



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-163

Ciudad de México, 20 de mayo de 2020

**DIP. PATRICIA TERRAZAS BACA
PRESIDENTA DE LA COMISION DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Adriana Lozano Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

Atentamente



DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario

20 MAY 2020

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Grupo Parlamentario Encuentro Social



*Falta firma
Representante*

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL
ARTÍCULO 478 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FIANZAS A
CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA LOZANO RODRÍGUEZ DEL GRUPO
PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL**

106

La que suscribe, diputada federal, **Adriana Lozano Rodríguez**, integrante de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 71, fracción II y 73, fracción XXXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno la presente iniciativa con de Decreto por el que se reforma la fracción XIII y se adiciona una fracción XIV al artículo 134 de la Ley General de Salud, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”*

Este precepto establece la facultad sancionadora del Estado, la cual se traduce en una potestad del Estado para sancionar a los gobernados, siempre que se cumplan y observen los imperativos constitucionales y legales que limitan el actuar autoritario y confieren derechos al trasgresor de la norma.¹

Para ejercer la facultad sancionadora del Estado se establecen en las leyes administrativas procedimientos sancionadores, en los cuales la Administración ejercita su potestad resolviendo, en caso de comisión de alguna de las infracciones establecidas, la imposición de la sanción correspondiente².

Un procedimiento administrativo sancionador se califica a partir de la existencia de dos condiciones:

1

http://ieez.org.mx/Otra/Inf_rel/Curso%20Act%20DE/Derecho%20administrativo%20sancionador%20electoral_Lic_Dario%20Mora%20Jurado.pdf

² <https://dej.rae.es/lema/procedimiento-sancionador>

a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y,

b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material).

De manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita³.

En la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas se establece que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la propia Ley.

En el artículo 366, fracción XIX de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas se establece la facultad sancionadora de la CNSF, al disponer que está facultada para imponer sanciones administrativas por infracciones a ésta y a las demás leyes y reglamentos que regulan las actividades, instituciones, entidades y personas sujetas a su inspección y vigilancia, así como a las disposiciones que de ellos emanen.

De igual forma el artículo 477 del mismo ordenamiento legal prevé esta facultad sancionadora, al disponer que las multas por las infracciones a la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, a las disposiciones de carácter general que de ella emanen, así como a los reglamentos respectivos, serán impuestas administrativamente por la CNSF, tomando como base el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, a menos que en la propia Ley se disponga otra forma de sanción, y se harán efectivas por las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las sanciones que imponga la Comisión, cuando así lo establezcan ésta y otras leyes, los reglamentos aplicables y las disposiciones de carácter general que de ellos emanen, también podrán consistir en revocación de autorizaciones, cancelación de registros, remociones, suspensiones, destituciones, vetos o inhabilitaciones para el desempeño de actividades.

³ Décima Época, Núm. de Registro: 2018501, Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo II, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2018 (10a.), Página: 897, de Rubro: NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

En el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas se prevé el procedimiento administrativo sancionador, el cual a la letra dispone:

“ARTÍCULO 478.- Al imponer la sanción que corresponda, la Comisión siempre deberá oír previamente al interesado y tomará en cuenta las condiciones económicas e intención del infractor, la importancia de la infracción y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de esta Ley, de los reglamentos respectivos o de las disposiciones de carácter general que emanen de ella.

...

Para oír previamente al presunto infractor, la Comisión deberá otorgarle un plazo de diez días hábiles, que podrá prorrogar por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia se tendrá por precluido el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda, ajustándose a lo dispuesto en el presente artículo.

...

...”

Del artículo transcrito se desprende que el mismo no cumple con el principio de seguridad jurídica garantizado en su expresión genérica en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues no se impide que el gobernado sea objeto de actuaciones arbitrarias o caprichosas por parte de la autoridad, ya que no se establecen limitantes temporales a su actuación pues no prevé el plazo con que cuenta la CNSF para emitir la resolución que pone fin al procedimiento sancionatorio correspondiente.

Lo anterior, en virtud de que la facultad para dictar la resolución correspondiente no puede ser indefinida, sino que debe ajustarse a un plazo establecido en la ley, pues de lo contrario, se generaría inseguridad jurídica en perjuicio del gobernado sujeto a un procedimiento administrativo, al permitir que se pueda prolongar de manera indefinida en el tiempo el plazo para emitirla.

Es importante recordar que los derechos fundamentales de seguridad jurídica son derechos públicos subjetivos en favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica

lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones⁴.

Estos derechos fundamentales prohíben a las autoridades llevar a cabo actos de afectación en contra de particulares; si han de cometerlos, deberán cumplir los requisitos previamente establecidos, a fin de no vulnerar la esfera jurídica de los individuos a que se dirijan dichos actos.

Mientras los órganos del Estado se apeguen a las prescripciones que la Constitución y las leyes les imponen para que sus actos no sean arbitrarios, los gobernados pueden confiar en que no serán molestados, siempre que no se actualice el supuesto de alguna norma que haga procedentes el acto de molestia o privación.

Los derechos fundamentales de seguridad jurídica se prevén en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concretamente al que nos referimos en la presente iniciativa, es al previsto en el artículo 16 constitucional que en su primer párrafo dispone:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Este párrafo consagra el principio de legalidad, consistente en que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y los términos determinados por ella.

El derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que un procedimiento debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

Por lo que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas vulnera el principio de seguridad jurídica al propiciar que los particulares no conozcan con certeza a qué atenerse en relación con el momento en el que la CNSF debe dictar y notificar la resolución del procedimiento administrativo sancionador, y si bien las normas jurídicas no pueden ser interpretadas de manera aislada, sino en función del sistema en el cual están inmersas, ello no puede llegar al extremo de exigir que las personas tengan que subsanar, las deficiencias legislativas en que incurre el legislador.

⁴Las garantías de seguridad jurídica. Colección Garantías Individuales, Núm. 2
http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/55083/55083_1.pdf

Lo anterior se comprende si se considera que el principio de seguridad jurídica se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por un lado establecen los elementos mínimos necesarios a fin de que el gobernado pueda proteger su derecho y, por otro, tratándose de normas que confieren alguna facultad a la autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, de forma que se impida que ésta actúe de manera arbitraria o caprichosa.

Así lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la contradicción de tesis 169/2019, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 5149/2017 y 19/2018⁵.

El Pleno de la SCJN determinó que el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, al no prever el plazo con que cuenta la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para emitir la resolución que pone fin al procedimiento sancionatorio correspondiente, vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica.

Dicho precepto establece las reglas generales que deberá seguir la autoridad para imponer sanciones por infracciones a la normativa de la materia, como son la audiencia previa, la valoración de la gravedad de la conducta y el deber de tomar en cuenta las condiciones del infractor.

La SCJN concluyó que para respetar el principio de seguridad jurídica dentro de un procedimiento sancionador, es necesario que el legislador precise el plazo con que cuenta la autoridad para emitir la resolución que le ponga fin, a efecto de garantizar que su actuación no será arbitraria ni caprichosa.

Con el propósito de que la CNSF lleve a cabo el procedimiento sancionador previsto en el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas con pleno respeto al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 constitucional, con la presente iniciativa se propone reformar dicho artículo para establecer un plazo de quince días para que la CNSF emita la resolución que pone fin al procedimiento sancionatorio correspondiente.

La reforma propuesta se ilustra en el siguiente cuadro comparativo:

LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FIANZAS

⁵ Comunicado No. 171/2019, de 29 de octubre de 2019,
<http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5991>

| TEXTO VIGENTE | TEXTO PROPUESTO |
|--|---|
| <p>ARTÍCULO 478.- Al imponer la sanción que corresponda, la Comisión siempre deberá oír previamente al interesado y tomará en cuenta las condiciones económicas e intención del infractor, la importancia de la infracción y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de esta Ley, de los reglamentos respectivos o de las disposiciones de carácter general que emanen de ella.</p> <p>...</p> <p>Para oír previamente al presunto infractor, la Comisión deberá otorgarle un plazo de diez días hábiles, que podrá prorrogar por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia se tendrá por precluído el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda, ajustándose a lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p>...</p> <p>...</p> | <p>ARTÍCULO 478.- ...</p> <p>...</p> <p>Para oír previamente al presunto infractor, la Comisión deberá otorgarle un plazo de diez días hábiles, que podrá prorrogar por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia se tendrá por precluído el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda en un plazo de quince días hábiles, ajustándose a lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p>...</p> <p>...</p> |

Denominación del Proyecto

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 478 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FIANZAS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 478 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, para quedar como sigue:



Artículo 478.- ...

...

Para oír previamente al presunto infractor, la Comisión deberá otorgarle un plazo de diez días hábiles, que podrá prorrogar por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia se tendrá por precluído el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda **en un plazo de quince días hábiles**, ajustándose a lo dispuesto en el presente artículo.

...

...”

TRANSITORIOS

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

Segundo.- El Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tendrán un plazo de 60 días para hacer las modificaciones reglamentarias que procedan.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 18 días del mes de mayo de 2020.

Suscribe

Dip. Adriana Lozano Rodríguez