

**DIP. ISABELA ROSALES HERRERA.
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
I LEGISLATURA**

P R E S E N T E

La que suscribe, **Diputada Marisela Zúñiga Cerón**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la I legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México, 12, fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, 5, fracción I y 95 fracción I del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, presento ante esa Comisión Permanente, **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 106 bis a la Ley del Notariado para la Ciudad de México**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Planteamiento del Problema que la iniciativa pretende resolver.

Los actos jurídicos que se llevan a cabo en presencia de un notario público de la Ciudad de México deben considerar las limitaciones y dificultades que enfrentan las personas mayores para realizarlos y comprenderlos, no únicamente para cuidar sus bienes y proteger sus derechos, sino también para evitar el uso mal intencionado que algunas personas hacen de los servicios que proporcionan estos profesionales, a quienes el Estado les ha conferido fe pública a través de una patente, y que al estampar actos jurídicos en sus protocolos, con todos los elementos esenciales de validez, cuentan como prueba plena de la voluntad del otorgante de que el acto ahí consignado fue consciente e informado, sin embargo esta característica que otorga validez a una voluntad expresada, sucede que en las personas mayores puede ser que no se configure debidamente, en virtud de que no se le proporcionan las ayudas que conforme a su edad y capacidad requiere y no se le explica con claridad y detenimiento, en un lenguaje comprensible, los alcances y repercusiones que el acto jurídico en sí mismo conlleva.

DocuSigned by:



CA340105557740E.

Argumentos que sustentan la iniciativa.

El envejecimiento es un fenómeno que se encuentra a lo largo del ciclo vital del ser humano y se presenta desde de la concepción hasta la muerte. A pesar de ser un fenómeno natural conocido por todos, es difícil aceptarlo como una realidad innata a todo ser, esto trae como consecuencia una falta de sensibilización por parte de los encargados de atender a las personas mayores en la realización de trámites al hacer uso de algún servicio que se preste en la capital del país.

DocuSigned by:



En consecuencia, debemos empezar a visibilizar las limitaciones propias de la vejez, si bien es cierto, no todas las personas que llegan a esta etapa de la vida sufren de condiciones de vulnerabilidad, no por ello debemos dejar de atender a quienes por su condición y razones propias de su trayectoria de vida presentan algún problema, visual, auditivo, cognitivo, motriz, entre otros.

CA340105557740E...

Todo ello, en virtud de que la vejez trae consigo diversos padecimientos. A decir del Instituto Nacional de Geriátría, a través del *Estudio de carga de la enfermedad en personas adultas mayores: Un reto para México*, las personas mayores de 60 años, sufren en mayor medida de enfermedades de los sentidos, diabetes mellitus, dolores de espalda y de cuello,¹ aunque no son los únicos padecimientos, ya que también al pasar del tiempo se van debilitando los huesos y las articulaciones, ocasionando osteoporosis, trastornos músculo esqueléticos, entre otros.

La Ciudad de México es la Entidad Federativa que tiene el mayor número de personas mayores en toda la República Mexicana. A decir del *Protocolo para la Atención de las Personas Adultas Mayores por Enfermería*, existen padecimientos que no necesariamente son diagnosticados como enfermedades, como la desnutrición, el deterioro muscular, los riesgos de caída, la incontinencia urinaria, el déficit auditivo y visual, son algunos problemas geriátricos que tienen las personas mayores.²

De acuerdo a la *Encuesta Intercensal 2015*, generada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), se menciona que 1.9 % de las personas en la República mexicana tienen 60 años, mientras que el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México es la entidad con mayor número envejecimiento, con un promedio de 33 años para los habitantes, de igual manera la delegación (hoy alcaldía) con mayor número de personas mayores es Benito Juárez, por otro lado, en el mismo estudio estadístico se menciona que en 5 años, entre la encuesta 2010

¹ Véase http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/ResumenEjecutivo_Final_20Oct.pdf
² Véase http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/Protocolo_PAM.pdf

y la 2015 ha habido un aumento de 2 puntos en el índice de envejecimiento, pasando de 7.8 a 9.8 en la capital del país.³

Es necesario enfatizar que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, promueve una protección de su autonomía, respetando las decisiones de los integrantes de este sector de la población y que si bien, al día de hoy dicha convención no ha sido firmada ni ratificada por el Estado Mexicano y por tanto no forma parte de nuestro derecho interno, sin duda resulta un indicativo de convencionalidad que refleja una tendencia internacional.

DocuSigned by:



CA340105557740E...

Muchas personas mayores actualmente en México son víctimas de violencia patrimonial, por las condiciones en las que se encuentran son más susceptibles de infundirles temor o engañarlas para la celebración de distintos actos jurídicos, los cuales no entrañan su verdadera voluntad, en estos casos se les obliga o se les engaña a traspasar sus propiedades a un familiar o inclusive a un tercero, despojándolos de esta manera de sus bienes.

El despojo y el fraude de los bienes que poseen, son las afectaciones que más frecuentemente sufren las personas mayores de 60 años, y se ha convertido en una práctica común, que en la mayoría de las ocasiones estos actos son realizados por sus propios familiares.

Existen diversos actos con apariencia jurídica con los cuales se puede despojar directa o indirectamente a una persona mayor de sus bienes, como son la celebración de compraventas, la constitución de créditos, las obligaciones solidarias o hipotecas, donaciones, el otorgamiento de poderes o incluso testamentos que no son el fiel reflejo de su voluntad, todos estos actos necesariamente para su plena validez requieren se realicen ante la fe de un Notario Público.

Debido a la falta de medidas adecuadas para su protección, son innumerables las personas mayores que han quedado en la calle como consecuencia de actos jurídicos celebrados ante estos fedatarios públicos.

De acuerdo al Estudio sobre la Discriminación hacia las Personas Mayores en el acceso a la Justicia en la Ciudad de México, elaborado por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación, existe una elevada cifra de delitos que se cometen en contra de las personas mayores, en este contexto dicho estudio muestra que de conformidad a información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia

³ Véase https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

de la Ciudad de México (Hoy Fiscalía General) en el periodo comprendido entre enero de 2010 al 28 de febrero de 2017, se iniciaron 79,247 averiguaciones previas y carpetas de investigación, donde se identificó como probable víctima a una persona mayor.

De los delitos reportados, las conductas que mayormente se cometen son el fraude con 7,775 averiguaciones previas y carpetas de investigación, el despojo con 3713 y el abuso de confianza con 1,942. Lo anterior se muestra en la gráfica siguiente:

carpeta de investigación, donde la víctimas es una persona mayor.

DELITO	AVERIGUACIONES PREVIAS Y CARPETAS DE INVESTIGACIÓN	PORCENTAJE
1. Fraude	7775	9.81
2. Robo de vehículo particular con o sin violencia	7225	9.12
3. Violencia familiar	6520	8.23
4. Daño en propiedad ajena	5815	7.34
5. Robo de objetos	5813	7.34
6. Robo a casa habitación sin violencia	5074	6.4
7. Amenazas	4986	6.29
8. Despojo	3713	4.69
9. Falsificación de títulos al portador y documentos de crédito	3509	4.43
10. Lesiones culposas por tránsito vehicular	3285	4.15
11. Transeúnte en vía pública con violencia	2158	2.72
12. Abuso de confianza	1942	2.45
13. Lesiones intencionales por golpes	1424	1.8
14. Robo a negocio sin violencia	1108	1.4
15. Robo de accesorios de auto	1105	1.39
16. Extorsión	1050	1.32
17. Tentativa de extorsión	942	1.19
18. Otros delitos	15803	19.94
Total	79247	100 ⁴

DocuSigned by:

 CA340105557740E...

La situación se agrava si consideramos que existen muchas personas que tienen plena confianza de los actos jurídicos que se celebran ante la fe de un Notario Público, tal y como lo refleja la 7ª Encuesta de Servicios Notariales, realizada en 2018, la cual pone de manifiesto que el 63% de la población considera que un servidor público que firma ante notario sus compromisos genera mayor confianza, también se afirma que alrededor del 70% de los encuestados afirma que las notarías prestan un servicio a la sociedad mexicana, contra un 11% que cree lo contrario; por último, existe una prevalencia del 47% de la población la cual piensa que realizar un acto frente a un notario otorga una seguridad jurídica mientras que un 19% no concuerda.

⁴ Estudio sobre la Discriminación hacia las Personas Mayores en el acceso a la Justicia en la Ciudad de México, elaborado por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México

Así mismo, en el rubro de testamentos, tenemos que en la Ciudad de México se mantiene un 20% de la población que cuenta con uno, mientras que la cifra a nivel nacional se encuentra entre un 6 y 8% de la población.⁵

En este tenor, es menester recordar que uno de los principales actos jurídicos que realizan las personas mayores, son los testamentos, esto a decir del Colegio de Notarios de la Ciudad de México, el cual informó, en el evento protocolario de término de *La Jornada Notarial 2019*, que 4 de cada 10 personas atendidas en los módulos itinerantes realizaron un testamento universal, mismos que en promedio tenían 56 años, mientras que el resto promediaba 75 años de edad, por otro lado, se destacó que se ingresaron un total de 9 mil 430 solicitudes de testamento, de las cuales 5 mil 561 fueron de adultos mayores⁶.

DocuSigned by:



Los datos mencionados ut supra, son de gran relevancia, sin embargo debemos resaltar que las personas mayores realizan diversos tipos de actos frente a un notario, no únicamente testamentos, sino también actos que implican una traslación de dominio de sus bienes, por ello es necesario que la voluntad de las personas que pertenecen a este grupo de población sea manifestada sin ningún tipo de coacción, violencia o en su defecto utilizando de mala fe las dificultades provenientes de la vejez.

CA340105557740E...

Si bien es cierto, al realizar diversos actos jurídicos en alguna de las notarías que se encuentran en la Ciudad de México, el titular de la misma realiza una entrevista para conocer el grado de capacidad que tiene la persona que quiere plasmar su voluntad en un instrumento notarial, también es necesario recordar que las personas mayores tienen en algunas ocasiones, múltiples factores de vulnerabilidad, lo que vicia, con circunstancias externas, la voluntad del otorgante.

Por ello, el titular de la notaría y quien ejerce sus facultades de fedatario público deben cerciorarse por todos los medios necesarios y a su alcance que las personas mayores que vayan a realizar actos jurídicos ante ellos, tengan pleno conocimiento de lo que están firmando, aunado a poder comprender los alcances de los mismos, para que mediante una expresión libre e informada plasmen su voluntad en los instrumentos notariales.

Por esta razón se presenta esta iniciativa, con el objetivo de que, en aquellos actos en los que el otorgante fuera una persona mayor de sesenta años, el notario público proteja los intereses de ésta y se cerciore, bajo su más estricta responsabilidad,

⁵ Véase: https://colegiodenotarios.org.mx/documentos/comunicados/2019/14_archivo.pdf

⁶ Véase: <https://colegiodenotarios.org.mx/historica?articulo=55&id=6>

que previo al otorgamiento del acto a celebrar, la persona mayor ha entendido y tiene pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas del mismo, lo anterior para salvaguardar sus bienes, derechos y propiedades, debido a que en muchas ocasiones son coaccionados de una manera oculta y sutil y se llegan a aprovechar de sus condiciones de vulnerabilidad o algún padecimiento que les aqueja, por lo que no pueden comprender realmente las consecuencias de sus actos, ocasionando la pérdida de algún o algunos bienes.

Fundamento Constitucional, de Convencionalidad y de Legalidad.

DocuSigned by:

CA340105557740E...

Primeramente, debemos plantear la facultad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Ciudad de México para legislar en las materias de su competencia, esto fundamentado en el artículo 122 de nuestra Carta Magna.

También el artículo 1, párrafo tercero del citado ordenamiento, menciona que todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones y competencias, serán las encargadas de promover, respetar, y garantizar los derechos humanos.

Por otro lado, el artículo 17 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de septiembre de 1998, señala que toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica.

También, el 12 de abril de 2002, los Estados miembros de las Naciones Unidas, adoptaron el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, el cual en su prólogo señala que constituye un nuevo y ambicioso programa para encarar el reto del envejecimiento en el siglo XXI. Se centra en tres ámbitos prioritarios: las personas de edad y el desarrollo, el fomento de salud y el bienestar en la vejez y la creación de un entorno propicio y favorable, sirve de base para la formulación de políticas y apunta a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a otras partes interesadas las posibilidades de reorientar la manera en que sus sociedades perciben a los ciudadanos de edad, se relacionan con ellos y los atienden.

Por otro lado, el artículo 4, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México, menciona que todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones y

competencias están obligadas a promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, en su artículo 11, apartado A, se garantiza la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas debido a la desigualdad estructural, todo ello para el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, de igual manera, en su apartado B, numerales 1, 2, incisos a) y b), 3, incisos a) y b) del artículo en comento, obliga a las autoridades de la Ciudad de México a adoptar las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria, para con ello eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de sus derechos, también se garantizará la participación para adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales para hacer efectivos sus derechos. Finalmente señala que se promoverán las medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial, atendiendo las causas multifactoriales, así como las estrategias para la visibilización y sensibilización de la población sobre sus derechos.

DocuSigned by:

CA340105557740E...

Denominación del proyecto de ley o decreto.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 106 bis a la Ley del Notariado para la Ciudad de México.

Ordenamientos a modificar y textos normativos propuestos.

Con el propósito de mostrar lo contenidos de la reforma que se propone en esta iniciativa, se muestra el cuadro comparativo siguiente:

LEY DEL NOTARIADO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
Sin correlativo	Artículo 106 bis.- En el caso de que el otorgante fuera una persona mayor de sesenta años, el notario deberá actuar protegiendo los intereses de ésta, por lo que deberá cerciorarse bajo su más estricta responsabilidad que previo al otorgamiento del acto a celebrar, la persona mayor ha entendido y tiene pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas del mismo.

Proyecto de decreto.

DECRETO

ÚNICO.- Se adiciona un artículo 106 bis a la Ley del Notariado para la Ciudad de México, para quedar como sigue:

LEY DEL NOTARIADO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 106 bis.- En el caso de que el otorgante fuera una persona mayor de sesenta años, el notario deberá actuar protegiendo los intereses de ésta, por lo que deberá cerciorarse bajo su más estricta responsabilidad que previo al otorgamiento del acto a celebrar, la persona mayor ha entendido y tiene pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas del mismo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles a los 20 días de julio de 2020

ATENTAMENTE

DocuSigned by:

CA340105557740E...