



C Á M A R A D E  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

# Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente  Diputado Santiago Creel Miranda	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año II	Ciudad de México, jueves 2 de febrero de 2023	Sesión 2 Apéndice II

## INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO

### LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS

De la diputada Mary Carmen Bernal Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 478 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARY CARMEN BERNAL MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

La suscrita, **Mary Carmen Bernal Martínez**, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas**, al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas ha definido a los derechos humanos y sus características, de la manera siguiente:

“(...) son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional.

El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

#### **Universales e inalienables**

El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacará inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tenían el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Todos los Estados han ratificado al menos uno, y el 80 por ciento de ellos cuatro o más, de los principales tratados de derechos humanos, reflejando así el consentimiento de los Estados para establecer obligaciones jurídicas que se comprometen a cumplir, y confiriéndole al concepto de la universalidad una expresión concreta. Algunas normas fundamentales de derechos humanos gozan de protección universal en virtud del derecho internacional consuetudinario a través de todas las fronteras y civilizaciones.

Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales. Por ejemplo, se puede restringir el derecho a la libertad si un tribunal de justicia dictamina que una persona es culpable de haber cometido un delito.

### **Interdependientes e Indivisibles**

Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.

### **Iguales y No Discriminatorios**

La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. Está presente en todos los principales tratados de derechos humanos y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El principio se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías tales como sexo, raza, color, y así sucesivamente. El principio de la no discriminación se complementa con el principio de igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"

### **Derechos y Obligaciones**

Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos.

La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás.”

Se debe recordar que en la Declaración Universal los Derechos Humanos fueron conocidos como derechos del hombre, modificándose para quedar su denominación de la manera actual y a como se hizo referencia en la Carta de las Naciones Unidas, la cual acertó en el cambio, al utilizar un vocablo más incluyente y de igualdad entre hombres y mujeres.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos comprende los derechos estrictamente fundamentales, inherentes a la esencia de la persona humana e inseparables de su existencia y dignidad. Luego se enumeran otros derechos, también fundamentales, pero que, por hallarse sometidos a la sanción del orden jurídico positivo, son reglamentados por el Estado, el cual amplía o restringe su ejercicio, conforme a las necesidades de tiempo y lugar, pero no puede suprimirlos, puesto que corresponden a las facultades inherentes a la persona y, por tanto, inalienables e imprescriptibles.

Al hablar de derechos fundamentales en general, se hace referencia a los atributos del hombre que le son propios, los que debe ejercerlos donde quiera que se encuentre, sin distinción de raza, sexo, religión, origen ni medio. Por ser precisamente derechos fundamentales, el poder público lo único que hace es reconocer su existencia, consagrarlos constitucional y legalmente y regularlos con la finalidad de evitar extralimitaciones en cuanto a su disfrute. Mas no se trata de cesiones o concesiones libradas al arbitrio del poder público, sujetas al criterio particular de los gobiernos.

Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos comprende derecho individuales como los son derechos a la vida, a la libertad y la seguridad personal; a que nadie será sometido a esclavitud ni a tortura, pena o trato degradante; al reconocimiento de su personalidad jurídica; a la protección legal; al recurso efectivo contra actos que violen los derechos fundamentales; a que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado; a ser oído públicamente; a que toda persona es inocente mientras no se pruebe su culpabilidad; a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia; a la libre circulación y elección de residencia; al asilo en cualquier país; derecho a una nacionalidad; a contraer matrimonio y a constituir una familia; derecho a la propiedad; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a la libertad de opinión y de expresión; y libertad de reunión y de asociación.

La referida Declaración también contempla los derechos políticos, referentes a que toda persona tiene la posibilidad de participar en el gobierno de su país; el libre acceso a las funciones públicas; la expresión de la voluntad popular mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio

universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por último, la declaración establece los derechos económicos, sociales y culturales, que implican prestaciones de la colectividad al individuo, como son: el derecho a la seguridad social; al trabajo y a la sindicalización profesional; al descanso; a un nivel de vida adecuado; a la educación; a la participación libre en la vida cultural de la comunidad; y a un orden social e internacional adecuado.

Para que los derechos proclamados no corran el riesgo de ser puramente subjetivos, se requiere adoptar las ciertas medidas de ejecución. Este es el punto cardinal a resolver, pues lo que se persigue es contar con los medios para asegurar la efectividad, en el ámbito interno de cada Estado, de los derechos humanos proclamados.

En otro orden de ideas, las garantías individuales han sido definidas como los derechos que tiene todo individuo por el simple hecho de haber nacido, sin importar edad, sexo, raza, nacionalidad, creencias religiosas o políticas, los cuales se encuentran reconocidos y protegidos en la Constitución Política de cada país.

Las garantías individuales poseen cinco características:

- 1) Universales;
- 2) Inalienables;
- 3) Imprescriptibles;
- 4) Irrenunciables; y
- 5) Limitativas del poder del Estado.

En otro orden de ideas, las garantías individuales se clasifican en los grupos siguientes:

- 1) De igualdad;
- 2) De libertad;
- 3) De propiedad; y
- 4) De seguridad jurídica.

Sobre el particular, el maestro Carlos E. Cuenca Dardón, en relación a la garantía de seguridad jurídica, expresa que: en las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a

los primeros que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos, En otras palabras, el Estado, en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducta autoritaria, imperativa y coercitiva; necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, sea en su aspecto de persona física o de entidad moral. Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho. tiene como finalidad inherente, implica, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etcétera.

El mismo Cuenca Dardón nos dice que: dentro de un régimen jurídico. esto es, dentro de un sistema en que impere el derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario. esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el status de cada gobernado. debe obedecer a determinados principios previos. llenar ciertos requisitos; en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Este conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etcétera, es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Estas implican. en consecuencia, el conjunto general de condiciones. requisitos. elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado. integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas. no será? válido a la luz del derecho.

La seguridad jurídica *in genere* ; al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la ley fundamental, se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones. elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

A diferencia de la obligación estatal y autoritaria que se deriva de la relación jurídica que implica las demás garantías individuales. y que ostenta una naturaleza negativa

en la generalidad de los casos, la que dimana de las garantías de seguridad jurídica es eminentemente positiva en términos generales. ya que se traduce, no en mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, etcétera, cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que este? destinado a realizar. Así?, verbigracia, si a una persona se le pretende privar de su libertad por un acto autoritario, se le debe oír en defensa, de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento, etcétera, requisitos o condiciones para cuya observancia la autoridad debe desempeñar una conducta positiva.

Derivado de lo anterior, el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viola el principio de seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no prever un plazo para que la Comisión dicte resolución una vez iniciado el procedimiento de infracción.

En el sentido anterior se ha pronunciado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el referido precepto establece el procedimiento que debe seguir la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cuando considere que alguna de las entidades sujetas a ese ordenamiento comete una infracción, previendo que les deberá otorgar diez días hábiles, prorrogables por ese mismo plazo y por una sola vez, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas que estimen convenientes, transcurrido el cual se emitirá la resolución correspondiente; sin embargo, no prevé el plazo máximo con que contará esa autoridad para emitir y notificar la resolución respectiva, lo que impide que el afectado tenga certeza de su situación jurídica y evidencia una indefinición legislativa que genera incertidumbre jurídica respecto del plazo máximo con que contará la autoridad para ejercer sus atribuciones. De ahí que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas viole el principio de seguridad jurídica, pues impide que las entidades financieras sujetas a esa normativa tengan certeza sobre la medida necesaria y razonable en que la autoridad podrá ejercer sus atribuciones permitiendo, incluso, que el ejercicio de esa facultad se prolongue indefinidamente en el tiempo.

Con base a lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de este honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley con proyecto de:

**Decreto que reforma el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, para quedar de la manera siguiente:

**Artículo 478.** (...)

(...)

(...)

Una vez evaluados los argumentos hechos valer por el interesado y valoradas las pruebas aportadas por éste, y en su caso una vez valoradas las constancias que integran el expediente administrativo correspondiente, la Comisión para imponer la multa que corresponda, **dictará la resolución que corresponda, dentro del plazo de 30 días hábiles y en la cual deberá:**

I. (...)

II. (...)

III. (...)

(...)

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero del 2023.

**ATENTAMENTE**

  
**DIP. MARY CARMEN BERNAL MARTÍNEZ**



C Á M A R A D E  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

---

**Secretario de Servicios Parlamentarios:** Hugo Christian Rosas de León; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Directora del Diario de los Debates:** Eugenia García Gómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López. Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo,** José de Jesús Vargas, director. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039 y 54044. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>