

Fecha de publicación: 14/07/1993 </

Categoría: DECRETO </

Proceso legislativo:
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICION DE MOTIVOS
MÉXICO, D.F., A 20 DE MAYO DE 1993
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

"CC.SECRETARIOS DE LA
CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
P R E S E N T E S

Entre los objetivos primordiales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, destaca la modernización de los intermediarios financieros no bancarios, que demandan una revisión continua del marco legal que los rige, al de ampliar los procesos de autorregulación, flexibilización, simplificación y desregulación administrativas.

En este contexto y ante la situación de la apertura de nuestra economía, se requiere promover nuevas reformas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que permitan a las instituciones del sector, estar en condiciones de continuar proporcionando adecuadamente su servicio de afianzamiento, a fin de propiciar su desarrollo y crecimiento.

En la iniciativa que ahora someto a la consideración de esa Soberanía se plasman las principales directrices que permitirán a las instituciones enfrentar las actuales condiciones de apertura y competitividad, a través de la adopción de medidas que les faciliten alcanzar una mayor y más flexible capacidad operativa; simplificar y agilizar el servicio del afianzamiento; diversificar más las responsabilidades asumidas y con base en las disposiciones de la legislación mercantil, se establecen procedimientos convencionales de ejecución de las garantías constituidas a su favor.

Con la finalidad de proporcionar a las instituciones de fianzas una adecuada capacidad operativa más dinámica, que les permita satisfacer los requerimientos respecto de los diversos tipos y montos de afianzamiento acorde con las condiciones cambiantes de la economía se propone modificar las bases para la determinación de capital base de operaciones al incorporar al mismo totalidad de la reserva de contingencia.

Considerando que la operación técnica del seguro y de la fianza son diferentes, al asumir los primeros riesgos y la segundas responsabilidades, resulta conveniente, sobre todo en la práctica de operaciones con entidades del exterior, dejar perfectamente definido que las instituciones de fianzas cederán vía reafianzamiento, en todo caso, operaciones propias de su actividad, por lo que sugiere suprimir el concepto de reaseguro de aquellos artículos que lo consignan en la Ley, toda vez que la operación que sirve de apoyo a la de afianzamiento es la de reafianzamiento, la que inclusive ya se encuentra reconocida en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros para que la practiquen tanto las instituciones de seguros como las de reaseguro. En lo tocante al cofianzamiento, se prevé que éste se practique sólo entre instituciones autorizada en atención a su naturaleza, por ende, a la prohibición de que las entidades del exterior realicen operaciones de afianzamiento entre residentes del país.

Con el propósito de que se dé una mayor diversificación de las responsabilidades que asumen las instituciones de fianzas, se reconoce en las presentes reformas la posibilidad de que puedan organizarse y operar instituciones que se dediquen exclusivamente a practicar la operación de reafianzamiento, en apoyo al afianzamiento directo.

Se dispone que las fianzas expedidas en papelería oficial de las instituciones así como las primas que cobren los agentes a través de recibos oficiales serán legalmente validos, con el propósito de dar mayor seguridad jurídica al público usuario de la fianza.

Cumpliendo con los propósitos de simplificación administrativa se elimina la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación, las firmas de las personas autorizadas por las instituciones para suscribir las pólizas de fianza.

Acorde con las actuales condiciones económicas que exigen una mayor movilidad de los recursos económicos de las empresas, se da la alternativa de que las instituciones de fianzas puedan operar bajo un régimen de capital fijo o variable; este último, no tendrá mayor limitante que la de respetar el capital mínimo pagado que durante el primer trimestre de cada año determine la autoridad.

El procedimiento que se seguirá para fijar el capital mínimo pagado, se consigna en Ley y se propone que se a calculado con base en la cantidad que sea mayor entre el resultado de aplicar el cuatro por ciento a la suma del capital pagado y de las reservas de capital, correspondientes al fin del ejercicio anterior, del total de las instituciones, o el resultado de actualizarlo tomando como factor de ajuste el índole de inflación.

Con el propósito de garantizar que la administración de las instituciones quede bajo la responsabilidad de personas con amplia experiencia en materia financiera y reconocida honorabilidad, se establecen requisitos para ocupar los cargos de consejeros, directores generales o sus equivalentes así como de funcionarios en las dos jerarquías inferiores a la de estos últimos. Adicionalmente se establecen que dichos funcionarios así como los comisarios de la sociedad, requerirán de la aprobación de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para ocupar los cargos mencionados.

En virtud de que actualmente no se expresa en la Ley qué operaciones puedan realizar las instituciones de fianzas además de las de afianzamiento y reafianzamiento, se propone consignar en la Ley un catálogo de operaciones, entre las que destacan las relativas a la posibilidad de emitir obligaciones subordinadas necesariamente convertibles a capital y la de constituirse como fiduciarias de garantía en los términos de la iniciativa.

Con el propósito de dar mayor certeza respecto al monto de las responsabilidades que puedan asumir las instituciones de fianzas por cada fianza que expidan o por el conjunto de ellas, se consignan nuevas bases para determinar el margen de operación y el límite de retención de las mismas, las cuales también serán aplicables a las instituciones de seguros y de reaseguro que se dediquen a practicar operaciones de reafianzamiento.

Asimismo, con el objeto de evitar cúmulos excesivos de responsabilidades del otorgamiento de fianzas o la expedición de fianzas por montos significativos y de que las mismas se diversifiquen, se prevé un límite a las responsabilidades asumidas en función de las garantías con que se cuente y del tipo de fianzas de que se trate así como de otros criterios que en su oportunidad podrá señalar la autoridad mediante disposiciones de carácter general.

En este sentido, un cambio fundamental consiste en la determinación del límite de retención, toda vez que el mismo se calculará en relación a las responsabilidades que se asuman y no sobre las primas retenidas como hasta el momento se ha venido haciendo.

Para evitar el excesivo cúmulo de responsabilidades se dispone que ninguna institución pueda retener responsabilidades en exceso de su margen de operación.

Para lograr una mayor competitividad, se considera que la dispersión de las responsabilidades debe ser libre y no sujetarse a un orden de preferencia determinado, razón por la cual se abre la posibilidad para que las instituciones de fianzas puedan contratar reafianzamiento con las entidades del exterior sin que necesariamente tengan primero que hacerlo con las instituciones del país. En contrapartida, se prevé la fijación de límites al reafianzamiento tomado y cedido

buscando que exista un equilibrio entre ambos tipos de operaciones.

El régimen de garantías de recuperación de las instituciones de fianzas es factor determinante para que las mismas mantengan su solvencia y solidez financiera, de tal manera que sea considerado conveniente dotarlas de autonomía suficiente para que bajo su propio criterio asuman responsabilidades en el otorgamiento de fianzas, basándose en elementos objetivamente comprobables.

Un problema que enfrentan las instituciones estriba en el hecho de que aunque cuenten con suficientes garantías en la mayoría de los casos, conlleva períodos prolongados para su recuperación, lo que pone en riesgo su liquidez para cumplir con las reclamaciones que se les presentan. A fin de contrarrestar dicho inconveniente, en la iniciativa se establecen procedimientos convencionales para ser más expedita la ejecución de los distintos tipos de garantía con que cuentan las instituciones.

En cuanto al régimen de reservas, se determina que la de contingencia se debe constituir por el equivalente a un 10% sobre las primas retenidas y no como hasta ahora ha sido en que se aplica un 15% al mismo concepto si bien se le deducen diversos rubros que hacen compleja su determinación.

Se reordena y moderniza el régimen de inversión de las instituciones de fianzas, suprimiendo la inversión obligatoria y canalizada, para adecuarlo al que predomina en las demás entidades del sistema financiero del país, lo cual les permitirá alcanzar mayor liquidez y solidez financiera.

Se ha revisado el régimen de prohibiciones a que están sujetas las instituciones de fianzas para eliminar aquellos supuestos que ya no resulta conveniente mantener en las actuales condiciones de apertura destacando, entre otras, la posibilidad de que ahora se les permite operar con sus propias acciones en los casos previstos por la Ley del Mercado de Valores y de que puedan emitir acciones preferentes o de voto limitado para contar con fuentes adicionales de financiamiento.

Con el propósito de homologar el tratamiento contable del superávit inmobiliario de las instituciones de fianzas con el que prevalece en las entidades financieras, se eliminan las reservas complementarias de activo para constituir en su lugar una cuenta de superávit por revaluación. Asimismo, se posibilita que el superávit constituido sobre inversiones inmobiliarias pueda capitalizarse ya que actualmente la Ley dispone que debe abonarse a cuenta de resultados y, por último, con efectos de simplificación administrativa, se establece que el registro en el pasivo de las obligaciones que contraigan dichas instituciones quedará sujeto a las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Tomando en cuenta la dificultad que implica para las instituciones de fianzas el asiento en libros y registros del considerable volumen de operaciones que realizan, se han ampliado los plazos relativos a dichos asientos así como para la entrega de los informes de sus comisarios y dictámenes de sus auditores externos ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

En lo relativo a la documentación relacionada con el otorgamiento de fianzas o para ceder responsabilidades en reafianzamiento, se ha introducido la medida de simplificación administrativa de que una vez sometida a la consideración de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, las instituciones estarán en libertad de utilizarla en su operación si en un plazo de 30 días naturales la mencionada Comisión no les señala las modificaciones o correcciones que estime pertinentes efectuar.

Como medida complementaria para que se dé una libre y sana competencia en el sector, se propone eliminar el control que lleva la Comisión sobre las tarifas de las primas que las instituciones cobran por las fianzas que otorgan, las comisiones que cubren por el reafianzamiento, coafianzamiento y reaseguro así como las remuneraciones que pagan a sus agentes, dejando dichas tarifas a libre juego de la oferta y la demanda.

En cuanto a las personas que intermedian en la contratación directa de fianzas se establece un marco regulatorio semejante al que prevalece en la materia de seguros, clasificándolas en

personas físicas vinculadas a las instituciones por una relación de trabajo; personas físicas que se dediquen a la actividad de intermediación con base en contratos mercantiles y en personas morales que se constituyan para operar en esta actividad.

En una etapa convencional se prevé que institución de fianzas tenga la posibilidad de allegarse de todos los elementos necesarios que le permitan resolver en el corto plazo las reclamaciones que se le presenten. Asimismo, se admite que la institución de fianzas pueda realizar pagos parciales de lo que considere procedente y con la obligación a cargo del beneficiario de recibirlos sin perjuicio de lo que posteriormente haga valer sus derechos por la diferencia de lo reclamado. Sin embargo, en todo momento se cuida que la institución tenga la obligación de pagar intereses al beneficiario cuando no realice sus pagos oportunamente, aún de aquéllos que hubieses sido parciales.

Actualmente la etapa administrativa consta de procedimiento de conciliación y de un juicio arbitral que puede desarrollarse en amigable composición o en estricto derecho, lo cual puede derivar en tres instancias sucesivas que van en detrimento del beneficiario de la póliza de fianza, además de las inherentes dificultades jurídicas que implica para la autoridad llamar a juicio arbitral en estricto derecho a terceros como es el caso del fiado y la ejecución del laudo que al efecto se dicte, razón por la que en las presentes reformas se propone que esta etapa administrativa sólo conste de un procedimiento de conciliación y si se designa árbitro a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas que el juicio respectivo se desarrolle en amigable composición, lo cual deja en libertad al beneficiario de agotar estas instancias o bien acudir directamente ante los tribunales competentes. Asimismo, para fortalecer el papel de la autoridad, desde la instancia conciliatoria se le faculta para multar a la institución que no asista a la misma o no rinda los informes detallados sobre la procedencia o improcedencia de la reclamación.

En lo tocante a la ejecución de las fianzas expedidas a favor de la autoridad, a que se contrae la Ley, se introduce la modalidad de que a elección del beneficiario se puedan seguir el procedimiento de conciliación, el juicio arbitral en amigable composición o, bien, el procedimiento administrativo de ejecución de fianzas, con lo cual se espera recuperar más rápidamente los recursos de las autoridades.

En relación a lo anterior, para efectos de simplificación administrativa tomando en cuenta que es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas la encargada de inspeccionar y vigilar los recursos con que cuentan las instituciones de fianzas, se transfiere a dicha Comisión la facultad de rematar en bolsa, los valores propiedad de la misma, bastantes para cubrir el importe de lo que se les reclama de pago.

Considerando que las instituciones de fianzas tienen el legítimo interés en que se expediten los procedimientos para el cobro de las cantidades que se les adeudan por concepto de primas vacacionales y no pagadas así como por lo que hubieren pagado a los beneficiarios de las pólizas de fianza, se propone incorporar importantes reformas que les permita recuperar estos recursos que propiamente forman parte de su patrimonio.

En consecuencia, se propone que las instituciones de fianzas puedan convenir libremente con los solicitantes, fiados, obligados solidarios o contrafiadores, procedimientos convencionales ante tribunales o arbitrios para resolver sus controversias y la forma de hacer efectivas las garantías de recuperación otorgadas a su favor.

En virtud de lo expuesto con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la Soberanía de ese H. Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS

ARTICULO UNICO.- Se Reforman los artículos 1° primer párrafo; 4° primer párrafo; 5° primer párrafo; 9° primer párrafo; 13 primer párrafo; 15 primer párrafo, fracciones I, II, primer párrafo, III inciso g) último párrafo de la propia fracción XI; 17; 18; 24 tercer párrafo; 27 segundo párrafo; 28; 32; 33; 34 primero a tercer párrafos; 35; 39; 40 fracciones III y VII; 42; 48 primer

párrafo; 49; 50; 55 primero y segundo párrafos, pasando el actual segundo a ser tercero, fracción IV; 59; 60 primer párrafo fracciones I, III, V, IX primer párrafo, XIV, XV segundo párrafo; 61; 62 fracción VIII; 63 cuarto párrafo, pasando el cuarto al séptimo a ser del sexto al noveno; 65; 66; 67; 68 fracción V; 69 fracciones V, X y XI; 78 primer párrafo; 82; 85; 87; 89; 89 Bis; 93; 93 Bis primer párrafo fracciones I, II, III, VII, VIII y IX; 94 fracción VI; 95 primer párrafo y fracción IV; 95 Bis segundo párrafo; 96; 97 incisos d) y e); 104 primer párrafo; 105 primer párrafo fracciones I, II, VII, XII y XIII; 110; 111 primer párrafo, fracciones I, II, III primer párrafo, V inciso a) VI, VIII, X y XI; 112 Bis 1; 114; 115; 116 primer párrafo; 117 segundo párrafo; 118 Bis; 120; 122; 123; 124 primer párrafo y fracción III; 128 segundo párrafo; se ADICIONAN los artículos 12 con un tercer párrafo, 15 fracción II con los párrafos cuarto a un décimo, VIII Bis y VIII Bis 1; 16; 19 con un segundo párrafo; 24 con los párrafos cuarto a sexto; 29 con un segundo párrafo; 31 con los párrafos tercero a sexto; 37; 55 con las fracciones VI y VII y los párrafos segundo y cuarto; 60 fracción XV, con los párrafos tercero y cuarto; 63 con los párrafos cuarto y quinto; 68 fracción VI; 90 bis; 97 con un inciso f); 103 Bis, formando parte del Capítulo IV del Título III; 103 Bis 1 formando parte del Capítulo V del Título III; 111 con las fracciones XII a XX; 121 con un segundo párrafo y se DEROGAN los artículos 15 fracción III, inciso e) segundo párrafo; 36; 45; 53; 56; 57; 60 fracción VI; 80; 86; 92; 93 Bis fracción V segundo párrafo y 94 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas para quedar como sigue: