

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0205-1PO2-22

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal.
2.- Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Héctor Saúl Téllez Hernández y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PAN.
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.	15 de diciembre de 2022.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	13 de septiembre de 2022.
7.- Turno a Comisión.	Justicia

II.- SINOPSIS

Incluir en el Código Civil Federal la hipoteca inversa. Añadir que los estados la repliquen. Modificar la forma de la ministración del crédito otorgado, así como el plazo para que se pueda hacer la manifestación de si se desea hacer la restructuración de la deuda. Establecer que el banco tenga la obligación de hacer los pagos en varias mensualidades a fin de que los adultos mayores que opten por este tipo de crédito cuenten con un flujo de dinero constante y puedan tener la capacidad de cubrir sus necesidades. Ampliar el plazo de 30 días para que familiares manifieste a la institución acreedora el deseo de reestructurar la deuda en caso de fallecimiento del titular del crédito puedan analizar la mejor opción respecto al inmueble hipotecado.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

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

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, y el 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión tenía facultades "para el arreglo interior de la Ciudad de México 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 para la Ciudad de México el concepto de "municipio libre", implantado en el artículo 115 y 116 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización de la Ciudad de México como dependencia directa de la Presidencia de la República.

De acuerdo a 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 a la Ciudad de México,

sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno de la Ciudad de México 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 de la Ciudad de México 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 la Ciudad de México, 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 aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en 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.

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 2° 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, 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

La iniciativa, cumple en general con los requisitos formales requeridos en la práctica parlamentaria establecidos en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados:

Encabezado o título de la propuesta; planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; argumentos que la sustenten; fundamento legal; denominación del proyecto de ley o decreto; ordenamientos a modificar; texto normativo propuesto; artículos transitorios; lugar; fecha, y nombre y rúbrica del iniciador.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p>CÓDIGO CIVIL FEDERAL.</p> <p>No tiene correlativo.</p>	<p>DECRETO QUE ADICIONA UN CAPÍTULO I BIS, AL TÍTULO DÉCIMO QUINTO, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.</p> <p>Artículo Único. Se adiciona un Capítulo I Bis, al Título Décimo Quinto, del Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p>Capítulo I Bis De la Hipoteca Inversa</p> <p>Artículo 2919 Bis. Es inversa la hipoteca que se constituye sobre un inmueble, que es la vivienda habitual y propia de la persona adulta mayor, para garantizar la deuda que le concede la entidad financiera para cubrir sus necesidades económicas de vida, en los términos de este Capítulo. También se puede constituir sobre diverso inmueble, a condición de que sea propiedad de la persona adulta mayor.</p> <p>Para efectos de ejercer la hipoteca inversa el adulto mayor podrá requerir la constitución de un fideicomiso a su favor en el cual actuará como fideicomitente la entidad financiera acreditante, como fiduciario una institución financiera</p>

diferente del acreditante y como fideicomisario la Secretaría de Bienestar.

Artículo 2919 Ter. Contrato de Hipoteca Inversa es aquel por el cual la entidad financiera se obliga a pagar una cantidad de dinero predeterminada a la persona adulta mayor o a su beneficiario que deberá ser su cónyuge, concubina o concubinario de edad igual o superior a los 60 años; ya sea en una sola exhibición o de forma periódica hasta agotar el monto del crédito otorgado, directamente o a través del fideicomiso al que se refiere el artículo anterior, y la persona adulta mayor se obliga a garantizar hipotecando un inmueble de su propiedad en los términos de este capítulo.

El capital prestado puede ser dispuesto por el adulto mayor mediante pagos periódicos hasta agotar el monto del crédito otorgado.

Artículo 2919 Quáter. Están autorizados para otorgar la hipoteca inversa las instituciones privadas del sistema bancario mexicano, actuando en nombre propio, así como las demás entidades financieras, instituciones sociales e instituciones públicas, siempre que cuenten con facultades para ello.

Artículo 2919 Quinquies. Los términos de la contratación de la hipoteca inversa se establecen previo avalúo de la institución debidamente facultada para considerar el valor comercial de mercado del inmueble que deberá actualizarse cada dos años, para estar acorde con la plusvalía que el bien inmueble adquiera con el tiempo.

El costo de dicho avalúo será cubierto por la entidad financiera.

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

I. La cantidad pactada entre la entidad financiera y el adulto mayor debe ser suficiente para que éste último cumpla sus necesidades básicas; no podrá ser inferior al 70% de valor comercial del inmueble establecido en el avalúo;

II. El solicitante o los beneficiarios que él designe deben ser personas de 60 años o más;

III. El tutor, siempre que se encuentre en los supuestos señalados en el presente Capítulo, podrá, con autorización judicial, constituir hipoteca inversa para garantizar un crédito otorgado a favor de su pupilo o incapaz;

IV. La persona adulta mayor dispondrá del importe del préstamo conforme a los plazos que correspondan a las disposiciones periódicas mediante las cuales podrá acceder al importe objeto de la hipoteca inversa;

V. La persona adulta mayor o su cónyuge, concubina o concubinario de edad igual o superior a los 60 años, serán los únicos beneficiarios de los pagos periódicos a que hace referencia el Artículo 2939 Ter;

VI. En su caso, cumplir las condiciones que se establezcan, para atender lo dispuesto en el Artículo 2939 Sexies;

VII. La entidad financiera solo podrá exigir la deuda y la garantía ejecutable cuando fallezca la persona adulta mayor y el beneficiario si lo hubiere, respetando las condiciones que le concede la fracción II del Artículo 2939 Sexies, respecto a la amortización de la deuda;

VIII. La persona adulta mayor podrá realizar un pago total o parcial anticipado, sin penalización alguna;

IX. La persona adulta mayor habitará vitaliciamente el inmueble hipotecado, no obstante, la persona adulta mayor podrá arrendar

de manera parcial o total el inmueble hipotecado, siempre y cuando, cuente con la autorización expresa de la entidad financiera y los términos y condiciones del arrendamiento se establezcan en el contrato correspondiente, sin afectar la naturaleza propia de la hipoteca inversa;

X. Los intereses que se generen por el capital no podrán ser mayores al promedio resultante de la tasa de interés interbancario de equilibrio y las tasas de interés de los instrumentos hipotecarios tradicionales, y serán solo sobre las cantidades efectivamente entregadas a la persona adulta mayor;

XI. El contrato deberá incluir las especificaciones del incremento anual que tendrá la pensión otorgada a la persona adulta mayor;

XII. La hipoteca inversa se sujetará a lo previsto en los artículos 2921, 2922, y 2923 de este Código.

Artículo 2919 Sexies. La amortización del capital se sujetará a las siguientes normas:

I. Cuando fallezca la persona adulta mayor y su beneficiario, en caso de haberlo, sus herederos podrán abonar a la entidad financiera la totalidad del adeudo existente y vencido, quienes tendrán preferencia sobre cualquier cesión que se

pretenda de dicho crédito hasta en tanto no se decidan en la forma de pago;

II. Cualquier cesión en contra de lo establecido en la fracción anterior será nula, sin compensación por la cancelación del gravamen y pago del adeudo;

III. Los herederos de la persona adulta mayor podrán optar también por reestructurar el crédito, ya sea conservando la garantía o incluyendo una adicional o a través de diverso financiamiento otorgado por institución pública o privada, con el consentimiento y autorización de la entidad financiera;

IV. Transcurridos 180 días hábiles después del fallecimiento de la persona adulta mayor sin que los herederos hayan efectuado el pago o manifestado la intención de reestructurar el crédito, se entenderá su intención de no pagar el adeudo, por lo que la entidad financiera estará en condiciones de ceder el cobro del crédito sin restricción alguna o solicitar su adjudicación o venta legal para efectuar el cobro hasta donde alcance el valor del bien inmueble hipotecado si el valor del inmueble fuera mayor que el adeudo se devolverá el remanente a los herederos.

Artículo 2919 Septies. El inmueble hipotecado no podrá ser transmitido por acto inter vivos sin el conocimiento y autorización previo de la entidad financiera. El incumplimiento de esta obligación le conferirá a la entidad financiera el derecho de declarar vencido anticipadamente el total del adeudo y exigible a la fecha.

Artículo 2919 Octies. La extinción de la hipoteca inversa tiene lugar cuando fallezca la persona adulta mayor beneficiada, así como su cónyuge, concubina o concubinario nombrado como beneficiario, se extinga el capital pactado y los herederos de la persona adulta mayor decidan no reembolsar los débitos vencidos, con sus intereses, en este supuesto la entidad financiera podrá obtener el recobro hasta donde alcance el bien inmueble hipotecado, pudiendo solicitar su adjudicación o su venta.

Artículo 2919 Nonies. En caso de incumplimiento de la entidad financiera en las ministraciones pactadas, la persona adulta mayor o el fideicomiso a favor de la persona adulta mayor estarán en condiciones de solicitar la rescisión del contrato y exigir el pago de los daños y perjuicios, o en su caso, el pago de la pena pactada. Además, se tendrá la deuda como liquidada y no generará más interés; debiendo la entidad financiera liberar a su

	<p>costa el gravamen correspondiente. Para el caso de que se constituya una nueva hipoteca inversa sobre el mismo inmueble, ésta tendrá prelación respecto de la anterior.</p> <p>Artículo 2919 Decies. En lo no previsto en este Código, la hipoteca inversa se registrará supletoriamente por lo dispuesto en la legislación que en cada caso resulte aplicable.</p> <p>Artículo 2919 Undecies. En materia de hipoteca inversa, no serán aplicables los artículos 2907, 2908 y 2909 de este Código.</p>
	<p style="text-align: center;">TRANSITORIOS.</p> <p>ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

Carlos Gómez Valero