos y oficios circulares expedidos por la CNSF.

Las facultades de la CNSF se encuentran contempladas en el artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que textualmente dice:

"La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que

se sujetará a esta Ley, al reglamento interior que al efecto emita el ejecutivo federal y tendrá las facultades siguientes:

- I. Realizar la inspección y vigilancia que conforme a ésta y otras leyes le competen;
- II. Fungir como Órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratándose del régimen asegurador y en los demás casos que las leyes determinen;
- III. Imponer sanciones administrativas por infracciones a ésta y a las demás leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia, así como a las disposiciones que emanen de ellas. ...;
- IV. 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, con las políticas que en esa materia competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo las instrucciones que reciba de la misma;
- V. Presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito público sobre la interpretación de esta ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación;
- VI. Hacer los estudios que se le encomienden y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlos; así como cuantas mociones o ponencias relativas al régimen asegurador estime procedente elevar a dicha Secretaría;
- VII. Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de políticas adecuadas para la selección de riesgos técnicos y financieros en relación con las operaciones practicadas por el sistema asegurador; siguiendo las instrucciones que reciba de la propia Secretaría;

VIII. Intervenir en los términos y condiciones que esta Ley señala, en la elaboración de los reglamentos y reglas de carácter general a que la misma se refiere;

IX. Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Rendir un informe anual de sus labores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XI. Derogada.

XII. Las demás que le están atribuidas por esta ley y otros ordenamientos legales respecto al régimen asegurador, siempre que no se refieran a meros actos de vigilancia o ejecución.

Las facultades a que se refieren las fracciones VII, IX y X de este artículo, son indelegables."

La fracción XI que facultaba a la Comisión para proveer las medidas necesarias para que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros cumplieran con los compromisos contraídos en los contratos celebrados, fue derogada para otorgarse dicha facultad a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Respecto a la materia de fianzas, el fundamento jurídico-administrativo de las facultades concedidas a la CNSF lo encontramos en los artículos 66, 67 y 68 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en lo subsecuente LFIF.

El artículo 66 y 67 someten a las instituciones afianzadoras a la inspección y vigilancia de la CNSF, se establece en el primer numeral que la inspección y vigilancia, en cuanto al cumplimiento de esta Ley, queda confiada a la CNSF en los términos de la propia Ley y del reglamento que expida el ejecutivo federal; además de las facultades que le atribuye la propia ley en materia de fianzas, se regirá también por las disposiciones relativas a la inspección y vigilancia de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. El numeral 67 indica que las instituciones de fianzas sujetas a la inspección y vigilancia de la CNSF deberán rendir un informe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre su organización. Las facultades concedidas al CNSF se encuentran especificadas de la siguiente manera:

"Artículo 68. Serán facultades y deberes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, además de las que se le atribuyen en otros artículos de la presente Ley, las siguientes:

I. Actuar como cuerpo de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos que se refieran al régimen afianzador y en los demás que la ley determine;

II. Hacer los estudios que se le encomienden y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlos; así como cuantas mociones o ponencias relativas al régimen afianzador estime procedente elevar a dicha Secretaría;

III. Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de políticas adecuadas para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con las operaciones del sistema afianzador, siguiendo las instrucciones que reciba de la propia Secretaría;

IV. Proveer las medidas que estime necesarias para que las instituciones de fianzas cumplan con las responsabilidades contraídas con motivo de las fianzas otorgadas, y

V. Imponer sanciones administrativas por infracciones a esta y a las demás leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia, así como a las disposiciones que emergen de ellas. ...

VI. Las demás que le están atribuidas por esta Ley y otros ordenamientos legales respecto a la fianza a que se refiere esta Ley, siempre que no se trate de meros actos de vigilancia o ejecución."

Por lo tanto, las instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia serán: los agentes de fianzas al otorgar y revocar la autorización para su ejercicio como tales y, en su caso, expedirles la cédula correspondiente; los intermediarios de fianzas al otorgarles y revocarles la autorización para operar como tales, así como al inspeccionar y vigilar sus actividades, y las reafianzadoras extranjeras al realizar funciones de inspección y vigilancia sobre las oficinas de representación cuyo establecimiento haya autorizado la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Derivado de la nueva estructura de las comisiones reguladoras del sector financiero, en cuanto a la aplicación de las medidas necesarias para que las instituciones financieras cumplieran con los compromisos contraídos en los contratos celebrados, la cual fue otorgada a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; ante la CNSF se realizan, entre otros trámites, los siguientes:

- Revalidación del Registro como Auditor Externo Actuarial de Seguros y Fianzas;
- Obtención de Duplicados de Cédulas de Autorización de Agentes de Seguros y/o Fianzas e intermediario de Reaseguro;
- Aviso de Apertura, cambio y cierre de oficinas de Agentes de Seguros y/o Fianzas e Intermediarios de Reaseguro.

Asimismo, el público en general puede presentar consultas legales ante la Dirección General Consultiva, Sanciones e Intermediarios de la CNSF o en cualquiera de las Delegaciones Regionales de la misma; a su vez, la CNSF, mediante oficio, desahogará la consulta.

3.1.2 Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1999, al establece en su artículo 1° cual es el objeto de su creación:

"Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que presten las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimiento y funcionamiento de la entidad pública en cargada de dichas funciones."

En tal virtud, y fundamentada la protección estatal, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros instituye en el artículo 4° cual será la comisión reguladora encargada de proteger a los usuarios de los

servicios financieros, en este caso a los usuarios de fianzas: "Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros."

La misión de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se encuentra contemplada en los artículos 4°, segundo párrafo, y 5° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

"Artículo 4°. La protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.

La protección y defensa que esta Ley encomienda a la Comisión Nacional, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.

Artículo 5°. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos."

La organización de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en lo subsiguiente CONDUSEF; para el despacho de los asuntos de su competencia, se encuentra establecida en el artículo 3° del Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

"Artículo 3°. Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión Nacional contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

I. Junta de Gobierno

II. Presidente

III. Vicepresidencias:

Técnica

Jurídica

De Delegaciones y

De Planeación y Administración;

IV. Direcciones Generales:

De Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros;

De Estudios de Mercado y Desarrollo Financiero;

De Orientación y Atención a Usuarios;

Jurídico Consultiva;

De Orientación Jurídica y Defensoría;

De Quejas, Conciliación y Arbitraje;

Contenciosa;

De Operación de Delegaciones;

De Estudios Especiales;

De Programación, Organización y Presupuesto;

De Recursos Humanos;

De Recursos Materiales y Servicios Generales, y

De Informática;

V. Unidad de Comunicación Social

VI. Delegaciones, y

VII. Consejos Consultivos.

La Comisión Nacional contará con una Contraloría Interna, órgano interno de control, que se regirá conforme al artículo 34 de este reglamento."

De conformidad con el citado artículo 4° del reglamento interior, el Presidente, los Vicepresidentes, los Directores Generales y los Delegados ejercerán las facultades conferidas en el Reglamento, directamente o bien por medio de las unidades administrativas adscritas.

Como auxiliar de esta Comisión, funcionará un Consejo Consultivo Nacional para la Protección de los Intereses de los Usuarios y los Consejos

Consultivos Regionales, Estatales o Locales que, en su caso, considere necesaria la Junta, de conformidad por lo señalado en el artículo 32 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para la vigilancia y control de la CONDUSEF, designará un Comisario Público Propietario y uno Suplente; independientemente del órgano de control interno de la propia Comisión; artículo 39 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

El artículo 46 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en lo subsecuente LPDUSF; establece que la CONDUSEF tendrá a su cargo el Registro de Prestadores de Servicios Financieros, cuya organización y funcionamiento se sujetará las disposiciones que expida la propia Comisión.

El Capítulo II, De la Información a los Usuarios, de la citada LPDUSF insta que será la CONDUSEF la encargada de difundir entre los usuarios de servicios financieros, la información relativa los diversos servicios y programas que ofrecen las instituciones financieras; con el objeto de crear una cultura del adecuado uso de los servicios financieros (Artículo 51). Para cumplir con éste objetivo la Comisión Nacional podrá solicitar a las instituciones financieras, la información sobre productos y servicios que ofrecen al usuario (Artículo 52).

La CONDUSEF informará al público usuario, y a las instituciones financieras, sobre los índices de reclamaciones que se presenten, según artículo 54 y 55 de la LPDUSF.

La Comisión esta facultada para revisar, y en su caso proponer modificaciones al contrato de adhesión, para que estos se ajusten a los ordenamientos y disposiciones correspondientes, y que dichos documentos no contengan estipulaciones confusas (Artículos 57 y 58 de la LPDUSF).

Las autoridades que tengan a su cargo otorgar autorizar el funcionamiento de instituciones de carácter financiero, así como de la fusión, escisión, transformación o liquidación; deberán dar aviso a la Comisión Nacional para su registro.

Independientemente de lo anterior, tanto las autoridades competentes, las Secretarías, Las Comisiones Nacionales y las Instituciones Financieras,

deben proporcionar a la CONDUSEF, la información adicional que ésta les solicite y que sea necesaria para establecer y mantener actualizado el Registro de Prestadores de Servicios Financieros. Lo anterior de conformidad con el artículo 47 de la LPDUSF.

La CONDUSEF podrá brindar la defensoría legal, gratuita, a los usuarios de servicios financieros; atendiendo a las bases y criterios aprobados por la Junta de Gobierno. La Comisión se abstendrá de prestar el servicio en aquellos casos en que las partes se sujeten a alguno de los procedimientos arbitrales previstos en la propia ley. (Artículo 85 de la LPDUSF).

Para los efectos del artículo anterior, la CONDUSEF contará con un cuerpo de Defensores que prestarán los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, únicamente a solicitud del usuario. (Artículo 86 de la LPDUSF).

Entre sus facultades, la Comisión Nacional cuenta con autonomía técnica (Artículo 10 de la LPDUSF) para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la Ley. De conformidad con el artículo 11 del multicitado ordenamiento, la CONDUSEF está facultada para:

"Artículo 11. La Comisión Nacional está facultada para:

- I. Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia;
- II. Atender, y en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que son competencia de la Comisión Nacional;
- III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, entre el usuario y la institución financiera en los términos previstos en esta ley, así como entre una institución financiera y varios usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un contrato para lo cual dichos usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de esta ley;
- IV. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con esta Ley, en los

conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios con las instituciones financieras, así como emitir dictámenes de conformidad con esta Ley;

V. De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de esta Ley, prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre estos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal;

VI. Proporcionar a los usuarios elementos para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las instituciones financieras;

Expedir, cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo pago de los gastos correspondientes, copia certificada de los documentos que obren en poder de la misma, siempre y cuando se compruebe fehacientemente el interés jurídico;

VII. Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las instituciones financieras y los usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

VIII. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional;

IX. Emitir recomendaciones a las instituciones financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de esta ley y de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

X. Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de esta ley y al de

la Comisión nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

XI. Concretar y celebrar convenios con las instituciones financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a esta Ley;

XII. Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia y publicarlos para apoyar a los usuarios y a las instituciones financieras;

XIII. Celebrar convenios con organismos y participar en foros Nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional;

XIV. Proporcionar información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los usuarios;

XV. Analizar, y en su caso, autorizar, la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las instituciones financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud;

XVI. Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las instituciones financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas instituciones financieras que prestan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los usuarios;

XVII. Orientar y asesorar a las instituciones sobre las necesidades de los usuarios;

XVIII. Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios;

XIX. Revisar y, en su caso, proponer a las instituciones financieras, modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones

o servicios contratados;

XX. Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que se refiere esta Ley. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, faculta a la Comisión Nacional para exigir la información relativa;

XXI. Imponer las sanciones establecidas en esta Ley;

XXII. Aplicar las medidas de apremio a que se refiere esta Ley;

XXIII. Conocer y resolver el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional;

XXIV. Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a las que se refiere esta ley; así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las instituciones financieras en términos del artículo 68 fracción X;

XXV. Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de esta Ley, y

XXVI. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o por cualquier otro ordenamiento."

El marco jurídico de la CONDUSEF se encuentra conformado por las siguientes legislaciones:

Ley de Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros;

Ley Federal de Instituciones de Fianzas en lo que respecta a los procedimientos de conciliación, reclamación y arbitraje de conformidad con lo establecido por los artículos 68 a 75 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros hasta antes de la reforma que sufriera la LPDUSF el 5 de enero de 2000;

Conforme al artículo 7° de la citada LPDUSF, en lo no previsto por esta Ley, se aplicará supletoriamente, para efectos de las notificaciones, el Código Fiscal de la Federación.

Los diversos reglamentos expedidos sobre la materia, disposiciones

complementarias, Circulares, Acuerdos.

Por lo anterior y de conformidad con el artículo 1° del Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la CONDUSEF, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, tendrá autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad, para imponer las sanciones correspondientes, así como las atribuciones y obligaciones que le confieren la LPDUSF, el Título Quinto, Capítulo II de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualista de Seguros, y el Título Tercero, Capítulo IV de la LFIF; así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones aplicables, en relación con las funciones de protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros para fortalecer la seguridad en las operaciones que realicen y en las relaciones que entablen con las distintas instituciones financieras.

3.2 La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ante la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Como hemos manifestado ya, los cambios en el sistema financiero mexicano han afectado las estructuras de las instituciones que lo integran, el proceso de apertura y desregulación de la economía del país ha sugerido cambios en el esquema del mencionado sistema. El sistema financiero nacional requería de un organismo en lo referente a seguros y fianzas con amplias facultades de decisión y una mentalidad abierta a los nuevos problemas que se iban presentando, la constante practica de estas dos figuras; de tal forma que se escindió la existente Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para todo lo relacionado con instituciones de crédito y en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para todo lo concerniente a la actividad aseguradora y afianzadora.

Es imprescindible reseñar que el día 18 de enero de 1999, se publicó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la cual para su entrada en vigor señaló, tanto en su articulado principal como en sus transitorios, la modificación de distintas leyes y reglamentos de instituciones

financieras, entre las cuales encontramos a las afianzadoras.

La CNSF, tiene el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo la autoridad encargada de ejercer las facultades y atribuciones que le confieren la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, así como otras leyes, reglamentos y disposiciones aplicables. Contando inicialmente, para el ejercicio de sus facultades, con una Dirección General de Orientación, Conciliación y Arbitraje.

Aún y cuando todavía no se expedía el Reglamento a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en obvio al objeto de la misma, las áreas identificadas deberían extinguirse en correlación a la creación de sus paralelos en la CONDUSEF.

Hasta antes de la publicación de la LPDUSV y su Reglamento, la Vicepresidencia Jurídica de la CNSF tenía adscrita la Dirección General de Orientación, Conciliación y Arbitraje.

El artículo 3° del RICNSF, antes de la publicación de la LPDUSF, consideraba a estas figuras como una especialidad, exigía a los integrantes de este organismo, vocales de la Junta de Gobierno, Presidente, Vicepresidentes, Directores Generales, Contralor Interno, Directores y Subdirectores de área, Delegados Regionales, visitadores, inspectores y al personal de inspección y vigilancia técnica y de asuntos jurídicos de la Comisión, poseer conocimientos comprobados en materia técnica de seguros y fianzas; que se comprobaría en base a un exploración sobre la materia.

Correspondía a la CNSF, a través de sus diversas Direcciones Generales, el ejercicio de las siguientes facultades en materia de fianzas:

- Dirección General de Fianzas, artículo 22 del RICNSF; ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y análisis de los aspectos contables, financieros y administrativos de las instituciones de fianzas, de aquellas que le presten servicio, auxiliares y complementarios; de las que puedan llegar a ser propietarias de acciones de una afianzadora.
- Dirección General Técnica, artículo 25 del RICNSF; realizar visitas de inspección, vigilar se determine la reserva técnica, se

opere con tarifas registradas; tramitar y proponer se impongan las sanciones previstas por la ley de la materia.

Correspondía a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la cual dependían las Direcciones de Consulta y Sanciones; y de Conciliación y Arbitraje, hasta la entrada en vigor de la LPDUSF, el ejercicio en materia de fianzas de las facultades a que se refería el artículo 29 del RICNSF:

- Atender y resolver las consultas de carácter jurídico;
- Hacer del conocimiento de la Dirección General de Fianzas las reclamaciones y promociones que se presenten contra una afianzadora para ordenar el registro del pasivo, a que se refiere el artículo 61 de la LFIF.
- Tramitar los procedimientos de conciliación y arbitraje en los casos de reclamaciones en contra de las instituciones de fianzas y de seguros;
- Realizar los tramites necesarios para la ejecución de los laudos arbitrales y sentencias judiciales que se dicten, en los términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículos 93 bis fracción VIII y 94;
- Identificar y analizar el marco jurídico de la CNSF;
- Tramitar y substanciar los juicios los juicios arbitrales en los casos en que esta Comisión sea designada árbitro, derivados de reclamaciones en contra de instituciones de fianzas y de seguros;
- Emitir laudos derivados de los juicios arbitrales tramitados ante esta Comisión;
- Autorización y registro de la documentación utilizada en las operaciones;
- Analizar y aprobar los estatutos de los intermediarios;
- Regular la propaganda u publicidad de seguros y fianzas;
- Atender las reclamaciones o quejas contra las aseguradoras y afianzadoras que presenten los usuarios, mediante la respectiva orientación;
- Autorización de agentes y ajustadores; así como, atender y

tramitar las quejas presentadas contra estos o contra los intermediario imponiendo las sanciones establecidas;

- Representar a la Comisión en los juicios o tramites judiciales, elaborar informes previos y justificados en caso de amparo e interponer los recursos correspondientes;
- Dictaminar respecto de los hechos que puedan constituir delitos en términos de la LGISMS y LFIF;
- Intervenir en los procedimientos judiciales y administrativos;
- Tramitar, proponer y, en su caso, imponer de conformidad con el acuerdo delegatorio correspondiente, las sanciones previstas en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, por violaciones a dichos ordenamientos y a las disposiciones administrativas que de ellas emanen, relacionadas con las atribuciones de su competencia;²⁷
- Imponer las sanciones previstas en la LGISMS, LFIF, y otras leyes relacionadas;
- Tramitar inconformidades y solicitudes de condonación;
- Expedir copias certificadas de los documentos en su poder;
- Dar apoyo y asesoría jurídica a las diferentes áreas de la Comisión para el ejercicio de sus funciones;
- Tramitar la remoción o suspensión de los funcionarios que puedan obligar con su firma a las instituciones de fianzas;
- Llevar el control de las disposiciones administrativas;
- Realizar estudios jurídicos;
- Las demás que se le encomienden.

Una vez expuesta la anterior estructura del área de la CNSF que nos ocupa para los efectos del presente trabajo, y la propuesta contenida en el, ante la referida Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, es inexcusable analizar una de sus primeras disposiciones; y a la que ya nos hemos referido con antelación. El referido artículo 4º establece que

²⁷ Los artículos 10, 11 fracción XXII, 22 fracción XVIII, 26 fracción III y 72 de la LPDUSF, establecen las sanciones que puede imponer la CONDUSEF, dentro de sus facultades.

la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios, esto es aquellos que contraten un servicio financiero, estará a cargo de un organismo público descentralizado, que se nombrará COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.

Este organismo se subroga en las facultades que ejercía la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en materia de conciliación y arbitraje, derivadas de quejas por parte del público que contrate con las entidades financieras cuya vigilancia tiene a su cargo.

La publicación de la LPDUSF hacia inminente la sustitución del área de la CNSF, dedicada a la orientación, conciliación y arbitraje por la recién creada CONDUSEF; la propia ley vislumbra la forma en que se efectuaría la atracción de facultades para la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario, en el segundo párrafo del artículo 4° al establecer que la protección y defensa tiene la finalidad de otorgar a los usuarios los elementos para fortalecer la seguridad en las operaciones y en las relaciones que se entablen con las instituciones financieras. Lo que se traduce en el ejercicio por parte de la CONDUSEF, de las actividades necesarias para llevar a cabo ante dicho organismo la fase conciliatoria que se había contemplado en todas y cada una de las leyes reguladoras de las instituciones financieras del país; incluyendo por su puesto a las instituciones afianzadoras, lo que trae como consecuencia lógica la reforma las leyes en materia de fianzas, abrogando todas las facultades y órganos encargados de llevar a cabo dichas funciones de orientación, conciliación y arbitraje.

La atracción de las funciones de la CNSF por la LPDUSF, se encuentra claramente esbozada en su objeto, de conformidad por lo estipulado en el artículo 5° de la citada ley:

“La Comisión Nacional para Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá como objeto promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios, actuar como arbitro en los conflictos que éstos sometan a su jurisdicción y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos y las instituciones

financieras.”

Por lo tanto, para la aplicabilidad de la norma jurídica continente del objeto manifestado en el párrafo anterior, el organismo creado para tal efecto cuenta con las facultades consignadas en el artículo 11 de la referida ley.

“Artículo 11. La Comisión Nacional está facultada para:

- I. Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia;
- II. Resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que son competencia de la Comisión Nacional;
- III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, entre los usuarios y las instituciones financieras en los términos de esta Ley;
- IV. Actuar como árbitro en amigable composición y de pleno derecho, de conformidad con ésta Ley, en los conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado los usuarios, ya sea de manera individual o colectiva, con las instituciones financieras;
- V. De conformidad con lo señalado en el artículo 86 de ésta Ley, prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado, así como respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal;
- XXI. Imponer las sanciones establecidas en ésta Ley;
- XXII. Aplicar las medidas de apremio a que se refiere ésta ley.”

Una vez que hemos precisado las facultades que la LPDUSF confiere a la recién creada CONDUSEF; en la materia objeto de esta tesis (el procedimiento de reclamación), la orientación, conciliación y arbitraje; resulta evidente la subrogación que opera respecto de las distintas comisiones que se habían venido encargando de la vigilancia de los participantes en la prestación

del servicio financiero; tal y como se establece en los artículos tercero y cuarto transitorio de la publicación de 1999.

“ARTÍCULO TERCERO. Para los efectos de los artículo 72 y 83 de esta ley, las menciones a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en los artículos 135 y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 93 y 94 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se deberán entender referidas a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.”

“ARTÍCULO CUARTO. Los procedimientos que las Comisiones Nacionales lleven a cabo para la protección de los intereses del público en lo individual, y que hasta la fecha de entrada en vigor de esta ley estén en curso, serán concluidos de manera definitiva por la Comisión Nacional, de conformidad con las disposiciones que se encontraran vigentes al momento de iniciarse el procedimiento.”

Al respecto es necesario establecer, desde este momento, que los artículos 93 y 94 de la LFIF, a que se refiere el artículo tercero transitorio, establece el procedimiento de reclamación de la fianza ante la Comisión Nacional de Seguros o ante los tribunales competentes.

Así mismo, en el artículo quinto transitorio robustece la atracción de la CONDUSEF de todo lo relacionado con la protección de los usuarios, cuando fija que los recursos, tanto materiales, humanos y financieros relacionados con las facultades que se le conceden le sean traspasados por la Secretaría (sic); incluido mobiliario, vehículos y todo el equipo que se haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.

CAPÍTULO CUARTO EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN

4.1 Artículo 93 y 93 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas

El procedimiento para hacer exigible una fianza, antes de la publicación de la LPDUSF, se encontraba establecido en los artículos 93, 93Bis, 94, 94Bis y 95 de la LFIF, en el Capítulo IV, Procedimientos Especiales. De los cuales los artículos 93 y 93Bis son de nuestro particular interés, porque en ellos se establece el procedimiento de reclamación ante la Comisión correspondiente; analizaremos el artículo 94, que establece el procedimiento judicial de reclamación; haremos referencia al procedimiento de reclamación cuando las fianzas se otorgan ante autoridades judiciales y de aquellas que se otorgan a favor de las entidades del Estado, según los artículos 94Bis y 95.

En el referido Capítulo se instituía que:

"Artículo 93. Los beneficiarios de las fianzas deberán presentar sus reclamaciones por responsabilidades derivadas de los derechos y obligaciones que consten en la póliza respectiva, directamente ante la institución de fianzas. En caso que ésta no le dé contestación dentro del término legal o que exista inconformidad respecto de la resolución emitida por la misma, el reclamante podrá, a su elección, hacer valer sus derechos ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; o bien, ante los tribunales competentes en los términos previstos por el artículo 94 de esta Ley. En el primer caso, las instituciones afianzadoras estarán obligadas a someterse al procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo 93 Bis de la misma.

En las reclamaciones en contra de las instituciones de fianzas se observará lo siguiente:

I.- El beneficiario requerirá por escrito a la institución el pago de la fianza, acompañando la documentación y demás elementos que sean necesarios para demostrar la existencia y la exigibilidad de la obligación garantizada por la fianza.

La institución tendrá derecho a solicitar al beneficiario todo tipo de información o documentación que sean necesarias relacionadas con la fianza motivo de la reclamación, para lo cual dispondrá de un plazo hasta de 15 días naturales, contados a partir de la fecha en que le fue presentada dicha reclamación. En este caso, el beneficiario tendrá 15 días naturales para proporcionar la documentación e información requeridas y de no hacerlo en dicho término se tendrá por integrada la reclamación.

Si la institución no hace uso del derecho a que se refiere el párrafo anterior, se tendrá por integrada la reclamación del beneficiario.

Una vez integrada la reclamación en los términos de los dos párrafos anteriores, la institución de fianzas tendrá un plazo hasta de treinta días naturales, contando a partir de la fecha en que fue integrada la reclamación para proceder a su pago, o en su caso, para comunicar por escrito al beneficiario, las razones, causas o motivos de su improcedencia;

II.- Si a juicio de la institución procede parcialmente la reclamación, podrá hacer el pago de lo que reconozca dentro del plazo que corresponda, conforme a lo establecido en la fracción anterior y el beneficiario estará obligado a recibirlo, sin perjuicio de que haga valer sus derechos por la diferencia, en los términos de la siguiente fracción. Si el pago se hace después del plazo referido, la institución deberá cubrir los intereses mencionados en el artículo 95 Bis de esta Ley, en el lapso que dicho artículo establece, contando a partir de la fecha en que debió hacerse el pago, teniendo el beneficiario acción en los términos de los artículos 93 Bis y 94 de esta Ley;

III.- Cuando el beneficiario no esté conforme con la resolución que le hubiere comunicado la institución, podrá a su elección, acudir ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a efecto de que su

reclamación se lleve a través de un procedimiento conciliatorio, o hacer valer sus derechos ante los Tribunales Competentes, conforme lo establecido en los términos de los artículos 93Bis y 94 de esta Ley; y

IV.- La sola presentación de la reclamación a la institución de fianzas en los términos de la fracción I de este artículo, interrumpirá la prescripción establecida en el artículo 120 de esta Ley.

Cuando los beneficiarios de fianzas opten por hacer valer sus derechos en contra de una institución de fianzas, ante los tribunales competentes, deberán requerirla por oficio o escrito directo dirigido a sus oficinas principales, sucursales u oficinas de servicio para que cumpla sus obligaciones como fiadora. La institución dispondrá de un plazo de treinta días hábiles para hacer el pago, si es que procede."

El segundo de los artículos en comento, fijaba plenamente el procedimiento de la reclamación ante la CNSF:

"Artículo 93Bis. En caso de que el beneficiario presente reclamación ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en contra de una institución de fianzas, en los términos del artículo anterior, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio conforme a las siguientes reglas:

I.- El reclamante presentará un escrito ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, del que se correrá traslado a la institución de que se trate, dentro de un plazo de diez días naturales, contado a partir de la fecha en que fue presentada la reclamación.

La presentación de la reclamación ante la Comisión interrumpirá el plazo legalmente establecido para la prescripción de la acción correspondiente;

II.- La institución dentro del término de diez días naturales, contado a partir de aquél en que reciba el traslado, rendirá un informe por escrito a la Comisión en el que responderá en forma detallada respecto a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, y podrá solicitar a la Comisión que cite al fiado a la

junta de avenencia a que se refiere la fracción siguiente, para lo cual proporcionará el domicilio que tuviere el fiado, o el de su representante legal en su caso.

En caso de no presentar el informe, la institución de fianzas se hará acreedora a una sanción de cien a doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

III.- La Comisión citará a las partes y en su caso al fiado, a una junta de avenencia, que se realizará dentro de los veinte días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la reclamación; si por cualquier circunstancia la junta no puede celebrarse en la fecha indicada, se verificará dentro de los ocho días naturales.

En la junta a que se refiere el párrafo anterior, la institución efectuará el pago de la reclamación, si es que procede, o en su defecto, presentará el informe a que se alude en la fracción II de este artículo, el cual hará por conducto de un representante legítimo.

Si no comparece el reclamante, se entenderá que no desea la conciliación. Si la que no comparece es la institución, se sancionará con multa administrativa que impondrá la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, por un monto de doscientas a trescientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y bajo este supuesto se volverá a citar a las partes hasta que acuda la institución. Si a partir de la segunda citación ésta no asiste, su reincidencia se podrá castigar con una multa del doble de la ya impuesta. Sin embargo, en la audiencia relativa, la institución de fianzas podrá argumentar la imposibilidad de conciliar y expresar su voluntad de no someter sus diferencias al arbitraje.

En el supuesto de que sea el fiado el que no comparezca se desahogará la junta de avenencia.

En la junta de avenencia se invitará a las partes a conciliar sus intereses y si esto no fuera posible, la Comisión las invitará a que voluntariamente y de común acuerdo la designen árbitro.

El convenio correspondiente se hará constar en acta que al efecto se levante ante la citada Comisión.

En el convenio que fundamente el juicio arbitral, las partes facultarán a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada y se fijarán de manera específica, de común acuerdo y previa opinión de la Comisión, las situaciones y puntos motivos de la controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetará el arbitraje.

Las Delegaciones Regionales de la Comisión tramitarán el procedimiento conciliatorio y, en su caso, el procedimiento arbitral en amigable composición.

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

V.- El laudo que se dicte sólo admitirá como medio de defensa, el juicio de amparo.

Lo anterior sin perjuicio de que las partes soliciten aclaración del laudo, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter personal o administrativo.

Todas las demás resoluciones que conforme al Código de Comercio admitan apelación o revocación, podrán impugnarse en el juicio arbitral mediante el recurso de revocación;

VI.- En caso de que no exista promoción de parte por un lapso de más de noventa días, contado a partir de la notificación de la última actuación, operará la caducidad de la instancia;

VII.- El laudo que condene a una institución de fianzas le otorgará un

plazo de quince días hábiles a partir de la notificación para su cumplimiento;

VIII.- Corresponde a la Comisión la ejecución del laudo que se pronuncie, para lo cual mandará en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiera dictado el laudo. En caso de negativa u omisión, la Comisión, en un plazo máximo de cinco días hábiles, contando a partir del vencimiento del plazo a que se refiere la fracción anterior, ordenará el remate de los valores invertidos conforme a esta Ley y si ellos estuvieren considerados en las reservas de la institución de fianzas, ésta deberá reponerlos de acuerdo a lo que legalmente se establece para la reconstitución de las reservas;

IX.- Los convenios celebrados ante la propia Comisión tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria y podrán ser ejecutados por la misma, en los términos de esta fracción; y

X.- Si alguna de las partes no estuviere de acuerdo en designar árbitro a la Comisión, el reclamante podrá ocurrir desde luego ante los tribunales competentes.”

El artículo 94 establece el procedimiento especial de reclamación ante los tribunales competentes:

“Artículo 94. Los juicios ante las instituciones de fianzas se substanciarán conforme a las siguientes reglas:

I.- Se emplazará a la institución y se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en un plazo de cinco días, aumentados con los que correspondan en razón de la distancia;

II.- Se concederá un término ordinario de prueba por diez días, transcurrido el cual, actor y demandado, sucesivamente, gozarán de un plazo de tres días para alegar por escrito;

III.- El tribunal o juez dictará sentencia en el plazo de cinco días;

IV.- Contra las sentencias dictadas en el juicio a que se refiere este artículo, procederá el recurso de apelación en ambos efectos. Contra las demás resoluciones, procederán los recursos que establece el Código de Comercio;

V.- Las sentencias mandamientos de embargo dictados en contra de las instituciones de fianzas, se ejecutarán exclusivamente por conducto de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, conforme a las siguientes reglas:

a) Tratándose de sentencia que condene a pagar a la institución, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dentro de los diez días siguientes al recibo de la ejecutoria, la requerirá para que la cumpla. Si dentro de las setenta y dos horas siguientes la institución no comprueba haberlo hecho, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ordenará el remate en bolsa de valores propiedad de la institución y pondrá la cantidad que corresponda a disposición de la autoridad que conozca el juicio.

b) Tratándose de mandamientos de embargo dictados por la autoridad judicial o administrativa, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas determinará los bienes de la institución que deban afectarse en garantía exclusiva del cumplimiento de las obligaciones por las que se ordenó el embargo. La misma Comisión dictará las reglas sobre el depósito de dichos bienes;

VI.- El Código de Comercio y el Código Federal de Procedimientos Civiles en ese orden, son supletorios de las reglas procesales contenidas en este artículo y son aplicables al juicio todas las instituciones procesales que establecen dichos ordenamientos;

VII.- Los particulares podrán elegir libremente jueces federales o locales para el trámite de su reclamación; y

VIII.- Las instituciones de fianzas tendrán derecho, en los términos de la legislación aplicable, a oponer todas las excepciones que sean inherentes a la obligación principal, incluyendo todas las causas de liberación de la fianza.”

La LFIF en su artículo 94Bis establece para el caso de que la fianza se otorgue ante una autoridad judicial, que no sea del orden penal, que el acreedor de la obligación podrá hacer efectiva la fianza según lo establecido en los artículos 93, 93Bis y 94; lo que nos remite, necesariamente, al procedimiento ante la CNSF o los tribunales competentes.

El artículo 95 instituye un procedimiento especial cuando las fianzas son otorgadas a favor de la Federación, del Distrito federal, de los estados y de los Municipios, quedando, a su elección también reclamar en términos del artículo 93 y 93bis de la referida Ley.

Las que se otorguen a favor de la federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. Al hacerse exigible una fianza a favor de la federación, la instancia que lo hubiere aceptado, con la documentación correspondiente, deberá comunicarlo a la autoridad ejecutora más próxima al domicilio de la institución, por conducto de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación. Quien procederá a requerir de pago a la institución, acompañándole los documentos que justifiquen la exigibilidad de la fianza.

Tratándose del Distrito Federal, los Estados y los Municipios se realizará a través de las autoridades ejecutoras correspondientes.

La institución de fianzas contará con un término de treinta días para realizar el pago reclamado, con apercibimiento de remate de valores, por conducto de la CNSF, en caso de incumplimiento; o bien comprobar ante la autoridad ejecutora que se demandó la improcedencia del cobro ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente, con lo que se suspenderá el procedimiento de ejecución.

Dicho procedimiento de ejecución terminará si se hace el pago voluntario de lo reclamado, por ejecución forzosa del pago, por sentencia firme del Tribunal Fiscal de la Federación que declare la improcedencia del cobro y por desistimiento del cobro, por parte de la autoridad reclamante.

Con las reformas a la LFIF, se deroga el último párrafo del artículo 93, que establecía que si el beneficiario acudía a hacer valer sus derechos ante el Tribunal competente, se debía requerir a esta para que cumpliera con sus obligaciones; se deroga el artículo 93bis que establecía el procedimiento de reclamación ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para ser substituido por el procedimiento ante la CONDUSEF de conformidad con la LPDUSF.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

4.2 Procedimiento ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Tal y como ha quedado precisado anteriormente, con motivo de la actividad afianzadora, surgió la intervención del estado a través de la creación de disposiciones legales, organismos y procedimientos con el propósito de defender los intereses de los usuarios de la fianza y dar solución a los conflictos derivados de la interpretación y cumplimiento del contrato de fianza.

Dichos procedimientos como el conciliatorio y el de arbitraje, son un claro ejemplo de ésta intervención del Estado; procedimientos que se fueron desarrollando hasta lo que hoy conocemos como el procedimiento de conciliación y arbitraje que se estableció inicialmente en la LFIF, y posteriormente la LPDUSF.

Si el usuario de la fianza no conseguía el cumplimiento del contrato de fianza después de haber hecho los trámites en forma extrajudicial y en caso de que se quisiera agotar la etapa conciliatoria, que establecía el artículo 93bis de la LFIF debía presentar su reclamación ante la CNSF; la cual de conformidad con el mandato legal, proporcionaría gratuitamente orientación jurídica necesaria con el fin de iniciar el trámite para la solución de la misma, pudiendo iniciar dicho trámite mediante la presentación de una reclamación.

La reclamación, de acuerdo al maestro Sánchez Flores, se ha definido como “el planteamiento formal que consiste en la en la presentación por escrito ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, de la inconformidad del usuario respecto al servicio ofrecido por una institución de fianzas.” Considerando en esta definición que antes de la aprobación de la LPDUSF planteamiento se presentaba ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; como a continuación describiremos.

El Procedimiento Conciliatorio, que por disposición de la ley de la materia, artículo 93bis de la LFIF, podía ejercer el beneficiario ante la CNSF y antes de iniciar acción alguna ante los tribunales competentes, encontraba sustento legal, en las facultades que le fueron conferidas a la CNSF, por medio del RICNSF, de fecha 3 de marzo de 1998, que en su artículo primero establecía que la CNSF ejercería las facultades y atribuciones que le confiere la LFIF, en cuanto a las funciones de inspección, vigilancia y supervisión de las

instituciones, sociedades, personas y empresas a que dicha ley se refiere. Específicamente los artículo 29, de las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de la que dependían las Direcciones de Consulta y Sanciones, y de Conciliación y Arbitraje; fracción IV, tramitar los procedimientos de conciliación y arbitraje en los casos de reclamación en contra de las instituciones de seguros y de fianzas.

Dicho procedimiento iniciaba con la presentación de la reclamación ante la CNSF, estableciéndose claramente que cuando el beneficiario presentara su reclamación, en términos del artículo 93 de la LFIF, se debería agotar el procedimiento conciliatorio. Una vez presentada la reclamación, la CNSF contaba con un término de diez días naturales para correr traslado a la institución de fianzas, la institución contaba con igual término para rendir un informe, respondiendo claramente a todos y cada uno de los hechos a que se refiera la reclamación.

La CNSF citaría las partes a una junta de avenencia, dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que se presentó la reclamación; la institución de fianzas podía solicitar a la CNSF citara al fiado a la junta de avenencia. En la junta de avenencia la afianzadora podía efectuar el pago o presentar su informe (en la mayoría de los casos sólo se presenta el informe); en la junta de avenencia se invitaría a las partes a conciliar sus intereses, de no alcanzar un acuerdo, la invitación sería entonces para que la designaran árbitro, en cuyo caso la institución de fianzas podía manifestar su imposibilidad de conciliar y su negativa a someterse al arbitraje, manifestación que también podía ejercer el beneficiario, de acuerdo a sus intereses.

Momento, entonces, en que terminaba la obligatoriedad de las partes ante la CNSF, en virtud de que era entonces cuando terminaba la etapa conciliatoria; su continuación, el arbitraje, era facultativo de las partes, puesto que quedaba a su libre voluntad el sometimiento o no ante la CNSF.

4.2 Procedimiento ante la Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros

Con la aprobación y publicación de la LPDUSF estos procedimientos,

tanto el conciliatorio como el de arbitraje, son dirimidos ante la CONDUSEF.

La función de conciliación que lleva a cabo la CONDUSEF se ventila ante la Dirección General de quejas, Conciliación y Arbitraje, de conformidad con el artículo 19, fracción I del reglamento Interior de dicho organismo, que prevé:

“Artículo 19. Corresponde a la Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I.- Brindar atención a las reclamaciones que presenten los usuarios en contra de las instituciones financieras, así como tramitar los procedimientos de conciliación y arbitraje, en caso de que la Comisión Nacional sea designada árbitro por las partes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 60 a 81 de la Ley; ...”

De igual manera que ante la CNSF, si el usuario de la fianza no consigue el cumplimiento de la obligación consignada en la póliza de fianza, después de haber hecho los trámites ante la institución de fianzas de que se trate, y en caso de que se quiera agotar la etapa conciliatoria que establece el artículo 68 de la LPDUSF, debe presentar su reclamación ante la CONDUSEF; iniciando dicho trámite mediante la presentación de la reclamación, en términos de los artículos 60 primer párrafo, y 62 a 66 de la LPDUSF.

“Artículo 60. La Comisión nacional está facultada para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos...”

Una adición respecto al procedimiento que se tramitaba ante la CNSF, lo constituyen el artículo 62, 63, 64 y 65, que a continuación se transcriben:

“Artículo 62. La Comisión Nacional podrá rechazar de oficio las reclamaciones que sean notoriamente improcedentes.

Artículo 63. La Comisión Nacional recibirá las reclamaciones de los usuarios con base en las disposiciones de esta Ley. Dichas reclamaciones podrán presentarse ya sea por comparecencia del afectado, en forma escrita, o por cualquier otro medio idóneo, cumpliendo los siguientes requisitos:

I. Nombre y domicilio del reclamante;

II. Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en

- su nombre, así como el documento en que conste dicha atribución;
- III. Descripción del servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación;
- IV. Nombre de la institución financiera contra la que se formula la reclamación. La Comisión Nacional podrá solicitar a la Secretaría y a las Comisiones Nacionales los datos necesarios para proceder a la identificación de las instituciones financieras, cuando la información proporcionada por el usuario sea insuficiente; y
- V. Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación. La Comisión Nacional estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario.

Las reclamaciones podrán ser presentadas de manera conjunta por los usuarios que presenten problemas comunes con una o varias instituciones financieras, debiendo elegir al efecto uno o varios representantes formales comunes.

Artículo 64. Las autoridades a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, deberán contestar la solicitud que les formule la Comisión Nacional en un plazo no mayor de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban la solicitud.

Artículo 65. Las reclamaciones deberán presentarse dentro del término de un año contado a partir de que se suscite el hecho que les dio origen. La reclamación podrá presentarse, a elección del usuario, en el domicilio de la Comisión Nacional o en la Delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio del usuario, o en la unidad especializada a que se refiere el artículo 50bis de esta Ley, de la institución financiera que corresponda."

(El artículo 50Bis, establece que toda institución financiera deberá contar con una unidad especializada para atender consultas y reclamaciones de los usuarios).

El contenido del artículo 66 se encontraba ya contemplado, anteriormente, en el procedimiento ante la CNSF.

"Artículo 66. La reclamación que reúna los requisitos señalados por su sola presentación, interrumpirá la prescripción de las acciones

legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento."

Por lo que respecta al procedimiento conciliatorio ante la CONDUSEF, la LPDUSF refiere en sus artículos 67 y 68 lo siguiente:

"Artículo 67. La Comisión Nacional correrá traslado a la institución financiera acerca de la reclamación presentada en su contra, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la misma, anexando todos los elementos que el usuario hubiera aportado y señalando en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir.

Tratándose de instituciones de fianzas, deberá citarse al fiado en el domicilio de la institución que tuviere de éste o de su representante legal."

Al presentarse el escrito de reclamación, en los términos señalados en el artículo 63 de la LPDUSF, se emite un oficio con el que se corre traslado a la compañía afianzadora, en el caso que estamos tratando, acompañando copia de todos los documentos exhibidos por el reclamante, a quien también se le marca copia del oficio; señalándose en el mismo el día y la hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación; se requerirá a la institución afianzadora para que rinda su informe con los apercibimientos decretados por la ley relativa.

"Artículo 68. En caso de que el usuario presente reclamación ante la Comisión Nacional contra alguna institución financiera, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio, conforme a las siguientes reglas:

- I.- La Comisión nacional citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación;
- II.- La institución financiera deberá, por conducto de un representante, rendir un informe por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de

conciliación a que se refiere la fracción anterior;

III.- En el informe señalado se responderá detalladamente y de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, en caso contrario, dicho informe se tendrá por no presentado para todos los efectos legales a que haya lugar;

IV.- La falta de presentación del informe, no podrá ser causa para suspender o diferir la audiencia referida y ésta deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la Comisión Nacional no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual se deberá verificar dentro de los cinco días hábiles siguientes;

V.- La falta de presentación del informe a que se refiere el párrafo anterior hará tener por cierto lo manifestado por el usuario, independientemente de las sanciones a que haya lugar de conformidad con lo señalado en esta Ley;

VI.- La Comisión Nacional cuando así lo considere o a petición del usuario, en la audiencia de conciliación correspondiente o dentro de los diez días hábiles anteriores a la celebración de la misma, podrá requerir información adicional a la institución financiera, y en su caso, diferirá la audiencia requiriendo a institución financiera para que en la nueva fecha presente el informe adicional;...”

El informe deberá ser presentado por la institución afianzadora antes o al momento de la celebración de la audiencia, respondiendo de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación; situación que en algunas ocasiones no se presenta, ya que algunas se presta a que las instituciones lo hagan fraudulentamente de manera incompleta, obligando así a que se le solicite el informe complementario a fin de aclarar los hechos o situaciones por los cuales la afianzadora rechaza la reclamación, por lo que se procederá a diferir la junta para que en la nueva fecha presente el informe complementario o adicional, retrasando intencionalmente la resolución de la controversia.

En caso de no presentar el informe, la empresa afianzadora se hará acreedora a una sanción de conformidad con lo establecido por el artículo 94,

fracción III de la LPDUSF.

"VII.- En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuera posible, la Comisión Nacional las invitará a que, de común acuerdo, designen como arbitro para resolver su controversia a la propia Comisión Nacional o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se firme ante la Comisión Nacional. En caso de no someterse al arbitraje se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.

En el evento que la institución financiera rechace el arbitraje o no asista a la junta de conciliación y siempre que del escrito de reclamación o del informe presentado por la institución financiera, se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permita suponer la procedencia de lo reclamado, la propia Comisión Nacional podrá emitir, previa solicitud por escrito del usuario, un dictamen técnico que contenga su opinión. Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

La Comisión Nacional entregará al reclamante, contra pago de su costo, copia certificada del dictamen técnico, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes, quienes deberán tomarlo en cuenta en el procedimiento respectivo;

VIII.- En caso de que las partes lleguen a un acuerdo para la resolución de la reclamación, el mismo se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. En todo momento, la Comisión Nacional deberá explicar al usuario los efectos y alcances de dicho acuerdo; si después de escuchar la explicación el usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y por la Comisión Nacional, fijándose un término para acreditar su cumplimiento;

IX.- La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la institución financiera y, en caso de omisión, se hará acreedora a la sanción que proceda conforme a la presente Ley, y

X.- Concluidas las audiencias de conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la Comisión Nacional ordenará a la institución financiera correspondiente que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación, dando aviso de ello, en su caso, a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión. Ese registro contable podrá ser cancelado por la institución financiera, bajo su estricta responsabilidad, si transcurridos ciento ochenta días naturales después de su anotación, el reclamante no ha hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio al procedimiento arbitral conforme a esta Ley; ...”

A la junta de conciliación comparecerán el reclamante, o su representante legal, y la compañía afianzadora, por medio de su apoderado con facultades, acreditando ambas partes su personalidad. La CONDUSEF, a través de sus conciliadores buscará la manera de que las partes concilien sus intereses, proponiendo en su caso soluciones para tal efecto y evitar de esta manera que las partes lleguen a juicio (en la práctica es extraño encontrar la debida aplicación de dicha diligencia, puesto que solo se exhorta a las partes para que platicuen para ver si pueden llegar a un acuerdo, aunado a esto, las compañías ratifican la improcedencia de la reclamación, ya sea por que se tengan elementos para ello o de manera encubierta para retrasar la resolución).

La audiencia conciliatoria puede ser Diferida o Suspendida, tanto el diferimiento como la suspensión se da porque las partes se encuentren en pláticas conciliatorias, porque la afianzadora solicite la exhibición de documentos, a fin de valorar la reclamación; o para que el reclamante se allegue de la asesoría de un abogado.

En el diferimiento se señalará la nueva fecha para la audiencia, apercibiendo a las partes. A la afianzadora en términos del artículo 94, fracción IV y a la reclamante en términos del artículo 69 de la LPDUSF. En

caso de que se suspenda la audiencia, la suspensión será por el término de tres meses.

En la audiencia pueden dejarse a salvo los derechos del reclamante, por así solicitarlo el mismo o bien por la negativa de la institución a someterse al arbitraje; o bien, en caso de aceptación de ambas partes el inicio del procedimiento arbitral ante la Comisión, en cualquiera de sus modalidades.

Por lo anterior ha criticado que esta audiencia, al igual que todo el procedimiento ante la Comisión, se ha convertido en un mero trámite de citar a las partes, escucharlas y levantar el acta correspondiente.

4.4 Etapa conciliatoria

Con el escrito de reclamación se inicia la etapa conciliatoria, misma que analizaremos, tanto ante la CNSF, como actualmente ante la CONDUSEF.

La conciliación, de acuerdo al maestro Sánchez Flores, se ha definido como la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre las partes que decienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales, una tratan de entablar un pleito contra la otra.

La etapa conciliatoria se inicia, tanto ante la CNSF, como actualmente ante la CONDUSEF, con el escrito de reclamación. La elección de presentar la reclamación ante la Comisión, ya sea CNSF o CONDUSEF, obliga a las partes a agotar el procedimiento conciliatorio; la CONDUSEF esta facultada de conformidad con el artículo 62 de la LPDUSF, a rechazar de oficio las reclamaciones que no reúnan los requisitos del artículo 63 de la propia Ley citada; un punto de diferencia con las facultades concedidas a la CNSF. Recibida la reclamación, ante la CNSF contaba con diez días para correr traslado a la institución de fianzas, ante la CONDUSEF, el término se reduce a cinco días; ante CNSF la afianzadora tenía un término de diez días para rendir su informe, ante CONDUSEF este puede presentarse hasta la fecha de audiencia de avenencia. El término para señalar la fecha de audiencia de conciliación es idéntico ante ambas Comisiones, veinte días; a la audiencia de avenencia, ante la CNSF, se citaba al fiado a solicitud de la institución de fianzas; ante CONDUSEF se ordena citarlo desde la recepción de la

reclamación.

Los efectos de la no presentación del informe por parte de la afianzadora, trae diferentes efectos ante el procedimiento conciliatorio, según la Comisión que conoce del mismo; ante la CNSF, se multaba y se fijaba nueva fecha de audiencia; ante CONDUSEF, además de las sanciones pecuniarias a que hubiera lugar, se tienen por ciertos los hechos; aunque erróneamente establece la posibilidad de un informe complementario, lo que desde nuestro particular punto de vista, será mal utilizado como forma de retrasar el procedimiento.

Por cuanto al desarrollo de la audiencia de avenencia, una vez realizada la invitación a la conciliación, que como hemos manifestado es la lisa y llana invitación por parte del conciliador a que las partes platicuen para ver si hay un acuerdo; los efectos son los mismos, que pague la institución de fianzas, que se sometan las partes voluntariamente al arbitraje, y lo que sucede comúnmente la negativa por parte de la institución de fianzas a someterse al arbitraje, se dice comúnmente por que el reclamante tiene de igual manera la facultad de manifestarse en contra del arbitraje por parte de la Comisión; que en ambos procedimientos se encuentra plenamente establecido.

Con la negativa del sometimiento al arbitraje por parte de la comisión, ya sea CNSF o CONDUSEF, termina la obligatoriedad de las partes; en virtud de ser el momento en que termina la etapa conciliatoria. Su continuación, el arbitraje, es facultativo de las partes, puesto que queda a su libre voluntad o no el sometimiento, en su momento ante la CNSF y hoy ante la CONDUSEF; convirtiéndose el procedimiento en un mero requisito legal y no en una forma de solución; por lo se ha criticado que esta audiencia, al igual que todo el procedimiento ante la Comisión, sea cual fuere, se ha convertido en un mero trámite de citar a las partes, escucharlas y levantar el acta correspondiente.

Resultado de la subrogación que opera respecto de la CONDUSEF sobre la CNSF, que era la que se habían venido encargando de la vigilancia de las instituciones de fianzas; tal y como se establece en los artículos tercero y cuarto transitorio de la publicación de la LPDUSF, en la que para los efectos de los artículos 93 y 94 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se deberán entender referidas a la CONDUSEF; así como, que los procedimientos que las

Comisiones Nacionales lleven a cabo y que hasta la fecha de entrada en vigor de esta ley estén en curso, serán concluidos de manera definitiva por la Comisión Nacional, entiéndase CONDUSEF.

Así mismo, en el artículo quinto transitorio robustece la atracción de la CONDUSEF de todo lo relacionado con la protección de los usuarios, en este caso de la CNSF, fijando que los recursos materiales, humanos y financieros relacionados con las facultades que se le conceden le sean traspasados; incluyendo mobiliario, vehículos y todo el equipo que se haya utilizado para la atención de los asuntos conferidos.

Y tal y cual lo hace, atrae las facultades de la CNSF, con todo y el incorrecto procedimiento de reclamación, puesto que las modificaciones o reformas al procedimiento de reclamación que se establecen en la LPDUSF, no conllevan a la solución del conflicto sino a convertirse en un mero trámite legal. Y considerando que ambas Comisiones establecen como requisito, indispensable, que sus funcionarios tengan la experiencia en servicios financieros; lo que las convierte, necesariamente, en perito en la materia; artículo 3° del RICNSF y diversos de la LPDUSF, que establecen como mínimo tres años en la práctica legal en asuntos financieros; en materia técnica de seguros y fianzas, cuando se trataba de la CNSF. Además, de haber sido la CNSF, y ser ahora la CONDUSEF, la entidad encargada de la etapa de ejecución, tanto de las sentencias y mandamientos de embargo, que ya hemos precisado, como de los laudos por ellas dictados.

Por todo esto consideramos ineficaz a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, inicialmente, y a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, posteriormente; respecto de la reclamación de pago de la fianza de empresa.

4.5 Arbitraje y obligatoriedad

El arbitraje es una forma de solución a la controversia, dada por un tercero imparcial, generalmente elegido por las partes contendientes, siguiendo un procedimiento, que aunque regulado por la ley, tiene una forma menos severa que el proceso judicial. 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, según sea el tipo de arbitraje.

El juicio arbitral se tramita ante árbitros y no en los tribunales previamente establecidos. El arbitraje es la acción o facultad de resolver un tercero un conflicto mediante un procedimiento en forma de juicio, menos solemne y formalistas, que suprime actuaciones y abrevia plazos, resultando una economía de tiempo y trabajo; reduce los abusos de los medios de defensa y mejora la substanciación del procedimiento.

Finalizada la junta de avenencia sin que se hayan conciliado los intereses de las partes, la Comisión se propone como árbitro para resolver las diferencias, señalándoles las formas de llevar a cabo el procedimiento arbitral; mediante la amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, lo que queda a elección del reclamante y la institución de que se trate, y se hace constar al efecto la decisión de someter sus diferencias al arbitraje en el acta que levante la Comisión, y que a su vez contenga la declaración de haberse agotado la fase conciliatoria a que obliga la ley.

Con respecto a la CNSF, de conformidad con la fracción III (quinto y sexto párrafo) del derogado artículo 93Bis de la LFIF; el cual en el párrafo inmediato establecía los términos del arbitraje para el caso de que fuera designada árbitro:

“... En el convenio que fundamente el juicio arbitral, las partes facultarán a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada y se fijarán de manera específica, de común acuerdo y previa opinión de la Comisión, las situaciones y puntos motivo de controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetará el arbitraje.”

En caso de ser designada árbitro la CNSF tramitará el procedimiento arbitral en amigable composición, sin hacer referencia alguna al procedimiento arbitral de estricto derecho.

“Las Delegaciones Regionales de la Comisión tramitarán el procedimiento conciliatorio y, en su caso, el procedimiento arbitral en amigable composición.”

La fracción IV, otorgaba facultades a la CNSF para mejor resolver.

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

Los medios de defensa y los términos se encontraban contemplados en las fracciones V, VI y VII.

"V.- El laudo que se dicte sólo admitirá como medio de defensa, el juicio de amparo;

Lo anterior sin perjuicio de que las partes soliciten aclaración del laudo, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo.

Todas las demás resoluciones que conforme al Código de Comercio admitan apelación o revocación, podrán impugnarse en el juicio arbitral mediante el recurso de revocación;

VI.- En caso de que no exista promoción de parte por un lapso de más de 90 días, contado a partir de la notificación de la última actuación, operará la caducidad de la instancia;

VII.- El laudo que condene a una institución de fianzas le otorgará un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación para su cumplimiento;"

Las fracciones VIII, IX y X por tratarse de la ejecución y de la facultad para ocurrir ante los tribunales competentes, se trataran una vez que se haya visto el procedimiento arbitral ante la CONDUSEF.

De conformidad con la fracción VII del artículo 68 de la LPDUSF, una vez que en la junta de avenencia no se hayan conciliado los intereses de las partes, la Comisión las invitará a que la designen como árbitro, o propondrá árbitros para resolver las diferencias; quedando a elección de las mismas que

el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho; lo que se hará constar en el acta que levante la Comisión. Podrán las partes adherirse, de común acuerdo, a las reglas procesales que establece la propia comisión y que se denominan Reglas de Procedimiento a que se Refiere el Artículo 72bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada el 23 de junio de 2000.

"Artículo 72bis.- En los juicios arbitrales en amigable composición o de estricto derecho, las partes de común acuerdo, podrán adherirse a las reglas de procedimiento establecidas por la Comisión Nacional, total o parcialmente, las cuales serán publicadas en el Diario oficial de la Federación..."

En caso de que las partes elijan el arbitraje en amigable composición, las partes facultarán a la Comisión Nacional en el convenio en que se obligan a someterse al arbitraje, a resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada; fijarán de manera específica, de común acuerdo y previa opinión de la Comisión las situaciones y puntos motivos de la controversia, y establecerán las etapas, formalidades o términos a que se sujetará el arbitraje. Aplicando en lo no previsto, supletoriamente, el Código de Comercio; artículo 73 de la LPDUSF.

"Artículo 73.- En el convenio que fundamente el juicio arbitral en amigable composición, las partes facultarán, a su elección, a la Comisión Nacional o a alguno o a algunos de los árbitros propuestos por ésta, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada, y fijarán de común acuerdo y de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo las etapas, formalidades, términos y plazos a que deberá sujetarse el arbitraje.

Para todo lo no previsto en el procedimiento arbitral se aplicará supletoriamente el Código de Comercio."

En caso de que las partes elijan el arbitraje de estricto derecho, de conformidad con el artículo 74 del ordenamiento legal en cita, facultarán a la Comisión Nacional a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y determinarán las etapas, formalidades y

términos del procedimiento, los cuales de acuerdo con la ley no deben exceder de los plazos que establece el artículo 75 de la ley.

“Artículo 75.- El procedimiento arbitral de estricto derecho se sujetará como mínimo a los plazos y bases siguientes:

I. La demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve días hábiles; a faltan de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración del convenio, debiendo acompañar el actor al escrito la documentación en se funde la acción y las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio o en su caso ofrecerlas;

II. La contestación a la demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve días hábiles; a faltan de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la notificación de la misma, debiendo el demandado acompañar a dicho escrito la documentación en se funden las excepciones y defensas correspondientes, así como las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio o en su caso ofrecerlas;

III. Salvo convenio expreso de las partes, contestada la demanda o transcurrido el término para hacerlo, se dictará auto abriendo el juicio a un período de prueba de quince días hábiles, de los cuales los cinco primeros serán para ofrecer aquellas pruebas que tiendan a desvirtuar las ofrecidas por el demandado y los diez restantes para el desahogo de todas las pruebas. Cuando a juicio del árbitro y atendiendo a la naturaleza de las pruebas resulte insuficiente el mencionado plazo, éste podrá ser ampliado por una sola vez. Cuando el plazo o la prórroga otorgada por el árbitro, sólo les serán admitidas las pruebas supervenientes, conforme a lo previsto en el Código de Comercio.

Se tendrán además como pruebas las constancias que integren el expediente, aunque no hayan sido ofrecidas por las partes;

IV. Los exhortos y oficios se entregarán a la parte que haya ofrecido

la prueba correspondiente, para que los haga llegar a su destino, para lo cual prueba tendrá la carga de gestionar su diligenciación con la debida prontitud.

En este caso cuando a juicio del árbitro no se desahoguen las pruebas por causas imputables al oferente, se le tendrá por desistido del derecho que se pretende ejercer;

V. Ocho días comunes a las partes para formular alegatos;

VI. Una vez concluidos los términos fijados, sin necesidad de que se acuse rebeldía, el procedimiento seguirá su curso y se tendrá por perdido el derecho que debió ejercitarse, salvo en caso de que no se presente la demanda, supuesto en el que se dejarán a salvo los derechos del reclamante;

VII. Los términos serán improrrogables, se computarán en días hábiles y en todo caso, empezarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que surtan efectos las notificaciones respectivas;

VIII. Se aplicará supletoriamente el Código de Comercio, a excepción del artículo 1235 y a falta de disposición en dicho Código, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, a excepción del artículo 617, y

IX. En caso de que no exista promoción de las partes por un lapso de más de 60 días, contado a partir de la notificación de la última actuación operará la caducidad de la instancia."

Siguiendo los lineamientos del derogado artículo 93Bis de la LFIF, la LPDUSF también faculta a la Comisión para allegarse elementos de prueba para resolver las cuestiones sometidas al arbitraje, y la obligación de las autoridades administrativas y los tribunales para auxiliarle en la esfera de su competencia; de conformidad con su artículo 76.

"Artículo 76.- La Comisión Nacional, tendrá la facultad de allegarse todos los elementos de juicio que estime necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. Para tal efecto, podrá valerse de cualquier persona, sea parte o tercero y de cualquier objeto o documento, ya sea que pertenezca a las partes o

a un tercero, sin más limitaciones que la que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral. Las autoridades administrativas, así como los tribunales deberán auxiliarle en la esfera de su competencia.”

En ésta última parte, consideramos pertinente delimitar y precisar el problema que surge de la disposición en comento, ya que es incongruente que la legislación mencione que con el objeto de resolver de forma expedita los conflictos beneficiarios e instituciones de fianzas, se establece un procedimiento arbitral, a cargo del cual se encuentra la Comisión Nacional; primeramente porque establece como formas del arbitraje la amigable composición y el de estricto derecho; siendo que la LFIF establecía la amigable composición como modo de arbitraje. La LPDUSF faculta a las partes para definir los términos en que tramitará el arbitraje, pero bien, si no hubo acuerdo o arreglo para solucionar el conflicto, estimamos que no habrá acuerdo para someterse a un determinado procedimiento arbitral, con una serie de requisitos y términos similares a los aplicados en el procedimiento ante el Juez Competente de Primera Instancia; aunado a que se indica que para el caso de que el reclamante no presente su escrito inicial, dentro del término pactado, lo que debería considerarse como un incumplimiento del acuerdo arbitral, se dejarán a salvo los derechos del reclamante. Esto nos coloca necesariamente en una situación de retraso en la resolución del conflicto, aplicando los mismos plazos que el juicio ordinario mercantil, pero esencialmente, se prolonga el plazo para el ejercicio de la acción ordinaria mercantil ante los tribunales competentes. Perdiendo entonces la finalidad propuesta, consistente en resolver en forma rápida los conflictos del sector afianzador.

Continuando con la exposición del procedimiento arbitral contemplado en la LPDUSF, puede apreciarse que no disminuyen las cargas y su tiempo de desarrollo, en beneficio de las partes, y no se traduce por tanto, en ventajas entre el beneficiario y la afianzadora.

La CONDUSEF cuenta con una forma impresa, en la que se establecen las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje de referencia, el cual una vez sometido a consideración de las partes, las mismas facultan a la Comisión a resolver la controversia planteada, teniendo en su caso que

renunciar a las reglas a que alude el artículo 72Bis de la LPDUSF, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio del 2002; las cuales referiremos a continuación por considerarlas inoperantes y sobre todo que crean más carga a la solución de la controversia.

Dentro de las disposiciones que instituyen las Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, en lo sucesivo Reglas de Procedimiento; se establecen las normas procesales a que se sujetara el arbitraje ante la CONDUSEF, ante el o los árbitros designados, artículo 1.

El artículo 3 de las Reglas de Procedimiento establece que las controversias que se sometan a la Comisión Nacional pueden ser resueltas por esta, por un árbitro o un tribunal arbitral integrado por tres árbitros, todos ellos inscrito en el registro de árbitros de la Comisión. Cuando se designe a un árbitro único, será de común acuerdo entre las partes, artículo 23; cuando se haya convenido en un tribunal arbitral, cada parte designará un árbitro y, salvo pacto en contrario, el tercer árbitro será designado por la Comisión Nacional. Para comprometer aún más la negativa del sometimiento de las partes al procedimiento arbitral, resulta que ahora este tiene el carácter de oneroso; el artículo 4 establece que cuando la Comisión Nacional funja como árbitro prestara sus servicios de manera gratuita y en su Capítulo Séptimo se constituyen los honorarios de los árbitros:

"CAPITULO SEPTIMO

DE LOS HONORARIOS DE LOS ARBITROS

Artículo 45. Los honorarios de los árbitros se determinarán conforme al siguiente arancel:..."

En el referido arancel el monto mínimo de honorarios por árbitro es la cantidad de Quince Mil Pesos, el cual deberá ser cubierto de conformidad con el artículo 46, si es un árbitro las partes cubrirán el cincuenta por ciento cada una; si se hubiese designado un tribunal arbitral, cada parte cubrirá los honorarios del árbitro que haya designado y del tercer árbitro cada parte cubrirá un cincuenta por ciento. Lo anterior deberá cubrirse de la manera que se establece en el artículo 48, con un depósito antes de la firma del compromiso arbitral, fracción I si se trata de un único arbitro, cada parte

depositará un veinticinco por ciento del importe total de honorarios; fracción II si se trata de un tribunal arbitral cada parte depositará el cincuenta por ciento del total de honorarios del árbitro que designo y el veinticinco por ciento del importe total de honorarios del tercer árbitro. Si no se hiciera el depósito, por negativa o inasistencia de alguna de las partes, se dejarán a salvo sus derechos, y si alguna de las partes hizo el depósito se ordenara su devolución. Debiéndose cubrir la totalidad de los honorarios una vez que el árbitro haya declarado el cierre de la etapa probatoria, artículo 49, debiéndose depositar el importe restante dentro del término de dos días siguientes a que se haya notificado la resolución.

Continuando con las cargas de carácter oneroso, las Reglas de Procedimiento establecen una más, el pago de peritos. En su artículo 55 se determina que cuando se promueva la prueba pericial, el árbitro hará la designación del perito, sin perjuicio de que cada parte pueda designar su propio perito.

“Artículo 56. El árbitro bajo su más estricta responsabilidad y atendiendo a la naturaleza del asunto, determinará el número y los honorarios de los peritos que, en su caso, se requerirán para cada asunto.

Los honorarios de los peritos no podrán exceder, en lo individual, del veinticinco por ciento del monto de los honorarios que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45, corresponderían al árbitro dependiendo de la cuantía del asunto de que se trate ni, en conjunto, del cincuenta por ciento del mencionado monto.”

La forma de realizar el pago del perito designado por el árbitro o árbitros se cubrirán de conformidad con lo establecido en los artículos 57, 58, 59 y 60; los cuales consideramos innecesarios de analizar, en virtud del objetivo del presente trabajo.

Sumado al hecho de carácter técnico especializado en la materia, que hace necesaria la contratación de un abogado que se encargue de la representación en las diligencias antes mencionadas, lo que significa un costo, y una desventaja para el beneficiario, generalmente; las empresas de fianzas por lo regular cuentan un departamento jurídico encargado del litigio o cuentan

con recursos económicos para la contratación de un abogado, aparece ahora en el ordenamiento legal el pago de honorarios de los árbitros, del perito, que en su caso nombre el o los árbitros.

Volviendo al procedimiento, las disposiciones generales las encontramos contenidas en los artículos 6 a 14 de las Reglas de Procedimiento, las cuales podemos resumir de la siguiente manera:

Artículo 5. Cuando la Comisión sea nombrada árbitro, el procedimiento se llevará a cabo en sus oficinas centrales, o en las oficinas de la delegación del domicilio del actor. En caso de duda por existir dos o más delegaciones cercanas al domicilio del actor, se determinará de común acuerdo, o bien la Comisión determinará cual corresponde. Cuando el árbitro no sea uno de la lista de la Comisión el procedimiento se llevará a cabo en sus oficinas.

Artículo 7. Las promociones se presentarán por escrito en el domicilio del árbitro señalado. Si las partes residen fuera del domicilio podrán presentarlas por correo certificado, y se tomará como fecha de presentación el día en que se entreguen en la oficina de correos; o bien las partes pueden acordar otra forma.

Artículo 8. Las notificaciones serán personales, las partes o el árbitro pueden establecer lo contrario; se harán en el domicilio que señalen las partes y surtirán efectos al día siguiente a aquel en que se hayan realizado.

Artículo 9. Los plazos se computarán en días hábiles, siendo inhábiles los que así determine la Comisión.

Artículo 10. La impugnación tiene un término de tres días.

Artículo 12. Las partes podrán convenir sobre la reducción de los plazos.

Artículo 13. Los plazos son improrrogables, sólo el árbitro puede solicitar a la Comisión la prórroga del término para dictar el laudo. Y sólo será prorrogable en dos ocasiones y no por más de treinta días cada una, según lo instituye el artículo 14.

Como podemos ver hasta aquí, no hay una obligación al procedimiento, en virtud de que todos los términos son prorrogables a convenio de las partes.

Los requisitos del compromiso arbitral se encuentran establecidos en el artículo 15, comenzando por el nombre del reclamante, el nombre de la institución financiera, domicilio para emplazar a la institución financiera,

relación de los hechos, objeto del arbitraje, el tipo de arbitraje al que se someten, amigable composición o estricto derecho; nombramiento del árbitro, la Comisión, árbitro único o tribunal arbitral; en su caso designación de los árbitros que integrarán el tribunal arbitral, domicilio donde se llevará a cabo el arbitraje, el compromiso de las partes al procedimiento o su modificación y la fecha del compromiso.

Además, este artículo establece un requisito más de trámite, que retrasa el tiempo de solución, al establecer que para que el compromiso arbitral sea válido deberá firmarse ante la Comisión, para lo cual citara a las partes en sus oficinas para una audiencia. A esta audiencia, cuando no se haya designado como árbitro a la Comisión, se invitará al árbitro o árbitros designados para el compromiso arbitral, artículo 28.

El procedimiento arbitral, contemplado en el capítulo Quinto de las citadas Reglas de procedimiento, artículos 27 a 40; podemos sintetizarlo de la siguiente manera:

1.- Aceptado el compromiso arbitral, se deberá presentar la demanda dentro del término de nueve días siguientes a la firma de éste.

a) Cuando se designe árbitro a la Comisión, en la oficialía de partes de las instalaciones que se hubiere designado.

b) Si se designo a un árbitro o tribunal arbitral, en el domicilio que se haya convenido en el compromiso arbitral; Artículo 29.

2.- Requisitos de la demanda:

a) Nombre del actor, o representante;

b) Nombre de la institución demandada;

c) Las pretensiones reclamadas, en su caso el monto reclamado;

d) Exposición clara y precisa de los hechos en que el actor funde su petición. Artículo 30;

e) Acompañar copia del compromiso arbitral, documentación en que funde su acción, pruebas documentales o ofrecimiento cuando sean distintas (las pruebas documentales se desahogan por su propia naturaleza), artículo 31.

3.- Emplazamiento de la institución financiera, concediendo plazo de nueve días para contestar, artículo 32.

4.- Requisitos de la contestación:

- a) Nombre y domicilio de la institución financiera;
- b) Nombre y domicilio del representante de la institución financiera;
- c) Contestación de los hechos y actos en que se basan las pretensiones;
- d) Las excepciones y defensas a cada una de las pretensiones del actor, artículo 33;

e) Exhibir pruebas documentales a sirvan a su favor, u ofrecer pruebas cuando estas sean distintas a las documentales. La contestación deberá presentarse en el domicilio del árbitro que se señale en el compromiso arbitral, artículo 34.

5.- Si no se contesta la demanda dentro del término señalado, el procedimiento se seguirá en rebeldía, artículo 35.

6.- Contestada la demanda, sólo cuando se ofrezcan pruebas diferentes a las documentales se citará para audiencia; la cual únicamente podrá diferirse una vez y por el tiempo necesario. No podrán ocurrir a ella personas ajenas al procedimiento sin el consentimiento de las partes y del árbitro, artículo 37; el árbitro deberá rechazar las pruebas ajenas a la controversia o no idóneas para resolver, artículo 38.

La admisión de la contestación, la declaratoria de rebeldía o la conclusión de la audiencia de desahogo de pruebas, en su caso, cierran la etapa probatoria, artículo 39.

7.- Término de ocho días para producir alegatos (se entienden comunes para ambas partes), artículo 39.

8.- El término para dictar el laudo es de 60 días, a partir de que se decreta el cierre de la etapa probatoria, artículo 40; y se notificará a las partes mediante entrega de copia certificada del mismo, artículo 44.

Consideramos que aún cuando en la LPDUSF se prevé la orientación jurídica y defensa legal de los usuarios para el caso de que no cuenten con recursos; y que la CONDUSEF cuenta con una forma impresa, en las que se establecen las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje, facultando a la Comisión para resolver la controversia y haciendo renuncia expresa a las Reglas de Procedimiento; la no obligatoriedad del arbitraje, la facultad de las partes para modificar o determinar los plazos, los costos del

arbitraje conllevan normalmente al mismo resultado: dejar a salvo los derechos de los quejosos, con el inconveniente de haber transcurrido un considerable tiempo.

4.6 Ejecución

El laudo es la resolución que pone fin al juicio arbitral. Al respecto la LPDUSF establece:

“Artículo 77. Quien funja como árbitro, después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por el usuario.

Los laudos dictados por los árbitros propuestos por la Comisión Nacional que no hayan sido cumplidos en el plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo 81 de esta Ley, deberán ser enviados por el árbitro a la Comisión Nacional, a fin de que ésta proceda conforme a lo dispuesto en los artículos 80 y 81.”

Al respecto, los citados artículos 80 y 81 de la LPDUSF establecen: “Artículo 80. Corresponde a la Comisión Nacional adoptar todas aquellas medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos dictados por la propia Comisión, así como de aquellos emitidos por los árbitros propuestos por ella, para lo cual mandará, en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere emitido el laudo, o se restituya el servicio financiero que demande.

Los convenios celebrados ante la Comisión Nacional tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria.

Artículo 81. En caso de que el laudo emitido por la Comisión Nacional o por el árbitro propuesto por ésta, condene a la institución financiera a resarcir al usuario, la institución financiera tendrá un plazo de quince días hábiles contado a partir de la notificación para hacerlo.

Si la institución financiera no cumple en el tiempo señalado, la Comisión Nacional enviará el expediente al juez competente para su ejecución.

Las autoridades administrativas y los tribunales estarán obligados a auxiliar a la Comisión Nacional, en la esfera de su respectiva competencia. Cuando la Comisión Nacional, solicite el auxilio de la fuerza pública, las autoridades competentes estarán obligadas, bajo su más estricta responsabilidad, a prestar el auxilio necesario con la amplitud y por todo el tiempo que se requiera.”

De acuerdo con el artículo 78 de la LPDUSF, el laudo, así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, sólo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo; sin perjuicio de que las partes soliciten la aclaración del laudo dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando consideren que existe error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo. Sin embargo, conforme al artículo 79 de la LPDUSF, se suprime el recurso de revocación, colocando en su lugar al recurso de revisión, el cual deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas.

Cabe aclarar que contra el laudo, así como contra las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, sólo admiten el amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, en atención a la jurisprudencia emitida, la cual aunque trata de seguros es aplicable a la materia de fianzas:

“769. SEGUROS, AMPARO CONTRA LAUDO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE. Competencia para conocer de la reclamación contra el acuerdo que turna el amparo a un Juez de Distrito en Materia Administrativa. Si se interpuso una demanda de garantías en contra de la Comisión Nacional de Seguros, autoridad federal, que no es, ni puede en forma alguna estimarse un órgano propiamente judicial dado que el conjunto de trámites que se desenvuelven ante dicha Comisión no constituyen lo que nuestra legislación denomina “juicio” (Constitución, Artículo 107, fracción III, b) y c); Ley de Amparo, artículo 114, fracciones II a V), sino que es un procedimiento seguido en forma de juicio (artículo 114, II, segundo párrafo, de dicha ley) ante “autoridades distintas de las judiciales o de las juntas

de conciliación y arbitraje" (misma fracción primer párrafo), no se trata en este caso de "materia judicial" (Constitución, 107, III, encabezado), sino de "materia administrativa" (mismo artículo, fracción IV) ... (Sexta época, tercera parte: vol. CXVIII, p.103. Reclamación en el amparo en revisión 7318/1965. Carmen Murillo Cárdenas de Olivas. Mayoría de 4 votos, contra voto particular que emitió el Mtro. Jorge Inarritu. Publicada en nuestra "Actualización II Administrativa, tesis 478, p.285)."

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

Corresponde a la comisión, en términos de la transcripción del artículo 80 de la LPDUSF, la ejecución del laudo que pronuncie, para lo cual podrá adoptar todas aquellas medidas necesarias para la debida cumplimentación del laudo dictado; ordenará, en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere dictado el laudo. Es de aclarar que en materia de fianzas la Comisión Nacional no tendrá que acudir al juez para que ordene la ejecución y cumplimiento de los laudos dictados por la misma, así como de aquellos laudos emitidos por los árbitros propuestos por ella; en caso de negativa u omisión por parte de la afianzadora, la Comisión ordenará el remate de valores invertidos; si estos estuvieran considerados en las reservas de la empresa ésta deberá reponerlos de acuerdo a lo que legalmente se establece para la reconstitución de las reservas (artículo 83 LPDUSF).

"Artículo 83. Tratándose de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, así como de las Instituciones de Fianzas, en caso de no ejecución del laudo, se ordenará el remate de valores invertidos conforme a las leyes respectivas."

El laudo que condene a una institución de fianzas, le otorgará para su cumplimiento un plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación; si no lo efectuare, la CONDUSEF, impondrá a la institución de fianzas de que se trate una multa que podrá ser hasta por el importe de lo condenado, o bien de 100 a 1000 días de salario, sin perjuicio de que corresponde a la citada Comisión la ejecución del laudo; artículos 82 y 84 de la LPDUSF.

"Artículo 82. La Comisión Nacional, para el desempeño de las

facultades establecidas en este capítulo, podrá emplear las siguientes medidas de apremio:

- I. Multa, en los términos señalados en esta ley y
- II. El auxilio de la fuerza pública.

Artículo 84. Para verificar el cumplimiento de los laudos, la Comisión Nacional requerirá al director general o al funcionario que realice las actividades de éste, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes, haber pagado, en los términos del artículo 81, las prestaciones a que hubiere sido condenada la institución financiera; en caso de omitir tal comprobación, la Comisión nacional impondrá a la propia institución financiera una multa que podrá ser hasta por el importe de lo condenado o bien la establecida en el artículo 94 fracción VII y requerirá nuevamente a dicho funcionario para que compruebe el cumplimiento puntual dentro de los quince días hábiles siguientes. Si no lo hiciera se procederá en términos del artículo 81 y, en su caso resultarán aplicables las disposiciones relativas a desacato de una orden judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, la parte afectada podrá solicitar a la Comisión Nacional el envío del expediente al juez competente para su ejecución, la cual realizará conforme a lo previsto en su propia ley."

Por lo tanto para el cumplimiento de un laudo que se hubiere dictado, la Comisión, se encuentra plenamente facultada para su ejecución.

De acuerdo con las razones y fundamentos consignados en éste trabajo, se requiere de un procedimiento más ágil que permita una pronta solución que evite daños mayores a los beneficiarios e instituciones de fianzas; en esa virtud se considera conveniente presentar una propuesta de modificación a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en consecuencia a la Ley para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros, con la correspondiente derogación de las Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, para quedar de la siguiente manera:

Se reforma el primer párrafo, las fracciones II y III del artículo 93 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas:

Artículo 93. Los beneficiarios de las fianzas deberán presentar sus reclamaciones por responsabilidades derivadas de los derechos y obligaciones que consten en la póliza respectiva, directamente ante la institución de fianzas. En caso que ésta no le dé contestación dentro del término legal o que exista inconformidad respecto de la resolución emitida por la misma, el reclamante podrá, a su elección, hacer valer sus derechos ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; o bien, ante los tribunales competentes en los términos previstos por el artículo 94 de esta Ley. En el primer caso, las instituciones afianzadoras estarán obligadas a someterse al procedimiento de conciliación y arbitraje a que se refiere la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

En las reclamaciones en contra de las instituciones de fianzas se observará lo siguiente:

I.- ... ;

II.- Si a juicio de la institución procede parcialmente la reclamación, podrá hacer el pago de lo que reconozca dentro del plazo que corresponda, conforme a lo establecido en la fracción anterior y el beneficiario estará obligado a recibirlo, sin perjuicio de que haga valer sus derechos por la diferencia, en los términos de la siguiente fracción. Si el pago se hace después del plazo referido, la institución deberá cubrir los intereses mencionados en el artículo 95 Bis de esta Ley, en el lapso que dicho artículo establece, contando a partir de la fecha en que debió hacerse el pago;

III.- Cuando el beneficiario no esté conforme con la resolución que le hubiere comunicado la institución, podrá a su elección, acudir ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros a efecto de que su reclamación se lleve a través de un procedimiento conciliatorio y de arbitraje, o hacer valer sus derechos ante los Tribunales Competentes, conforme lo

establecido en los términos de la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y del artículo 94 de esta

Ley; y

IV.-

Se reforman las fracciones III y IV del artículo 11, se adiciona el Capítulo I del Título Quinto, se adiciona el artículo 60, se adiciona el primer párrafo y se adiciona la fracción VI del artículo 63, se adiciona el primer párrafo, se reforman las fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y se adicionan las fracciones XII, XIII y XIV del artículo 68; se modifica el primer párrafo del artículo 69, se deroga el artículo 72bis, se modifican primer y último párrafo y la fracción III del artículo 72ter, se modifica primer párrafo y se deroga el segundo párrafo del artículo 77, se modifica primer párrafo del artículo 80, se modifica primer y segundo párrafo del artículo 81 de la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros:

Artículo 11. La Comisión Nacional está facultada para:

I. ... ;

II. ... ;

III. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio y de arbitraje, entre el usuario y la institución financiera en los términos previstos en esta ley, así como entre una institución financiera y varios usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un contrato para lo cual dichos usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de esta ley;

IV. Actuar como árbitro en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con esta Ley, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios con las instituciones financieras, así como emitir dictámenes de conformidad con esta Ley;

V. ... ;

VI. ... ;

VII. ... ;

VIII. ... ;

IX.	...
X.	...
XI.	...
XII.	...
XIII.	...
XIV.	...
XV.	...
XVI.	...
XVII.	...
XVIII.	...
XIX.	...
XX.	...
XXI.	...
XXII.	...
XXIII.	...
XXIV.	...
XXV.	...

CAPITULO I

DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Artículo 60. La Comisión Nacional está facultada para actuar como conciliador y arbitro entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos.

...

Artículo 63. La Comisión nacional recibirá las reclamaciones de los usuarios con base a las disposiciones de esta Ley. Dichas reclamaciones podrán presentarse ya sea por comparecencia directa del afectado o en forma escrita, cumpliendo los siguientes requisitos:

- I.- ... ;
- II.- ... ;
- III.- ... ;
- IV.- ... ;
- V.- ... ;

VI.- Deberá acompañar a su reclamación la documentación en que funde su acción y las pruebas que puedan servir a su favor en el procedimiento conciliatorio y de arbitraje;

Artículo 68. En caso de que el usuario presente reclamación ante la Comisión Nacional contra alguna institución financiera, deberá presentar su reclamación acompañado al escrito la documentación en se funde la acción y las pruebas que puedan servir a su favor en el procedimiento conciliatorio y de arbitraje, conforme a las siguientes reglas:

I.- La Comisión Nacional citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación;

II.- La institución financiera deberá, por conducto de un representante, dar contestación a la reclamación por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación a que se refiere la fracción anterior;

III.- En la contestación se responderá detalladamente y de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, debiendo acompañar a dicho escrito la documentación en que se funden las excepciones y defensas correspondientes, así como las pruebas que puedan servir a su favor en el procedimiento; en caso contrario, dicha contestación se tendrá por no presentada para todos los efectos legales a que haya lugar;

IV.- La falta de presentación de los interesados, no podrá ser causa para suspender o diferir la audiencia referida y ésta deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la Comisión Nacional no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual se deberá verificar dentro de los cinco días hábiles siguientes;

V.- La falta de presentación de la contestación a que se refiere el párrafo anterior hará tener por cierto lo manifestado por el usuario, independientemente de las sanciones a que haya lugar de

conformidad con lo señalado en esta Ley;

VI.- En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuera posible, las partes facultarán a la Comisión Nacional para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada, y fijarán de común acuerdo y de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje.

VII.- La Comisión Nacional cuando así lo considere o a petición de parte, en la audiencia de conciliación correspondiente podrá requerir información o prueba adicional, en términos del artículo 76 de esta Ley; señalando, en su caso, término para su presentación.

Se tendrán además como pruebas las constancias que integren el expediente.

VIII.- Para el caso de que la Comisión Nacional estime necesario girar exhortos y oficios, estos se entregarán a las partes para su diligencia, dentro del término que a consideración de la Comisión se designe.

IX.- Concluida la recepción de pruebas, la Comisión Nacional fijará un término común a las partes, de cinco días, para que formulen alegatos de su parte.

X.- Una vez concluidos los términos fijados, sin necesidad de que se acuse rebeldía, el procedimiento seguirá su curso y se tendrá por perdido el derecho que debió ejercitarse.

XI.- Los términos serán improrrogables, se computarán en días hábiles y en todo caso, empezarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que surtan efectos las notificaciones respectivas.

XII.- En caso de que las partes lleguen a un acuerdo para la resolución de la reclamación, el mismo se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. En todo momento, la Comisión Nacional deberá explicar al usuario los efectos y alcances de dicho acuerdo; si después de escuchar la explicación el usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y por la

Comisión Nacional, fijándose un término para acreditar su cumplimiento;

XIII.- La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la institución financiera y, en caso de omisión, se hará acreedora a la sanción que proceda conforme a la presente Ley, y

XIV.- Concluidas las audiencias de conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la Comisión Nacional ordenará a la institución financiera correspondiente que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación, dando aviso de ello, en su caso, a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión. Ese registro contable podrá ser cancelado por la institución financiera, bajo su estricta responsabilidad, si transcurridos ciento ochenta días naturales después de su anotación, el reclamante no ha hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio al procedimiento arbitral conforme a esta Ley.

En el caso de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, la orden mencionada en el primer párrafo de esta fracción, se referirá a la constitución e inversión conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no deberá exceder de la suma asegurada. Dicha reserva se registrará en una partida contable determinada.

Artículo 69. En caso de que el usuario no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha fijada para su celebración justificante de su inasistencia, a satisfacción de la Comisión Nacional, se le tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Comisión Nacional por los mismos hechos, debiendo levantarse acta en donde se haga constar la inasistencia del usuario.

....

Artículo 72bis. Se deroga.

Artículo 72ter. Para poder ser árbitro de la Comisión Nacional,

deberán reunirse los siguientes requisitos:

I.- ... ;

II.- ... ;

III.- Contar por lo menos con tres años de práctica legal en asuntos financieros, los cuales necesariamente deberán de ser en el área de la figura financiera de la que vayan a conocer, y no podrán ser designados para conocer sobre asuntos de una figura financiera distinta a la de su conocimiento;

IV.- ... ;

V.- ... ;

VI.-

Cuando la Comisión designe al conciliador que conocerá del procedimiento de conciliación y arbitraje, será requisito indispensable que haya tenido práctica legal en el área a la que corresponda la materia objeto de la reclamación presentada.

Artículo 73. Se deroga.

Artículo 74. Se deroga.

Artículo 75. Se deroga.

Artículo 77. El Conciliador de la Comisión Nacional, que conozca del procedimiento de conciliación y arbitraje, después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada.

Artículo 80. Corresponde a la Comisión Nacional adoptar todas aquellas medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos dictados por la propia Comisión, para lo cual mandará, en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere emitido el laudo, o se restituya el servicio financiero que demande.

...

Artículo 81. En caso de que el laudo emitido por la Comisión Nacional condene a la institución financiera a resarcir al usuario, la institución financiera tendrá un plazo de quince días hábiles contado a partir de la notificación para hacerlo.

Si la institución financiera no cumple en el tiempo señalado, la

Comisión Nacional procederá a su ejecución en términos del artículo 83 de esta ley.

...

Se modifica la fracción segunda del Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Artículo 19. Corresponde a la Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I.- Brindar atención a las reclamaciones que presenten los usuarios en contra de las instituciones financieras, así como tramitar el procedimiento de conciliación y arbitraje, en caso de que la se presente la reclamación ante la Comisión Nacional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 60 a 81 de la Ley;

II. ;

III.- ;

IV.- ;

V.- ;

VI.- ;

VII.- ;

VIII.- ;

IX.- ;

Se derogan las Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Ante la necesidad de regular sus relaciones, el hombre creó normas que tenían el ánimo de asegurar que el obligado cumpliera con el deber que se le imponía; entonces la relación contractual de la fianza tiene su origen en el nacimiento mismo de la civilización.

SEGUNDA.- La renuncia de los individuos a obligarse gratuitamente por otro y sin tener un interés inmediato, provocó la dificultad de sustituir al afianzador personal por la corporación impersonal, favoreciendo la aceptación de fiadores corporativos; naciendo así lo que actualmente se conoce como Fianza de Empresa.

TERCERA.- El origen de las compañías de fianzas lo encontramos en Londres, a principios del siglo XVIII, en nuestro país la primera afianzadora establecida fue la American Surety de New Cork, en 1895; la cual fue adquirida por accionistas mexicanos en el año de 1913, para constituir la primera compañía de fianzas nacional, denominada Compañía Mexicana de Garantías, S.A.; la cual mediante una fusión en el año de 1991, se denominó Crédito Afianzador, S.A. Compañía Mexicana de Garantías.

CUARTA.- La evolución jurídica de la fianza de empresa en México, la encontramos en la época independiente, cuando se iniciaron los primeros proyectos para la expedición de leyes reglamentarias de la fianza.

QUINTA.- De conformidad con el artículo 2794 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, la fianza es un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor si éste no lo hace.

La fianza particular es aquella que otorga cualquier persona, física o moral, que quiera obligarse por otro a título gratuito; sin perjuicio de que se convenga alguna retribución para el fiador.

SEXTA.- La fianza de empresa es el contrato por medio del cual una sociedad

anónima, autorizada previamente por el Gobierno Federal para constituirse en fiador de manera sistemática y onerosa; a través del otorgamiento de una póliza, se compromete ante un beneficiario a pagar por su fiado, en caso de que éste incumpla en sus obligaciones.

SEPTIMA.- Por ser la fianza una actividad de práctica constante, existe la necesidad de un órgano regulador de las compañías emisoras de la fianza de empresa, cuya misión es garantizar al público usuario que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes; destacando el proveer las medidas que estime necesarias para que las instituciones de fianzas cumplan con las responsabilidades contraídas con motivo de las fianzas otorgadas, y la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario; el órgano regulador de las compañías de fianzas, es la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros.

OCTAVA.- La CONDUSEF, a través de sus conciliadores, buscará la manera de que las partes concilien sus intereses, proponiendo en su caso soluciones para tal efecto y evitar de esa manera que las partes lleguen a juicio. Todo el procedimiento ante la Comisión se ha convertido en un mero trámite de citar a las partes, escuchar la negativa de someterse al arbitraje y levantar el acta correspondiente; sólo se exhorta a las partes para que platicuen para ver si pueden llegar a un acuerdo. Aunado a esto, las compañías ratifican la improcedencia de la reclamación, ya sea porque se tengan elementos para ello o simplemente para retrasar la resolución.

NOVENA.- La CONDUSEF atrae las facultades de la CNSF, con todo y el incorrecto procedimiento de reclamación, en virtud de que las modificaciones o reformas al procedimiento no derivan en la solución del conflicto, sino, a convertirse en un mero trámite legal. Sino hubo arreglo para solucionar el conflicto, estimamos que no habrá acuerdo para someterse a un procedimiento arbitral, con una serie de requisitos y términos similares a los aplicados en el procedimiento ante el Juez competente de Primera Instancia; no disminuyen las cargas ni su tiempo de desarrollo, y se traducen en desventajas para el beneficiario.

DECIMA.- Consideramos ineficaz a la Comisión Nacional de Seguros y

Fianzas, inicialmente, y a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con posterioridad, respecto de la reclamación de pago de fianza de empresa.

DECIMA PRIMERA.- El órgano regulador establece como requisito que sus funcionarios tengan experiencia en servicios financieros, respecto del instrumento de que se trate, lo que lo convierte en perito en la materia; el artículo 3º del RICNSF y diversos de la LPDUSF, establecen como mínimo tres años en la práctica legal en asuntos financieros. Además, de ser la encargada de la etapa de ejecución, tanto de las sentencias y mandamientos de embargo, como de los laudos por ella emitidos, en términos del artículo 80 de la LPDUSF, la Comisión Nacional no tendrá que acudir al Juez para que ordene la ejecución y cumplimiento de los laudos emitidos por los árbitros propuestos por ella; en caso de negativa u omisión por parte de la afianzadora, si no que ordenará el remate de valores invertidos, artículo 83 LPDUSF. Lo anterior la faculta plenamente para ejecutar todas aquellas resoluciones derivadas de la reclamación de fianza.

DECIMA SEGUNDA.- Es incongruente que la legislación mencione que con el objeto de resolver de forma expedita los conflictos entre beneficiarios e instituciones de fianzas, se establece un procedimiento a cargo de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; el cual cuenta con una serie de requisitos y términos similares al procedimiento ante el Juez de Primera Instancia; provocando necesariamente un retraso en la resolución del conflicto; perdiendo entonces la finalidad propuesta, consistente en resolver en forma rápida los conflictos del sector afianzador.

De acuerdo con las razones y fundamentos consignados en éste trabajo, se requiere de un procedimiento más ágil que permita una pronta solución que evite daños mayores a los beneficiarios e instituciones de fianzas, en esa virtud se considera conveniente presentar una propuesta de modificación a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, a la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con la correspondiente derogación de las Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

BARRERA GRAF, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa S.A., México, 1999, 3° Reimpresión, 271 p.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Sobre el Arbitraje Estudios. Cardenas Editor Distribuidor, México, 1995, 117 p.

CERVANTES ALTAMIRANO, Efrén. Fianza de Empresa. Antecedentes Históricos y Naturaleza Jurídica. Publicaciones del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario. Universidad Autónoma de México. Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, 1950, 155 p.

CONCHA MALO, Ramón, La Fianza en México. Futura Editores S.A., México, 1988, 267 p.

DE JESÚS SÁNCHEZ FLORES, Octavio Guillermo, El Contrato de Fianzas. Editorial Porrúa S.A., México, 2001, 1002 p.

DE PINA VARA, Rafael, Elementos de Derecho Mercantil Mexicano, 24° Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1994, 499 p.

DÍAZ BRAVO, Arturo. Contratos Mercantiles. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1991, 208 p.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Derecho Civil. Teoría del Contrato. Contratos en Particular. Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, 206 p.

FLORIS MARGADANT S, Guillermo, Derecho Privado Romano, 20° Edición, Editorial Esfinge, S.A. De C.V., México, 1994, 530 p.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 41° Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 444.

MOLINA BELLO, Manuel, La Fianza. Cómo Garantizar sus Obligaciones con Terceros, McGraw-Hill, México, 1994, 296 p.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, Contratos Civiles, 5° Edición,

Editorial Porrúa S.A., México, 1998, 206 p.

RUIZ RUEDA, Luis, Fianza de Empresa. Estudios Jurídicos, Fianzas México S.A., Edición Conmemorativa, 1985, 187 p.

RUIZ DE CHÁVEZ Y SALAZAR, Salvador, Importancia Jurídica y Practica de las Clasificaciones de los Contratos Civiles, 2° Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997, 410 p.

VILLORO TORANZO, Manuel. Introducción al Estudio del Derecho. 9° edición, Editorial Porrúa, México, 1990, 420 p.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Ediciones Delma, México, 2000, 199 p.

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS. 36ª edición. Editorial Porrúa, México, 2001, 322 p.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. AGENDA CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, 3ª edición. Ediciones Fiscales, México, 2002. 350 p.

CÓDIGO DE COMERCIO. COLECCIÓN MERCANTIL. 2ª Edición. Ediciones Delma. México, 2002,.1132 p.

LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. AGENDA DE SEGUROS Y FIANZAS. Ediciones Fiscales, México, 2002, 329 p.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. AGENDA DE SEGUROS Y FIANZAS. Ediciones Fiscales, México, 2002, 329 p.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. AGENDA DE SEGUROS Y FIANZAS. Ediciones Fiscales, México, 2002, 329 p.

ECONOGRAFÍA

PONENCIAS PRESENTADAS EN EL SEGUNDO Y TERCER CONGRESO NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO DE SEGUROS Y FIANZAS CELEBRADO EN GUANAJUATO, GTO. Y VERACRUZ, VER.