

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0923-2PO1-16

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, y de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, así como del Código Civil Federal.
2. Tema de la Iniciativa.	Grupos Vulnerables.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. María García Pérez.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PAN.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	16 de marzo de 2016.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	15 de marzo de 2016.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia para dictamen, con opinión de Atención a Grupos Vulnerables.

II.- SINOPSIS

Establecer la figura de hipoteca inversa, con el objeto de dar la posibilidad a los adultos mayores de hipotecar un inmueble de su propiedad. La hipoteca tendrá por finalidad que pueda recibir el equivalente al valor comercial del inmueble en cuotas mensuales, mejorando así su pensión y nivel de vida. A su fallecimiento, los herederos podrían pagar el crédito o, en caso contrario, dar la propiedad hipotecada para que con ella se satisfaga en su totalidad.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en las materias se sustenta en las siguientes fracciones del artículo 73: X en relación con el artículo 4º, párrafo 7º, para la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal; y XXX en relación con el artículo 1º, párrafo 3º, para la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que hace al Código Civil Federal, conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal y, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas, más o menos frecuentes, de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de los legisladores y de las legislaturas de los Estados.

Por ello, es necesario revisar los antecedentes históricos de la Legislación Civil Mexicana y las normas vigentes que distribuyen la facultad legislativa en esta materia:

Antecedentes históricos

La primera Constitución, de 4 de octubre de 1824 otorgaba al Congreso Federal las facultades exclusivas para elegir el lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Más adelante, en una ley del 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, encontramos que el Congreso de la Unión tenía facultades “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales”.

En 1903 se otorga al Congreso la facultad Legislativa y al Ejecutivo el orden administrativo, político y municipal.

En la Constitución de 1917 se reconoció también para el Distrito Federal el concepto de “municipio libre”, implantado en el artículo 115 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización del Distrito Federal como dependencia directa de la Presidencia de la República.

La fracción VI del artículo 73 Constitucional, que duró vigente hasta el 21 de agosto de 1996 preveía, en lo conducente: "... el Congreso tiene facultad: ... VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva... Tanto en Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República...".

El 21 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 y se reforma el artículo 122, para establecer órganos locales del Gobierno Federal: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Entre otras, se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia civil y penal.

Como resultado de dicha reforma política, en el año 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerciendo sus nuevas facultades constitucionales aprobó el Código Civil para el Distrito Federal, que fue una copia general del anterior texto y el Congreso de la Unión el Código Civil Federal, el cual conservó las instituciones civiles relacionadas con los derechos de las personas, matrimonio, divorcio, patria, potestad, así como la parte relacionada con los derechos sobre los bienes, propiedad, compraventa, usufructo, donación.

La supervivencia de esas figuras en el ordenamiento federal ha creado confusión, respecto de saber en qué territorio se podrán aplicar dichas normas civiles federales, ya que al otorgar al Distrito Federal la capacidad de promulgar sus propias leyes comunes al ámbito de aplicación se reducen significativamente.

En la práctica, la aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en las embajadas, consulados, embarcaciones o buques de bandera nacional, aquellos desarrollados en las islas sobre las que no hayan ejercido jurisdicción los estados y en casos de suplencia expresa en algunas leyes.

Respecto de las representaciones de nuestro país en el extranjero, el Código Civil Federal vigente establece que los Cónsules solamente intervendrán en los siguientes actos: publicación de edictos (artículos 650, 674); declaración de ausencia (artículo 677), testamento marítimo (artículos 1587 y 1590); funciones de notarios o receptores de testamentos de los nacionales en el extranjero (artículos 1594 y 1598); y extensión de constancias de alumbramiento (artículo 70).

En el mismo tenor, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que corresponde a los Jefes de las Oficinas

Consulares ejercer, cuando corresponda, desempeñar funciones de Juez del Registro Civil; ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano; y desahogar las diligencias que les encomiendan las autoridades judiciales de la República; en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 85 se establecen las funciones notariales que se llevarán a cabo por las oficinas consulares (dar fe y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones para ejercitar la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces) siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México; además, el artículo 82 especifica que la aplicación del Código Civil Federal en las representaciones diplomáticas de nuestro país en el extranjero se limita a lo referente a las funciones del registro civil, a la autorización de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y la expedición de copias certificada de dichas actas.

Con relación a las embarcaciones o buques, el artículo 70 del Código Civil Federal establece que los capitanes o patronos de buques mexicanos podrán extender constancia de alumbramiento, la cual deberá de llevarse ante el Juez del Registro Civil para darle su debido trámite.

En los casos de actos desarrollados en islas no jurisdiccionadas en algún Estado, el artículo 48 Constitucional, establece que las islas de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha de publicación de la misma Constitución hayan ejercido jurisdicción los Estados.

De lo anterior se deriva que existen islas de jurisdicción estatal e islas de jurisdicción federal, por ende, se interpreta que en las últimas se deberá aplicar en cuestiones de derecho civil, el Código Federal.

Por último, el caso de suplencia expresa del Código Civil Federal a alguna ley federal, se ejemplifica directamente con el primer párrafo del artículo 2º de la Ley Agraria, que señala: “En lo previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Legislación Civil Federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. ...”. Con lo anterior, queda claro el papel supletorio del Código Federal.

Por lo tanto, como conclusión podemos establecer que, aunque no exista fundamentación constitucional expresa o derivada para que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia Civil Federal, éste tiene la facultad tácita, debido a la existencia de suplencia expresa del Código Civil Federal a algunas leyes federales y a la subsistencia, aunque limitada, de diversos ámbitos territoriales de aplicación para este Código.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que son los siguientes:

Ser formulada por escrito, tener un título, contener el nombre y firma de la persona que presenta la iniciativa, una parte expositiva de motivos, el texto legal que se propone, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, la fecha de elaboración y ser publicada en la Gaceta Parlamentaria.

No tiene correlativo

que es la vivienda habitual del pensionista y libre de gravamen, con la cual garantizará el capital que se concede por la pensión para cubrir sus necesidades económicas de vida;

b) Las entidades financieras deberán informar ampliamente a los adultos mayores o al matrimonio de adultos mayores interesados en obtener una hipoteca inversa, sobre las características de los instrumentos con los que cuentan;

c) La vivienda deberá ser tasada a valor comercial al inicio y al término de la operación, el costo de dicho avalúo será cubierto por el pensionario;

d) En caso de contratar la hipoteca inversa de manera vitalicia, al fallecimiento del pensionario hipotecario o del último de los beneficiarios que deberá ser su cónyuge, los herederos podrán cancelar el préstamo en el plazo estipulado, abonando al acreedor hipotecario la totalidad de los débitos vencidos, con sus intereses y los herederos del deudor hipotecario que decidan no reembolsar los débitos vencidos, con sus intereses, el acreedor sólo podrá obtener recobro hasta donde alcance el bien hipotecado;

e) El acreedor no podrá embargar ni rematar otros bienes del deudor, ni de sus herederos.

f) El deudor estará obligado a conservar la vivienda totalmente habitable y en las mejores condiciones posibles.

No tiene correlativo

Para esto, deberá considerarse un porcentaje de los recursos pactados para el pago de mantenimiento del inmueble; y

g) También podrán instrumentarse hipotecas inversas sobre cualquier otro bien inmueble, distinto al de la vivienda habitual del solicitante.

XII Bis. El contrato de hipoteca inversa, además de lo pactado estará sujeto a lo siguiente:

a) Que la cantidad pactada entre pensionario y pensionista sea suficiente para que éste último cubra sus necesidades básicas;

b) Que el solicitante o los beneficiarios que él designe sean personas de edad igual o superior a los 60 años;

c) Que el pensionista disponga del importe del préstamo conforme a los plazos que correspondan a las disposiciones periódicas mediante las cuales el pensionista accederá al importe objeto de la hipoteca inversa,

d) Las personas que recibirán los pagos periódicos a que hace referencia el artículo 4o. capítulo XII inciso a) de esta ley.

**LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS
MAYORES**

Artículo 21. ...

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción III al artículo 21 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Artículo 21. Corresponde a las instituciones públicas de

<p>...</p> <p>...</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p>	<p>vivienda de interés social, garantizar:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. Brindar información y servicios de asesoría para las personas adultas mayores que deseen suscribir un contrato de hipoteca inversa que les permita obtener una pensión garantizada por un bien inmueble, teniendo en cuenta la situación financiera del solicitante y los riesgos económicos derivados de la suscripción de este producto financiero.</p>
<p style="text-align: center;">CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p>	<p>Artículo Tercero. Se adiciona un capítulo III Bis denominado De la Hipoteca Inversa, del título decimoquinto denominado De la Hipoteca, del artículo 2939 Bis al artículo 2939 Decies del Código Civil Federal.</p> <p>Artículo 2939 Bis. Se entenderá por hipoteca inversa el préstamo o crédito garantizado mediante hipoteca sobre un bien inmueble que constituya la vivienda habitual del solicitante y siempre que cumpla los siguientes requisitos establecidos en el presente capítulo.</p> <p>Artículo 2939 Ter. El contrato de hipoteca inversa, además de lo pactado, estará sujeto a lo siguiente:</p> <p>I. Que el solicitante y los beneficiarios que éste pueda designar sean personas de edad igual o superior a los 60 años;</p>

No tiene correlativo

II. Que el deudor disponga del importe del préstamo o crédito mediante disposiciones periódicas o únicas;

III. Que la cantidad pactada entre pensionario y pensionista sea suficiente para que éste último cubra sus necesidades para llevar una vida digna;

IV. Que la deuda sólo sea exigible por el acreedor y la garantía ejecutable cuando fallezca el prestatario, o si así se estipula en el contrato, cuando fallezca el último de los beneficiarios;

V. Se deberán observar las condiciones relativas para atender lo dispuesto en el artículo relativo a la amortización del capital;

VI. Que la deuda sólo sea exigible por el acreedor y la garantía ejecutable cuando fallezca el pensionista y el beneficiario si lo hubiere;

VII. El deudor podrá realizar pago total o parcial anticipado sin penalización alguna;

VIII. El deudor habitará vitaliciamente el inmueble hipotecado, no obstante, podrá arrendar de manera parcial o total el inmueble hipotecado, siempre y cuando, cuente con autorización expresa del acreedor; y

IX. Que en el contrato se incluyan las especificaciones del incremento anual que tendrá la pensión, de acuerdo con las condiciones del mercado y el valor del inmueble.

No tiene correlativo

Artículo 2939 Quáter. Las hipotecas inversas a que se refiere este capítulo sólo podrán ser concedidas por las instituciones de crédito y por las entidades aseguradoras autorizadas para ello, sin perjuicio de los límites, requisitos o condiciones que, a las instituciones de crédito o entidades aseguradoras, impongan su propia normativa.

Artículo 2939 Quinquies. La determinación de la hipoteca inversa se realizará previo avalúo de institución debidamente facultada para ello, y deberá considerar el valor comercial de mercado del inmueble que deberá actualizarse cada 2 años. El costo de dicho avalúo será cubierto por el pensionario.

Artículo 2939 Sexies. La amortización del capital se sujetará a lo dispuesto en el presente artículo.

Al fallecimiento del deudor hipotecario, sus herederos o, si así se estipula en el contrato, al fallecimiento del último de los beneficiarios, podrán cancelar el préstamo, en el plazo estipulado, abonando al acreedor hipotecario la totalidad de los débitos vencidos, con sus intereses, sin que el acreedor pueda exigir compensación alguna por la cancelación.

Cuando se extinga el préstamo o crédito regulado por esta disposición y los herederos del deudor hipotecario decidan no reembolsar los débitos vencidos, con sus intereses, el acreedor sólo podrá obtener recobro hasta donde alcance el bien hipotecado.

	<p>Artículo 2939 Septies. Si el bien hipotecario es transmitido voluntariamente por el deudor hipotecario, el acreedor podrá declarar el vencimiento anticipado del préstamo o crédito garantizado, salvo que se proceda a la sustitución de la garantía de manera suficiente.</p> <p>Artículo 2939 Nonies. Podrán instrumentarse hipotecas inversas sobre cualquier otro inmueble distinto de la vivienda habitual del solicitante.</p> <p>Artículo 2939 Decies. En lo no previsto en esta disposición, la hipoteca inversa se regirá por lo dispuesto en la legislación que en cada caso resulte aplicable.</p>
	<p style="text-align: center;">Transitorio</p> <p>Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

JCHM