B001000610

AFIANZA

Asociación de Compañias Afianzadoras de México, A.C.

COMISION FEDERAL
DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACION ADMINISTRATIVA
FEB. 9 2010
RECIBIDO
Rúbrica 15:16

México, D.F., 5 de febrero de 2010.

Lic. Julio Cesar Rocha López.
Coordinador General de Mejora Regulatoria y Asuntos Jurídicos.
Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
Presente.

Asunto: Estimación de insuficiencia en la integración de los elementos justificativos de la MIR (Expediente no. 05/1493/270110), relativas a la figura del "*seguro de caución*".

Estimado Lic. Rocha:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha presentado ante esa H. Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los siguientes instrumentos jurídicos:

(a) El proyecto de la *Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas*, y;
(b) El proyecto de reformas y adiciones a La *Ley del Contrato de Seguro*.

En sus proyectos, la autoridad pretende introducir un nuevo instrumento de garantía, al que denomina "s*eguro de caución*", que es similar en sus alcances y efectos a la fianza de empresa, actualmente regulada por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

I.- De acuerdo con lo establecido en el Sistema de Elaboración de Manifestaciones de Impacto Regulatorio (Sistema), la autoridad promovente debe, entre otros aspectos, establecer la justificación adecuada de la expedición de la regulación que proyecte, (en la que se debe evidenciar que la misma resolverá efectivamente la problemática o situación relativas) y estimar los costos y los beneficios efectivos esperados para los destinatarios de dicha regulación.

La autoridad promovente, conforme a lo establecido en el Sistema, debe también justificar clara y precisamente la necesidad de la regulación que proyecta, su racionalidad y los efectos esperados de la misma.

Un desarrollo adecuado de la Manifestación de Impacto regulatorio (MIR), entre otros aspectos, hace posible la discusión objetiva de las ventajas y desventajas del anteproyecto respectivo; permite que los cambios normativos sean más predecibles; propicia la conformación de un marco regulatorio menos oneroso; facilita la justificación de la regulación (de presentar efectivamente toda la información relevante del proyecto, conforme a una estructura lógica y uniforme).

Adolfo Prieto No. 1012 Col. del Valle C.P. 03100 México, D.F. Tels. 5523-6835 5523-6854 5523-6855 Fax 5523-8939
afianza@afianza.com.mx www.afianza.com.mx afianza@prodigy.net.mx

Una MIR, conforme a lo establecido en el Sistema, debe estar correctamente integrada y contener todos los elementos justificativos necesarios.

Por lo que respecta a la problemática o situación que da origen al proyecto, de conformidad con lo establecido en el Sistema, es necesario explicar las razones por las cuales se considera necesario expedir la regulación que se propone y presentar la información empírica (estadística, científica o legal) que respalde adecuadamente las afirmaciones que se hagan, así como las fuentes correspondientes.

De acuerdo con lo establecido en el Sistema, siempre existen alternativas para solucionar la problemática o situación que motiva el proyecto y por lo mismo, es relevante presentar las diferentes opciones o estrategias que hubieran sido consideradas efectivamente durante la elaboración del proyecto.

Adicionalmente, si una regulación similar a la propuesta por el proyecto está adoptada en otros países, es pertinente saber cuáles han sido los efectos que se han producido , para evitar los errores o para emular los éxitos obtenidos. Las experiencias positivas o negativas de otros países son un elemento auxiliar para prever los efectos probables de un proyecto.

II.- La autoridad, en su MIR, no establece la justificación adecuada de la expedición de la regulación que proyecta, puesto que no evidencia satisfactoriamente que la misma resolverá efectivamente la problemática o situación que refiere.

Tampoco justifica clara y precisamente la necesidad de la nueva figura (de garantía), la racionalidad de la misma y los efectos esperados con su introducción.

Además, es omisa en acreditar, aducir, argumentar, evidenciar y fundamentar, lo siguiente:

(i) La necesidad o justificación de un nuevo instrumento de garantía, diverso a las pólizas de fianza; máxime que en uno de sus anexos (de la MIR), titulado "El Seguro de Caución", que es un resumen del libro "Régimen Jurídico del Seguro de Caución de Ma. del Pilar Barres Benlloch" se dice ***"El seguro de caución tiene un funcionamiento equivalente técnicamente a una fianza."***

(ii) La identificación de la problemática o situación que la figura del Seguro de Caución pretende resolver o abordar.

(iii) La estimación de los costos (cuantificables y monetizables), así como los beneficios, esperados por los particulares de aprobarse y aplicarse esta figura, con relación a otras garantías, incluyendo la póliza de fianza. Máxime que la figura del

Adolfo Prieto No. 1012 Col. del Valle C.P. 03100 México, D.F. Tels. 5523-6835 5523-6854 5523-6855 Fax 5523-8939
afianza@afianza.com.mx www.afianza.com.mx afianza@prodigy.net.mx

Seguro de Caución, de donde se pretende importar (España), según la autora del libro que se resume como anexo a la MIR, ha establecido que *"la normatividad de la figura es escasa"* (sólo se regula en un artículo, el 68 de la Ley Española), "*lo que ha presentado serias dificultades de concreción y operación".*

Por lo anterior, consideramos que "La Manifestación de Impacto Regulatorio" relacionado con el "*seguro de caución*", no satisface el marco regulatorio para que se haga posible una discusión de las ventajas y desventajas de la figura, lo que impedirá la participación efectiva de los sectores productivos y del público en general en la formulación y revisión del anteproyecto.

Adjuntamos al presente, nuestros "Comentarios a las respuestas dadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público con relación a las preguntas que se contienen en el instructivo de llenado de la MIR", en el que se establece las razones por las que consideramos resulta insuficientes sus consideraciones sobre el tema en cuestión (Anexo)

A t e n t a m e n t e.

C.P. Fernando Fernández Zavala.
Presidente.

Adolfo Prieto No. 1012 Col. del Valle C.P. 03100 México, D.F. Tels. 5523-6835 5523-6854 5523-6855 Fax 5523-8939
afianza@afianza.com.mx www.afianza.com.mx afianza@prodigy.net.mx

ANEXO. COMENTARIOS A LAS RESPUESTAS DE LA PROPONENTE DEL ANTEPROYECTO (MIR EXP. 05/1493/270110).

SECCIONES	SUB SECCIONES	PREGUNTAS
A. Objetivos Regulatorios, Problemática y Análisis Jurídico.	i. Objetivos Regulatorios	1

La pregunta 1 requería que se describieran los objetivos regulatorios generales del anteproyecto, describiendo en forma clara y precisa el resultado específico que se pretende lograr con el anteproyecto, sin embargo, el presentado no satisface este requisito.

Como propósito regulatorio del anteproyecto se señala que:

"*Todos los objetivos regulatorios del anteproyecto están íntimamente ligados, y de acuerdo a su importancia, son: 1. Fortalecer las labores de regulación y supervisión, a través de la implementación de medidas prudenciales más sólidas respecto a los requerimientos de reservas técnicas, capital de solvencia, inversiones y mecanismos de dispersión y transferencia de riesgo; un sistema más riguroso para el gobierno corporativo de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de las instituciones de fianzas, que incluya normas más estrictas en materia de administración integral de riesgos y control y auditoría internos; un sistema más amplio de transparencia y revelación de información por parte de estos intermediarios; y facultades precisas para que las autoridades financieras supervisen el cumplimiento de estas normas, y 2. Sistematizar el ordenamiento*

Por otra parte, la Ley Sobre el Contrato de Seguro (LSCS), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de agosto de 1935, establece en su articulado diversos aspectos sobre la definición y celebración del contrato de seguro, de la póliza pero resulta conveniente contar con un ordenamiento legal moderno relacionado con el contrato de seguro y de brindar mayor certeza jurídica a las partes que intervienen en la celebración del mismo, por lo que con la emisión del presente anteproyecto, se buscan los siguientes objetivos regulatorios:

a) Realizar los ajustes necesarios para determinar los derechos y obligaciones de las partes que intervienen en la celebración del contrato de seguro, así como los alcances del mismo, brindándoles certeza jurídica, de conformidad con las siguientes modificaciones:

Obligación a cargo del solicitante del seguro, de pago de la prima, flexibilizando su régimen

Se otorga transparencia a los pactos de pago de prima en forma semanal, quincenal y otros en uso.

3. Obligación para la aseguradora de expedir no sólo al asegurado, sino también a los beneficiarios, copia o duplicado de la póliza así como de las declaraciones hechas en la oferta.

b) Conformar un marco normativo que responda a las necesidades actuales en la operación de la actividad aseguradora en protección de los intereses de los usuarios de servicios financieros, fortaleciendo la cultura del seguro entre la población y contemplar un nuevo producto de seguro, que atienda a la dinámica de obtención de garantías de manera ágil y expedita, considerando que el "seguro de caución" es una figura que en su operación facilita la concreción de relaciones jurídicas de manera dinámica, y

c) De manera paralela adecuar el marco normativo para actualizar la gestión de las empresas aseguradoras, conforme a las exigencias de mercado actuales con base en modelos de supervisión globales y uniformes."

Como se aprecia, tales Objetivos Regulatorios no satisfacen lo requerido por la MIR, ya que la pregunta 1 debió ser respondida con un objetivo concreto y mesurable, y no con ideas genéricas como se expone, ya que si bien son generales, no brindan información concisa, concreta y útil al aportar objetivos vagos y planteando una "dinámica" en la obtención de garantías y concreción de relaciones jurídicas, sin establecer por qué razones la actual legislación no lo permite y sin establecer tampoco como la nueva lo logrará.

Por otro lado, debió explicar claramente cuáles iban a ser aquellos riesgos que se pretendían eliminar o reducir para todos los sujetos de la ley propuesta, y en su caso, cuáles eran los beneficios concretos que se crearían, máxime que los rubros señalados actualmente se encuentran satisfechos por la normatividad vigente.

Más aún se tiene que la manifestación que se contiene en la MIR no explica cuál es el objetivo concreto que se pretende al introducir un nuevo instrumento de garantía como lo es el "seguro de caución", que se pretende crear con el anteproyecto a la LISF.

	ii.- Problemática.	2, 2 bis.

En la respuesta al punto 2, la MIR exige que se expliquen las razones por las cuales se considera necesario expedir la regulación propuesta. Estas razones pueden estar relacionadas con problemas específicos o con situaciones que

ameriten o requieran acciones regulatorias concretas por parte del gobierno federal Siempre que se pueda, presente la información empírica (estadística, científica o legal) que respalda sus afirmaciones, así como las fuentes correspondientes.

La proponente del proyecto manifiesta que:

"ES EVIDENTE QUE LA PROBLEMÁTICA QUE EXISTE ES QUE LA OPERACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES SE ESTÁ REALIZANDO DENTRO DE UN MARCO QUE SE ENCUENTRA TOTALMENTE SUPERADO POR LA REALIDAD Y POR EL DINAMISMO DE LOS SECTORES FINANCIEROS; LOS INVERSIONISTAS DE ESTOS INTERMEDIARIOS BUSCAN QUE SUS EMPRESAS ENCUENTREN EN EL MARCO LEGAL APLICABLE A LOS SEGUROS Y LAS FIANZAS UNA OPORTUNIDAD DE CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD FINANCIERA, PROMOVIENDO A LA VEZ UN MAYOR GRADO DE TRANSPARENCIA YA QUE EN LA ACTUALIDAD IMPLICA QUE DIVERSOS ACTOS CORPORATIVOS COMO LA AUTORIZACIÓN, CONTROL ACCIONARIO, ETC. SE LLEVEN A CABO ANTE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) Y LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS (CNSF), LO QUE PROVOCA QUE EL INVERSIONISTA ACUDA ANTE DIVERSAS VENTANILLAS PARA CONCRETAR SU TRÁMITE. CON LA EMISIÓN DEL PRESENTE ANTEPROYECTO SE BUSCA, ENTRE OTROS, REALINEAR LAS FACULTADES QUE ACTUALMENTE TIENE LA SHCP A FAVOR DE LA CNSF (EN ARCHIVO ADJUNTO SE ENLISTAN "FACULTADES NUEVAS PARA LA CNSF (21ENE.10") ASIMISMO, LA REFORMA DE 2002, INTRODUJO GRANDES CAMBIOS A LOS MERCADOS DE SEGUROS Y FIANZAS EN MUCHOS ASPECTOS INCORPORANDO DEFINICIONES JURÍDICAS DE CONCEPTOS VANGUARDISTAS EN ESTAS MATERIAS; SIN EMBARGO EL PRESENTE ANTEPROYECTO, REPRESENTA LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN DE SOLVENCIA I A SOLVENCIA II, PARA ACTUALIZAR LOS ÓRGANOS CORPORATIVOS DE LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES, ASÍ COMO EL GRADO DE RESPONSABILIDAD DE LOS MISMOS, LO QUE CONLLEVA A UN MAYOR GRADO DE REVELACIÓN DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES. OTRA PROBLEMÁTICA ES QUE SE HA PERDIDO CONSISTENCIA EN LA ESTRUCTURA FORMAL DE LAS LEYES VIGENTES Y SE PRESERVAN ALGUNOS ELEMENTOS ANACRÓNICOS EN SU OPERACIÓN, Y EL GRAN NUMERO DE MODIFICACIONES QUE SE HAN EFECTUADO A DICHOS ORDENAMIENTOS GENERAN QUE SU LECTURA, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN SE DIFICULTE, POR LO QUE RESULTA IMPOSIBLE UNA REFORMA. LOS TEMAS ERAN TORALES Y AFECTABAN LA INTERACCIÓN DE TODOS LOS PARTICIPANTES DE LOS MERCADOS DE SEGUROS Y FIANZAS. ASÍ, SE HIZO NECESARIO EMITIR UNA NUEVA LEY QUE TOMA LAS REFORMAS DE 2002 Y LAS ACTUALIZA Y MODERNIZA CONFORME AL ESQUEMA DE SOLVENCIA II. ES DE RESALTAR QUE

ADEMÁS DE LA EMISIÓN DEL PRESENTE ANTEPROYECTO, LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS PROYECTA UNA MODIFICACIÓN A LA REGULACIÓN SECUNDARIA QUE EMANE DEL MISMO, A TRAVÉS DE UNA CIRCULAR ÚNICA QUE ELIMINE LA FRAGMENTACIÓN REGULATORIA. EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS (LISF) FORMA PARTE DE LA ESTRATEGIA DEL GOB. FED. PARA LOGRAR UN MERCADO DE SEGUROS Y FIANZAS SÓLIDO, SEGURO PARA LOS INVERSIONISTAS Y EFICAZ COMO FUENTE DE CONTRIBUCIÓN AL PRODUCTO INTERNO BRUTO, YA QUE UNO DE LOS OBJETIVOS TRAZADOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 ES EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. EL SISTEMA FINANCIERO TIENE UN PAPEL FUNDAMENTAL EN ESE CRECIMIENTO, YA QUE ES UN VEHÍCULO ENTRE EL AHORRO Y LA INVERSIÓN. UN MERCADO DE SEGUROS Y DE FIANZAS SÓLIDO FORTALECE AL SISTEMA FINANCIERO AL TENER LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES EL CARÁCTER DE INVERSIONISTAS INSTITUCIONALES. POR OTRA PARTE, LA TRANSPARENCIA, ENTRE OTROS, ES UN FACTOR QUE INFLUYE EN LAS DECISIONES DE INVERSIÓN, POR ELLO ESTE GOBIERNO SE HA ESFORZADO EN FORTALECER EL RÉGIMEN JURÍDICO QUE PROMUEVA UN MAYOR GRADO DE REVELACIÓN DE INFORMACIÓN EN LOS MERCADOS DE SEGUROS Y DE FIANZAS. EL RIESGO DE LA FALTA DE TRANSPARENCIA ES LA PÉRDIDA DE CONFIANZA. EL USUARIO DE SEGUROS Y FIANZAS DEBE CONTAR CON LA INFORMACIÓN NECESARIA QUE LE PERMITA TOMAR DECISIONES DE ELECCIÓN RAZONADAS Y DE ACUERDO AL PRODUCTO QUE PRETENDA ADQUIRIR. SI SE CUENTA CON SUFICIENTE INFORMACIÓN, VERAZ Y OPORTUNA (TRANSPARENCIA), SE FORTALECE LA CONFIANZA, LO QUE INCREMENTA QUE EL SEGURO Y LA FIANZA PENETREN EN SECTORES DE LA POBLACIÓN QUE NO TENÍAN ACCESO A DICHOS PRODUCTOS. LOS BENEFICIOS DE LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES Y EL CUMPLIMIENTO DE ASUMIR LOS PAGOS DE SINIESTROS (SEGUROS) Y DE LA OBLIGACIÓN GARANTIZADA (FIANZAS) DEPENDEN EN GRAN MEDIDA DEL SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS MEDIANTE EL CUAL SE PRETENDE GARANTIZAR LA CALIDAD, OPORTUNIDAD Y AMPLIA DISEMINACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SE ESTABLECEN LA RESPONSABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES, SUS EMPLEADOS Y ÓRGANOS COLEGIADOS (GOBIERNO CORPORATIVO). ESTO HACE QUE LA DINÁMICA DEL MERCADO DEMANDE UN RÉGIMEN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS SOCIETARIOS CLARO Y EFICAZ. EN LA MEDIDA QUE ESTO SEA ASÍ, EL PÚBLICO USUARIO Y LAS PERSONAS QUE OCUPAN CARGOS EN LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES, TENDRÁN LA CERTEZA DE QUIÉN, Y EN QUÉ MEDIDA, ES RESPONSABLE DE LA MARCHA DE LA SOCIEDAD, LO QUE OBVIAMENTE REDUNDA EN SEGURIDAD JURÍDICA. EN MÉXICO LA REGULACIÓN NO CUMPLE SATISFACTORIAMENTE ESA DEMANDA. POR EJEMPLO, SE ATRIBUYE AL CONTRALOR NORMATIVO LA RESPONSABILIDAD DE

VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EXTERNA E INTERNA APLICABLE, LO QUE DESDE EL PUNTO DE VISTA HUMANO RESULTA IMPOSIBLE, DADA LA ESPECIALIDAD DE LA OPERACIÓN DE LAS INSTITUCIONES, POR LO QUE SE INTRODUCE LA FIGURA DE UN ORGANO COLEGIADO DENOMINADO COMITÉ DE AUDITORÍA.

POR OTRA PARTE, EL MARCO NORMATIVO QUE RIGE LA CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE SEGURO, ASÍ COMO LOS DIVERSOS ASPECTOS QUE DE ÉL DERIVAN, DATA DEL 31 DE AGOSTO DE 1935, FECHA EN LA QUE LA LSCS FUE PUBLICADA EN EL DOF, SUFRIENDO ALGUNAS MODIFICACIONES EN SU CONTENIDO A LO LARGO DEL TIEMPO.

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, LAS DISPOSICIONES DE LA LSCS HAN SIDO REBASADAS POR EL DINAMISMO QUE SE HA OBSERVADO EN LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, PROPICIANDO LA PRESERVACIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS ANACRÓNICOS EN SU ARTICULADO.

ASIMISMO, CON BASE EN LA COORDINACIÓN QUE SE ESTABLECE ENTRE DIVERSAS AUTORIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, ENTRE ELLAS, LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF) SE CONTEMPLA LA NECESIDAD DE REVISAR EL TEXTO DE LA LSCS, PARA AJUSTAR Y PRECISAR ALGUNOS SUPUESTOS LEGALES EN BENEFICIO DE LOS USUARIOS DE LOS CONTRATOS DE SEGURO, POR EJEMPLO, EN TRATÁNDOSE DE LOS CONTRATOS DE SEGURO DE ADHESIÓN LA FACULTAD DEL JUEZ QUE CONOCE DE LA LITIS PARA TOMAR EN CUENTA EL DICTAMEN QUE SOLICITE A LA CONDUSEF.

EN RAZÓN DE LO ANTES EXPUESTO, SE HA CONSIDERADO CONVENIENTE REALIZAR ALGUNAS MODIFICACIONES A LA LSCS A FIN DE DARLE MODERNIDAD PARA HACERLA ACORDE A LAS NECESIDADES Y EXIGENCIAS DEL MERCADO ASEGURADOR ACTUAL, ADEMÁS DE DELIMITAR CON MAYOR DETALLE ALGUNOS DERECHOS Y OBLIGACIONES A CARGO DE LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN LA CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE SEGURO, ASÍ COMO LOS ALCANCES DEL MISMO."

Como se aprecia, ninguna de las razones expuestas puede ser ni mesurada ni soportada en forma estadística, científica o legal, ya que no se explican en forma concreta ni precisa cuáles son las razones por las que se considera necesario expedir la regulación propuesta.

Se utiliza el argumento de lo "añejo" de la legislación vigente y la necesidad de crear un marco que no sea superado por la realidad, sin embargo, no se expone en la manifestación de quien propone el proyecto, ningún problema

concreto, y mucho menos ningún problema relacionado con la póliza de fianza, que amerite la creación de un nuevo medio de garantía, como lo es el "seguro de caución".

Conforme a ello, en la MIR no se explican las razones por las que las instituciones vigentes, en las actuales leyes, resultan insuficiente para dar seguridad jurídica y económica a los participantes de este mercado ni tampoco se señala dato alguno (estadístico, científico ni legal) para soportar esta insuficiencia.

Más aún, tampoco se explican las razones por las que se hace "necesaria" la inclusión de una nueva figura de garantía, como el "seguro de caución", a las garantías permisibles, cuando ya existe la fianza como instrumento de garantía.

Por otro lado, tampoco se expone una problemática que haga necesario la abrogación de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas para crear una nueva Ley que abarque tanto la operación de Fianzas como de Seguros.

Es evidente que la fusión de ambas normativas requería necesariamente la exposición de una razón suficiente para ello, dado que la fianza y el seguro son dos contratos que tienen características conceptuales, de naturaleza, de operación, de regulación y de relaciones entre las partes que difieren uno del otro radicalmente y por ello se hace necesaria una razón suficiente para integrar la operación de Instituciones de Fianza y de Seguros en un mismo cuerpo normativo, pues de lo contrario, la integración que se propone de igual forma traerá consigo confusiones y dificultades de interpretación y consulta.

Cabe resaltar que el proyecto no establece las razones por las cuales es necesario aglutinar en una sola Ley, las normas relativas al contrato de fianza, las disposiciones referentes a las Instituciones de Fianzas, así como las relativas a las instituciones de seguros.

La Ley Federal de Instituciones de Fianzas es una ley de control, que regula a las Instituciones de Fianzas; sin embargo, además de ello contiene disposiciones que no atañen al funcionamiento de las instituciones afianzadoras, sino al contrato de fianza en sí mismo.

Por tal razón, desde la expedición de la Ley de Instituciones de Fianzas, de 1942, anterior a la vigente, que es de 1950, se preveía la necesidad de que se emitiera una ley específica para el contrato de fianza (así como existe una ley sobre el contrato de seguro).

Al respecto Luis Ruiz Rueda (El contrato de fianza de empresa en el

proyecto de código de comercio, México, 1960, 1ª. edición hecha por el autor, página 22) informa que en el artículo 1 del capítulo transitorio de dicha Ley, ya se establecía que *"Mientras no se legisle en materia de contrato de fianza onerosa, éste será regido por lo dispuesto en esta ley o en su defecto por la legislación mercantil y por el título décimo tercero de la segunda parte del libro cuarto del Código Civil del Distrito y territorios Federales."*

No obstante, el proyecto, <u>lejos de considerar la necesidad de que exista una ley relativa al contrato de fianza de empresa</u> (que sería la forma más conveniente de proteger mejor los intereses de los participantes del mercado afianzador), así como una Ley de control de las instituciones de fianzas, otra ley relativa a las instituciones de seguros, y por último, una del contrato de seguro, el proyecto equivocadamente pretende aglutinar en una sola ley normas relativas al contrato de fianza de empresa, a las instituciones de seguros, a las instituciones de fianzas, y a una nueva figura que denomina "seguro de caución", y respecto de la cual, en varias de las disposiciones que prevé, prácticamente transcribe normas relativas a la fianza, pero, únicamente las refiere a dicho "seguro de caución" (por ejemplo, el artículo 278, en cuanto al procedimiento para requerir el pago de un "seguro de caución" otorgado a favor de la Federación, de los Estados y de los Municipios, es prácticamente igual al procedimiento para requerir el pago de una fianza, previsto en el artículo 282 del proyecto), sin indicar las razones o motivos por los que es necesario aglutinar dos leyes en una sola, e involucrando en tales leyes, que son normas de policía, preceptos referidos a al contrato de fianza y al "seguro de caución", con lo cual evidentemente creará confusión en los beneficiarios de seguros y de fianzas.

	iv.-Alternativas Regulatorias.	4

En la pregunta 4, la MIR exige que se explique ¿Qué otras alternativas al anteproyecto se consideraron durante su elaboración? ¿Se consideraron alternativas que pudieran lograr los objetivos del anteproyecto sin crear nuevas obligaciones para los particulares, tales como un programa basado en incentivos, un programa de información a consumidores o a empresas, una norma mexicana, o simplemente un programa para mejorar el cumplimiento de regulaciones existentes? ¿Por qué se desecharon dichas alternativas?

Sobre el particular se respondió:

"Los objetivos regulatorios que nos ocupan únicamente pueden ser atendidos a nivel de Ley, ya que de lo contrario se estarían invadiendo esferas de

competencia del Congreso de la Unión. Por lo que, no se contempla una solución alterna posible para dar a conocer a las Instituciones y Sociedades, así como a los demás participantes en las actividades aseguradora y afianzadora, un ordenamiento legal, cuyo objeto sea su regulación, organización y funcionamiento, así como de las operaciones que las mismas podrán realizar, sino a través de la emisión del anteproyecto que nos ocupa y que en su oportunidad realice el Ejecutivo Federal a través de los procedimientos legislativos que se encuentran previstos para tal efecto. No se tomaron en cuenta alternativas de política pública, tales como programas basados en incentivos o de información a consumidores y empresas, normas oficiales mexicanas, etc., para dar a conocer el anteproyecto, toda vez que el mismo se refiere a una norma jurídica de orden público y obligatoria para los entes a los que se dirige y cuya emisión deberá observar las formalidades previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se propone por el mismo medio dar a conocer a las instituciones aseguradoras, a los demás participantes en la actividad aseguradora y a los usuarios del seguro las reformas que se plantean para la LSCS, a fin de regular la celebración del contrato de seguro, así como de los diversos aspectos que del mismo derivan, sino a través de la emisión del anteproyecto de que se trata que en su oportunidad realice el Ejecutivo Federal a través de los procedimientos legislativos que se encuentran previstos para tal efecto. . No se tomaron en cuenta alternativas de política pública, tales como programas basados en incentivos o de información a consumidores y empresas, normas oficiales mexicanas, etc., para dar a conocer el anteproyecto, toda vez que el mismo se refiere a una norma jurídica cuya emisión deberá observar las formalidades previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Tal respuesta se estima incompleta, ya que el formato de la MIR en este punto plantea la duda de las opciones (distintas a la propuesta de reforma) que pueden dar lugar al objetivo buscado. Y en este sentido, la proponente de la norma debió explicar si podría haberse dado el resultado buscado con la sola modificación del marco normativo de la fianza sin crear una figura nueva como lo es el "seguro de caución", o bien si se podría haber llegado al objetivo buscado con la sola participación activa de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en la gestión de la operación de las Instituciones de Fianzas o bien si existía otra vía que no fuere la abrogación del marco jurídico actual o el establecimiento de una figura como el "seguro de caución", el cual además, no tiene desarrollada una normatividad específica en el proyecto, con lo que se augura que los problemas derivados de su aplicación serán mayores que la sola "corrección" de los detalles de la operación de las Instituciones de Fianzas.

Como se aprecia, no se satisface el objeto de la pregunta 4, con la respuesta dada puesto que no se explica si existe una instancia distinta a la abrogación de la ley para responder a la problemática que se pretende

resolver, ya que en su defecto pudieron haberse solo modificado las leyes que se pretenden abrogar o establecer mediante normas de carácter general emitidas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, obligaciones a las Instituciones de Seguros y Fianzas que permitieran, sin derogar la Ley, cumplir con los objetivos planteados por la abrogación planteada.

De lo anterior se desprende que no se respondió en forma clara sobre las demás alternativas existentes.

Inclusive no se explica por qué no se opta por modificar el marco operativo de la fianza (creando la ley del contrato de fianza), y en su lugar se crea la figura del "seguro de caución" que tiene un alcance y objeto similar al de la fianza.

A manera ejemplificativa se transcribe la opinión del abogado Javier López y García de la Serrana, Secretario General de la Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro, quien concluye su estudio denominado EL SEGURO DE CAUCION de la siguiente manera : *"De todo lo expuesto se puede concluir diciendo que el régimen aplicable al seguro de caución es el de la fianza , con las modalidades que se hayan introducido en la póliza y que no sean incompatibles con su función de garantía, entendiendo que el seguro de caución tiene una naturaleza fideiusoria, pero también es cierto que el seguro de caución , como contrato, tiene una naturaleza asegurativa , al aparecer en él todos los elementos esenciales del contrato de seguro, pero ahora bien, mantener que el seguro de caución es un contrato de seguro, choca con la afirmación de que la compañía de seguros ocupa la posición de un fiador. Al objeto de conjugar este carácter asegurativo con el carácter fideiusorio de la obligación asumida por el asegurador, se podría decir que el seguro de caución es un seguro del que surge una obligación de fianza."* Opinión que fortalece la opinión extendida en Europa de que el seguro de caución equivale técnicamente a una fianza.

Resulta oportuno señalar que Afianza ha identificado y hecho del conocimiento de las autoridades, de manera explícita, varios de los problemas de procedimiento que afectan la agilidad de los procedimientos de cobro de las fianzas, que son los que deberían revisarse para mejorar la operación de las fianzas, entre estos están, sobre todo, la desvinculación del proceso de rescisión de los contrato con el proceso de efectividad de las fianzas, y el hecho de que las autoridades que reciben las fianzas no puedan hacerlas efectivas por ellas mismas. Si estos problemas no se corrigen también afectarían a cualquier otra figura de garantía, como lo

sería el seguro de caución.		
	iii. Análisis Jurídico	5, 6.
En la respuesta al punto 5, la MIR exige que se enumeren los ordenamientos legales (tomar en cuenta, en su caso, acuerdos o tratados internacionales) que dan fundamento jurídico al anteproyecto. Y en el caso concreto, la MIR sólo se fundamentó en los artículos 71, fracción I, 73, fracción X y 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Tal fundamentación se estima insuficiente, ya que no se mencionan los preceptos de las leyes ordinarias que rigen la facultad ejercida por quien presentó el proyecto.** **Por otro lado, la fundamentación señalada también se estima insuficiente ya que la misma no menciona los tratados o acuerdos internacionales suscritos por el gobierno federal y que deban regir la ley que se propone.** **Por otro lado, la MIR también exige que siempre que se haga referencia a un ordenamiento jurídico vigente, que se cite su nombre completo y fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.** **Y en el caso concreto, la propuesta no refiere la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, del cuerpo normativo citado como fundamento.** **Cabe resaltar además que en la mención del cuerpo normativo que fundamenta el anteproyecto no se adicionó la leyenda "con adiciones y reformas" exigido en la hoja 26, del Sistema de Elaboración de Manifestación de Impacto Regulatorio y Remisión de Anteproyectos a la COFEMER y en el caso concreto, el cuerpo que se cita para fundamentar el anteproyecto tiene reformas y adiciones.**		
En la respuesta al punto 6, la MIR se pregunta si existen disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto, enumérelas y explique por qué son insuficientes para atender la problemática identificada.		

Sobre el particular se señala que la autoridad que propone el anteproyecto señala a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y a la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

Sin embargo, debió aclarar la autoridad si el Código Civil Federal y el Código de Comercio, que son normas que también rigen la materia de Seguros y Fianzas, son normas aplicables vigente para resolver la problemática materia del anteproyecto.

Por otro lado, en cuanto a las razones, expone la proponente del proyecto:

"Ordenamiento: Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Razones por las que es insuficiente para atender la problemática identificada: La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros data de 1935 y ha sido superada por la realidad nacional e internacional, por lo que se requiere atender los principales problemas que hoy en día presenta dicha regulación. Además, se pretende una mayor penetración de la actividad aseguradora en la economía nacional, propiciando una mayor eficiencia y competitividad entre las Instituciones y Sociedades, buscando en todo momento una estabilidad y solvencia.

Ordenamiento: Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Razones por las que es insuficiente para atender la problemática identificada: La Ley Federal de Instituciones de Fianzas data de 1950 y ha sido superada por la realidad nacional e internacional, por lo que se requiere atender los principales problemas que hoy en día presenta dicha regulación. Además, se pretende mayor penetración de la actividad afianzadora en la economía nacional, propiciando una mayor eficiencia y competitividad de las instituciones de fianzas y buscando en todo momento una estabilidad y solvencia de las mismas.

Ordenamiento: Ley Sobre el Contrato de Seguro.

Razones por las que es insuficiente para atender la problemática identificada: La LSCS ha sido rebasada por el dinamismo que ha observado la actividad aseguradora en los últimos años, propiciando la preservación de algunos elementos extemporáneos e imprecisos en su articulado. Aunado a lo anterior, se requieren ajustes en cuanto a los derechos y obligaciones de las partes que intervienen en la celebración del contrato de seguro y respecto a los alcances del mismo. Se pretende, entre otros, introducir la figura del seguro de caución."

Sobre el particular se expresa que las razones expuesta son razones vagas y carentes de contenido material que justifique la abrogación de las Leyes

que se proponen, ya que se menciona solamente que fueron superadas por la realidad, sin embargo no se especifica las figuras o instituciones que han quedado rebasadas y las razones por las que las figuras e instituciones vigentes resultan insuficientes.

Por otro lado, señala que se requiere atender los principales problemas que presenta dicha regulación, sin especificar a qué problemas se refiere ni tampoco porqué la actual legislación es insuficiente para resolver estos problemas, y más aún sin especificar cómo es que la nueva legislación resolverá dichos problemas.

Bajo este contexto es necesario considerar que la reforma que se propone exige reformar varios ordenamientos legales y emitir una normatividad muy abundante (circulares) para homologar la operación del seguro de caución con la de la fianza. Esto va contra la simplificación normativa que deben tener los proyectos legales.

B.- Justificación de Acciones Regulatorias Específicas.	i.-Descripción de Acciones Regulatorias.	8.

En la pregunta 8, la MIR exige que se explique: Acciones Regulatorias Específicas. Para cada acción regulatoria específica en el anteproyecto: (a) describa la acción; (b) identifique los artículos aplicables; (c) justifique la acción regulatoria escogida y, en su caso, compárela con otras acciones alternativas viables. Explique la manera en que contribuye a solucionar la problemática identificada y lograr los objetivos del anteproyecto.

Sobre el particular se resalta que se respondió:

"...
Descripción: Se introduce la figura del contrato de seguro de caución por el que se garantiza al asegurado la indemnización a título de resarcimiento o penalidad de los daños patrimoniales sufridos, dentro de los límites previstos en dicho contrato, al producirse las circunstancias acordadas en el mismo, a causa del incumplimiento por parte del contratante del seguro respecto de sus obligaciones legales o contractuales, quedando excluidas las obligaciones relacionadas con contratos de naturaleza financiera. Asimismo, se establecen los aspectos necesarios para la operatividad de este seguro y los alcances del mismo.
Artículos aplicables: 111 y 150 Ter a 150 Terdecies de la LSCS.

Justificación: Se ofrece una nueva alternativa al público usuario para garantizar las obligaciones legales o contractuales, especificando los aspectos necesarios para su operatividad a fin de brindar certeza jurídica a los interesados en su contratación. "

Tal respuesta no satisface tampoco esta pregunta ya que en este apartado se exigía que se diera un análisis separado para cada una de las acciones o grupos de acciones y la proponente de la reforma no formula dicho análisis.

Por lo anterior, se entiende que las acciones que se contienen en el rubro "Descripción" son dogmáticas, por no contener análisis alguno.

Más aún, debe tenerse claro que dicha descripción tampoco resulta suficiente para entender la inclusión de esta figura de garantía, ya que la misma parte de elementos coincidentes con la fianza, pudiendo afirmarse que ambos medios de garantía tienen el mismo alcance y objeto, por lo que no se entiende que se incluya una nueva figura cuando ya existe una que cumple la función que se plantea.

Por otro lado, en cuanto a su justificación, se aprecia que no hay una exposición suficiente de las razones por las que se plantea esta nueva figura.

Dicha manifestación escueta no es suficiente ni adecuada, para que se cumpla lo establecido en el Sistema de Elaboración de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; ya que no presenta efectivamente toda la información relevante del proyecto y no contiene todos los elementos justificativos necesarios.

Cabe añadir que, como se precisa en la propia MIR, también es necesario que se explique la manera en que la acción regulatoria específica , (en este caso, la introducción de la figura del "*Seguro de Caución*"), contribuye a solucionar la problemática identificada y lograr los objetivos del Proyecto. Además de que la autoridad no explica suficientemente las razones por las cuales considera necesario introducir la nueva figura (de garantía) que propone, no hace la mínima referencia a cómo la nueva figura contribuirá a solucionar dicha problemática, ni presenta información empírica (estadística, científica o legal) que respalde adecuadamente sus afirmaciones al respecto ni las fuentes correspondientes.

Es pertinente precisar que, en el caso, existen alternativas para solucionar la problemática o situación que motiva la introducción de la nueva figura (de garantía) que se propone (como puede ser, por ejemplo, la mejora de garantías que se vienen operando desde hace bastantes años en el mercado mexicano). No obstante ello, la autoridad no presenta opciones o estrategias alternativas que debieron haberse considerado efectivamente durante la elaboración del proyecto; toda vez que, según puede desprenderse, las mismas no se habrían considerado efectivamente.

	ii.- Análisis de la Experiencia Internacional.	9.

En la pregunta 9, la MIR exige que se explique: Si se revisó la manera como se regula en otros países la materia objeto del anteproyecto. De ser el caso, explique cómo afectó dicha revisión la elaboración del anteproyecto, sobre todo si considera que los elementos surgidos de la revisión de la experiencia de otros países dan sustento o justificación al contenido del anteproyecto.

Sobre este punto resaltamos lo que contesta la proponente de la abrogación:

"....En el caso de las reformas a la LSCS, se revisó el "Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados" de España, que contiene el marco normativo del contrato de seguro de caución, para adecuarlo a nuestro marco legal nacional, buscando responder a las exigencias que demanda el dinamismo que se ha observado en los últimos tiempos en cuanto a la operación del seguro, así como a las necesidades del público usuario, así como la "Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro." (Se anexan para su consulta) Al efecto el contrato de seguro de caución tiene, entre otras características que es contratado por el deudor principal a favor de un tercero que es la administración pública."

Respecto de este punto se señala que la explicación es insuficiente ya que no se explica de qué forma el "seguro de caución" puede dar una protección distinta a la que da la figura de la fianza, y tampoco explica si en el extranjero existen ambas figuras, o si sólo es una.

Por otro lado, la proponente del Proyecto no expone los resultados que hubieren tenido en otras legislaciones extranjeras en las que hubieren convivido ambas figuras de garantía, con lo cual, no se ha demostrado que la experiencia internacional justifique la creación del seguro de caución, cuando ya existe la fianza.

La autoridad promovente solamente indica que, en el caso de las reformas a la LSCS, se revisó el "Real Decreto Legislativo 6/2004, 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados", así como la "Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro". Aunque la autoridad no precisa con qué país se relacionan las disposiciones legales indicadas, todo hace suponer que se relacionan con España.

Al respecto, es pertinente precisar dos aspectos:

En Europa, además de España, existen otros países en los cuales operan también figuras de garantía (seguros) semejantes a los seguros de caución españoles; países en los cuales a dichas figuras (seguros) se les da el mismo tratamiento jurídico que a las fianzas de empresa tradicionales; lo cual no tomó en cuenta la autoridad promovente en su MIR.

Por lo que hace a España, la Ley del Contrato de Seguro, dentro de su Título II, Seguro de Daños, Sección 6ª, solamente regula al "seguro de caución" a través de un solo artículo, el 68. Las disposiciones generales de la Ley del Contrato de Seguro no bastan para atender las numerosas particularidades del "seguro de caución" (con fines de garantía). No tienen regulación supletoria aplicable. La escasa regulación legal y administrativa relativa al "seguro de caución" ha provocado y sigue provocando problemáticas específicas que no han podido ser solucionadas ni a través de posiciones doctrinales claras y precisas ni mucho menos, a través de resoluciones judiciales y jurisprudencia (en las cuales existen diversidad y disparidad de criterios). En la práctica, las principales operadoras de seguros de caución los operan en forma similar a las fianzas de empresa (con las cuales los identifican técnicamente). Se acuerdan, a través de sus pólizas, cuantos aspectos sean necesarios para el desarrollo del contrato. El grueso de la normativa del seguro de caución nace, de hecho, de la autonomía de la voluntad de las partes, manifestada en las pólizas contratadas.

De lo anterior se desprende que en la MIR no se precisan cuáles son los efectos que se han producido, por lo menos en España, con la figura del "seguro de caución" (de garantía), ni se han indicado las experiencias (positivas o negativas) que se hayan tenido con el uso de dicha figura.

Sobra decir que la MIR no explica cómo afectó la revisión exclusiva de la regulación española la elaboración del proyecto ni mucho menos, por qué considera que los elementos surgidos de la revisión exclusiva de la experiencia española (que, si se hizo ,aparentemente , se habría hecho en forma reducidísima) dan sustento o justificación al contenido del anteproyecto.

Es pertinente añadir que el "seguro de caución" no es un seguro conocido ni practicado en México, (aunque es sabido, por la opinión de la doctrina extranjera, que opera en forma similar a la fianza de empresa). En lugar de pretender traer a México una figura llamada "seguro de caución", se debió mejorar la regulación del contrato de fianza de empresa y esto no a través de las leyes de policía relativas a las instituciones de seguros y a las instituciones de fianzas, sino mediante la creación de una ley específica para el contrato de fianza de empresa, que al crear una nueva figura.

Cabe resaltar que en su operación, el seguro de caución en Europa, se

maneja como aquí en México la fianza, por lo que se hace innecesaria la inclusión de un "nuevo" producto de garantía que da la misma protección y seguridad que el producto ya vigente.

Por otro lado se tendría que resaltar también que el aparente beneficio que se señala, y que se hace consistir en que "....Al efecto el contrato de seguro de caución tiene, entre otras características que es contratado por el deudor principal a favor de un tercero que es la administración pública."

Esta última característica ya la tiene la fianza de empresa, la cual puede ser contratada por el deudor principal (o fiado) a favor de un tercero (beneficiario) que puede ser la administración pública.

Sobre el particular se resalta que la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas en diversos artículos prevén que los contratistas y/o proveedores, podrán garantizar anticipos, el cumplimiento de contratos y los vicios ocultos con fianza expedida por compañía de fianzas legalmente autorizada.

Y en tal sentido, debió explicar la proponente de la reforma que diferencia habría entre la posibilidad que actualmente tienen las instituciones de fianzas para garantizar los contratos que celebre la administración pública con la garantía que ahora también se pretende con el seguro de caución.

Ello máxime que en el caso del seguro de caución es un solo artículo el que regularía la figura, dejando un sinfín de lagunas legislativas que harían inútil y conflictiva dicha figura.

Por otro lado, no se explica en la propuesta si fueron revisados otros países en los que subsistiera al mismo tiempo la figura de la fianza y del seguro de caución, como instrumentos de garantía.

Ello conlleva a afirmar que la propuesta no se encuentra suficientemente analizada y puede traer conflictos a un mercado en el cual la figura de la fianza ha funcionado correctamente durante tiempo atrás.

	iii. Consulta Pública.	10, 11.

Con relación al punto 10, nos percatamos que la consulta no fue abierta a abogados litigantes de prestigio del sector, con lo cual se concluye que no estuvieron representados todos los intereses que se verán afectados por las leyes abrogadas.

Lo anterior sin menospreciar la calidad y capacidad de los abogados y demás

participantes de las Instituciones y entidades que se involucraron, las que desde luego aportarán opiniones favorables a los intereses que representan, sin embargo no estuvieron representados todos los sectores de la sociedad.

C.- Efectos del Anteproyecto.	i.- Anteproyectos de Alto Impacto.	15.

En la presentación del proyecto no se cumplió con el punto 15, ya que no se anexó el estudio de costo beneficio, pese a ser un proyecto de alto impacto.

Es de alto impacto, ya que en el sector afianzador, se crea una figura de garantía que tiene el mismo objeto de cobertura que la fianza, y se hace, sin contar con una regulación particular (como si la tiene la fianza).

Por lo anterior, este anteproyecto puede afectar en forma sustantiva todo un sector de la economía nacional (que desde luego verá afectada su economía, por el costo que implicará poder ampliar sus operaciones a este nuevo producto), con el consiguiente impacto en el PIB nacional.

El proyecto implicará que los beneficiarios, fiados e Instituciones de Seguros de Caución deban crear departamentos especializados para atender estos seguros y en su caso, tal costo desde luego impactará a la administración pública, al ser la principal cliente de los proveedores de garantías.

	ii.- Efectos generales del Anteproyecto.	16, 17, 18.

Con relación al punto 16, el proyecto no explica por qué razón el mercado afianzador se verá promovido en su desarrollo, cuando se crea una figura de garantía que tiene el mismo objeto de la fianza (con el nombre de seguro de caución).

Tal proyecto, lo que ocasionará es que los accionistas de las compañías afianzadoras también deban tener una compañía de seguro de caución para poder atender las necesidades creadas en el mercado.

Y en este sentido serán necesidades creadas sin razón alguna, ya que el seguro de caución no dará una garantía distinta o de mejor calidad a la fianza, sino solo se trae una figura que en el extranjero tiene la misma operación que la fianza.

Con relación al punto 17, se aprecia que el proyecto no expone ningún efecto sobre los consumidores ni sobre los usuarios intermediarios, en términos de precios, calidad y disponibilidad, con motivo de la creación del seguro de caución.

Por tanto, se deberá considerar que la propuesta no está lo suficientemente sustentada, al no exponerse numéricamente cuales serán estos efectos, y las razones por las que se producirán estos efectos.

Por otro lado, si nos permitimos resaltar que en el proyecto se manifiesta que:

"....Con la emisión del presente anteproyecto de reformas a la LSCS, se pretende dar certeza jurídica a los usuarios de los servicios aseguradores al establecerse disposiciones tendientes a proteger y salvaguardar sus intereses, procurando en la medida de lo posible evitar las reclamaciones ante las empresas aseguradoras y los procedimientos ante la CONDUSEF y en su caso, ante los Tribunales del Fuero Común. "

Sin embargo, no se aclara como se logra lo anterior, máxime que el seguro de caución aparece pobremente regulado, y por ello no se entiende porque crear una figura diversa a la fianza.

Por otro lado, tampoco se entiende que se pretenda crear una figura que compita con la fianza, cuando la fianza tiene una regulación más amplia y suficiente, y por el contrario, el seguro de caución provocará que los consumidores se vean inmersos en litigios interminables ante Tribunales que no podrán decidir claramente el derecho ante la falta de normas de solución de las controversias, por la falta de una regulación amplia del seguro de caución.

En este sentido, es incorrecta la apreciación de quien plantea la abrogación, ya que la reforma no establece normas relacionadas con el seguro de caución que permita concluir que se van a proteger y salvaguardar los intereses del consumidor, ya que sus derechos no están claramente establecidos en el proyecto y por otro lado, resulta también falaz la afirmación formulada en el sentido de que se busca "evitar" las reclamaciones judiciales o extrajudiciales, ya que estas serán consecuencia de la falta de una adecuada reglamentación del seguro de caución.

Sobre el particular se resalta que la fianza si tiene un marco normativo claro y a la fecha existe una cultura jurídica y de operación claramente establecida en los Tribunales de la República, en los consumidores y proveedores de este producto, por lo que se puede afirmar que la fianza es un producto que otorga ventajas de seguridad a los consumidores de las mismas.

Aunado a lo anterior y en virtud de que se desconocen las proyecciones hechas para demostrar la viabilidad económica y técnica del seguro de caución, pero si se es congruente con la normatividad que existe para la fianza es evidente que va a ser inviable técnica y económicamente y que va a encarecer las primas, en perjuicio de los contratistas.

	iii. Análisis de Costos.	19, 20.

El proyecto no cumplió el punto 19, ya que debió precisar con mediana exactitud cuál será el costo en que incurrirán los accionistas de las sociedades que forman el sector afianzador para poder participar también en el mercado del seguro de caución, mediante la creación de sociedades de seguros de caución.

Por lo anterior se deberá devolver el proyecto y se deberá pedir a la proponente de la abrogación que cuantifique el costo en que incurrirán los accionistas de las afianzadoras, para poder también tener acceso a ofrecer el seguro de caución.

En este sentido debe tenerse claro que este costo serán recursos desperdiciados para los participantes en este nuevo producto, porque la necesidad del mercado se encuentra satisfecha por las fianzas expedidas por las Instituciones de Fianzas que participan en el mercado.

Por otro lado, también deberá precisarse que el grupo afectado lo será el sector afianzador, el cual, actualmente puede garantizar el cumplimiento de contratos en los cuales el fiado puede garantizar ante la administración pública o ante particulares, y sin embargo, los accionistas de las sociedades deberán formar también estas sociedades para poder ofertar estos seguros de caución (para garantizar en las mismas condiciones).

Con relación al punto 20, se manifiesta por la proponente de la reforma:

"Descripción: En el caso de que una empresa aseguradora pretenda llevar a cabo la contratación de seguros de caución, ésta deberá llevar a cabo los procedimientos y trámites necesarios para obtener la autorización del Gobierno Federal para tales efectos.

Grupo Afectado: Las empresas aseguradoras.

Evaluación Cualitativa: En su operación común, las empresas aseguradoras deben contar con la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus actividades,

no obstante, en el caso de que decidan llevar a cabo la contratación de seguros de caución, éstas deberán llevar a cabo los procedimientos y trámites necesarios para obtener la autorización del Gobierno Federal de conformidad con la regulación aplicable. "

Sobre el particular se deberá solicitar aclaración al proponente, ya que se estima que también se verán afectados los accionistas de las instituciones de fianzas que deberán distraer recursos para participar en empresas de seguros de caución, con lo cual se producirá que las instituciones de fianzas y las aseguradoras de caución, se encuentren limitadas en su crecimiento (no es lo mismo invertir el 100% del capital de los accionistas en una sociedad que hacerlo en 2).

La necesidad de responder a las nuevas condiciones del mercado puede hacer que las instituciones de seguros de caución tengan un tamaño menor al conveniente o inclusive puede llegar a debilitar la participación de accionistas en el sector afianzador.

Por lo anterior se estima que también existe un impacto no cuantificable en el sector afianzador, y sin embargo, no se menciona en la propuesta de abrogación.

Por otro lado, si con este comentario se quiso demostrar "control" sobre la Institución de Seguros de Caución, se debe aclarar que el proponente de la reforma no explica que actualmente, las Instituciones de Fianzas ya se encuentras sujetas a los controles que establece, ya que éstas para crearse requieren llevar a cabo los procedimientos y trámites necesarios para obtener la autorización del Gobierno Federal, por lo que no hay una ventaja en la creación del seguro de caución ni en la creación de Instituciones de Seguros de Caución.

	iv.- Análisis de beneficios.	21, 22, 23.

Con relación al punto 21, no se expone ningún sector o grupo beneficiado con el proyecto.

Es decir, es un proyecto y abrogación que no tiene un impacto favorable que sea cuantificable, por lo que no se justifica en modo alguno.

En su caso, se deberá solicitar al proponente de la reforma que explique por qué razón no hay beneficios para ningún grupo o sector; y si no los hay porqué seguir adelante con la reforma, máxime que ya hay leyes que regulan los mercados que pretende regular de forma distinta y máxime que ya existe la figura de la fianza, lo cual hace innecesario el seguro de caución.

Con relación a este punto 22, se establece:

"Grupo Beneficiado: Instituciones de seguros, así como usuarios de seguros.
Evaluación Cualitativa: Se definen de mejor manera las bases para la celebración del contrato de seguro; se precisa el contenido de la póliza en el caso de seguros obligatorios; se prevé el tratamiento para los contratos de seguro de adhesión a los que se refiere el artículo 56 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; se establece la posibilidad de que el beneficiario de un seguro pueda solicitar a la Institución copia o duplicado de la póliza con la condición que se prevé; se contemplan aspectos relacionados con el pago de la prima, así como de la interrupción de la prescripción; se precisan aspectos relacionados con el seguro contra los daños, adicionándose el seguro de caución; y se realizan ajustes en cuanto a la comprobación de la edad de las personas y la liberación de responsabilidad de pago por parte de la empresa aseguradora.
Importancia: Impacto Mediano.

Descripción: A fin de dotar de una regulación acorde a las necesidades y exigencias del mercado asegurador actual y de brindar mayor certeza jurídica a las partes que intervienen en la celebración del contrato de seguro, se ha estimado necesario realizar algunas reformas a la LSCS. "

Tal explicación resulta insuficiente para sustentar que se vean beneficiados los usuarios de seguros o las Instituciones de Seguros, ya que la sola inclusión del seguro de caución no establece ventaja alguna por si mismo, máxime que dicho seguro en su naturaleza es una fianza.

Por tal razón, la proponente de la reforma debió explicar para cumplir con la MIR, cuáles eran las necesidades y exigencias que se pretendían satisfacer con la creación del seguro de caución, y establecer claramente por qué los sujetos que señala se verían beneficiados con la reforma.

Lo anterior, máxime que la propuesta de la nueva LISF carece de una reglamentación suficiente en el tema del seguro de caución y además, resulta innecesaria al existir ya la fianza.