



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

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

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-108

Ciudad de México, 20 de mayo de 2020

**DIP. MARTHA HORTENCIA GARAY CADENA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Roselía Pérez Jiménez, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

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 Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario



20 MAY 2020 SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE GRUPOS VULNERABLES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ATENCIÓN A

Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a cargo de la diputada María Roselia Jiménez Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

Falta firma Roselia

67
La que suscribe, María Roselia Jiménez Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo NOVENO y VIGÉSIMO OCTAVO del Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se Establecen las Reglas Básicas para el Funcionamiento de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y en el artículo TERCERO, fracción V del Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente en Relación con el Registro en Línea de los Asuntos para el Orden del Día, someten a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, cuya finalidad subyace en fortalecer el principio de certeza jurídica en el patrimonio de las personas adultas mayores.

1. Exposición de motivos

Hoy día, nuestro país presenta un acelerado incremento de la población en edades avanzadas, lo que implica un cambio de una población joven a una envejecida. Esto se deriva de la transición demográfica que experimentan las poblaciones por las variaciones en el comportamiento de la mortalidad y fecundidad, lo que a su vez afecta el crecimiento y la distribución por edades de la población. [*] Asimismo, un factor adicional que determina los espacios de concentración de población adulta mayor es el fenómeno migratorio.

Los indicadores elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estiman que para el año 2050, en el país se contará con 148 209 594 personas, [*] de las cuales el 16.8%, [*] (24 893 097 personas) tendrán más de 60 años. En las proyecciones de población 2016-2050, se prevé que el crecimiento total de la población seguirá siendo positivo, pero con una dinámica constante y con un incremento en todas las entidades federativas de la población de 65 y más años de edad.

Con base en lo anterior, el Estado mexicano debe efectuar una planeación más apegada a las crecientes exigencias de este grupo etario, no solo desde el enfoque presupuestal sino desde una perspectiva de derechos humanos a fin de crear condiciones de vida dignas para ellos.

2. Marco jurídico internacional y nacional de los derechos de las personas adultas mayores

La protección de los derechos humanos constituye un elemento determinante para

cualquier Estado contemporáneo que se haga llamar democrático. México no ha sido ajeno en la construcción normativa de tales derechos, pues a nivel internacional ha suscrito diversos tratados internacionales en la materia, inclusive aquellos relacionados con los derechos de las personas adultas mayores.

Entre los que sobresalen, el artículo 25, párrafo primero, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; [*] así como en el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador, [*] establecen una protección especial y medidas necesarias a favor de las personas adultas mayores.

En el ámbito interno, es cierto que en la Constitución mexicana no se advierte un reconocimiento expreso de los derechos de este grupo etario, [*] sin embargo, no es óbice señalar que el artículo 1o. constitucional prohíbe todo tipo de discriminación, como es el caso de la edad de las personas, lo cual significa que tales grupos se encuentran protegidos, pues todas las autoridades se encuentran obligadas a considerar su condición de vulnerabilidad de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Ahora bien, en cuanto al reconocimiento legal de esos derechos, en 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, cuyo objeto es garantizar el ejercicio de los derechos de este grupo etario, tales como: a una vida con calidad y libre de violencia, a no ser discriminado, a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos judiciales, a tener acceso preferente a los servicios de salud, entre otros. [*]

En razón de ello, las entidades federativas han legislado a favor de los derechos de las personas adultas mayores a partir de los principios y directrices establecidas en la ley mencionada, conformándose así un marco normativo que sienta las bases para la atención de la vejez.

3. Panorama actual de los derechos de las personas adultas mayores

Como se apuntó, la Constitución mexicana señala que todas las personas gozan de los derechos que la misma establece con independencia de la edad que se tenga, sin embargo, para el caso que nos ocupa, las personas adultas mayores requieren de una protección reforzada de sus derechos porque se encuentran en una situación de vulnerabilidad con respecto al grueso de la población.

De tal modo que, es desafortunado que las personas adultas mayores sean frecuentemente discriminadas, abandonadas y despojadas por la población, incluso por su misma familia. No se ha comprendido que la vejez es parte del ciclo de vida de los seres humanos y que es un proceso irreversible, tendente a mermar las capacidades de las personas.

Lo anterior, se constata con el *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México* (2019), emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que dentro de sus observaciones, afirma que en los últimos años, el Estado mexicano no ha logrado incorporar plenamente el

enfoque de derechos humanos y sus obligaciones internacionales en la materia, esto es, en políticas públicas, estrategias y acciones orientadas a la atención de ese grupo etario, pues aún predomina el modelo en el que las personas adultas mayores son objeto de asistencia social y no sujetos de derechos. [*)]

Asimismo, este informe expresa que, entre las tareas pendientes se encuentra la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal.

En ese contexto, es dable afirmar que las personas adultas mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca en muchas ocasiones, en una situación de dependencia familiar. [*)]

Entre los problemas más importantes que afectan a las personas adultas mayores se relacionan con la pobreza: ingresos insuficientes, por falta de empleo o pensiones escasas; también hay otros relacionados con la política pública: espacios no accesibles, inexistencia de albergues y casas de hogar con recursos insuficientes. [*)]

También las personas adultas mayores son víctimas de despojo patrimonial por parte de sus hijos, familiares o de terceros que se aprovechan de su condición, quienes de manera ventajosa, con dolo, coacción o abuso de confianza logran que las personas adultas mayores transmitan -por actos entre vivos- un derecho real de propiedad de bien mueble e inmueble mediante un contrato traslativo de dominio, tales como la compraventa, la donación o la permuta.

Asimismo, la privación de los bienes muebles e inmuebles en contra del adulto mayor se presenta en los actos jurídicos testamentarios, sobre todo, en el momento en que ellas y ellos son sujetos de intimidación, coacción o engaño para que formulen su última voluntad en un testamento ante notario público y dispongan de sus bienes y derechos en favor de sus parientes o de terceras personas.

Por ello, es necesario que las notarias y notarios públicos asesoren u orienten a las personas adultas mayores en el momento del otorgamiento del testamento, pues este constituye un medio para garantizar el cumplimiento de la voluntad de dichas personas, así como los alcances y consecuencias jurídicas del mismo. Igualmente, esto implica que la persona adulta mayor comprenda que el testamento puede revocarse tantas veces como lo considere necesario, dejando sin efecto el anterior.

En ese tenor, si bien es cierto que los incisos c) y d) de la fracción II, del artículo 5o. de la vigente Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores garantizan una asesoría jurídica gratuita para las personas adultas mayores, ésta se circunscribe solamente en los procedimientos administrativos o judiciales en el que se involucre su patrimonio, a pesar de que en la parte final del inciso d) se señale el acto jurídico testamentario, sin embargo, este último supuesto no forma parte ni tiene relación con alguno de los procedimientos referidos en esa ley, porque al otorgarse un testamento se trata de un "acto jurídico, unilateral, individual, personalísimo, libre, solemne y revocable, mediante el cual quien lo realiza dispone, para después de su muerte de lo que haya de hacerse con sus bienes y derechos transmitibles..." [*)]

Consecuentemente, ante la vaguedad del lenguaje jurídico empleado por el legislador y al ser el acto testamentario de naturaleza jurídica distinta de los procedimientos mencionados, resulta oportuno garantizar asesoría notarial a las personas adultas mayores cuando otorguen un testamento.

Así, la presente iniciativa procura dar certeza jurídica en el patrimonio de los adultos mayores consistente en garantizarles asesoría notarial especializada y no dejarlos en estado de indefensión, es decir, se pretende facultar la actuación de quienes por disposición legal ejercen la función notarial en el momento en que los adultos mayores deseen transmitir derechos reales sobre bienes muebles e inmuebles a favor de un familiar o de un tercero, y consecuentemente, aquellos no queden empobrecidos. Asimismo, dicha asesoría jurídica se otorgará en los actos jurídicos testamentarios en el que estén involucrados personas adultas mayores.

5. El ejercicio de las funciones notariales por las notarias y notarios públicos y otros funcionarios

Es de sobra conocido que la función notarial la ejercen por antonomasia las y los notarios públicos, que no únicamente se limitan en formalizar la voluntad de los otorgantes, sino que coadyuvan en la solución de los problemas sociales que atañen a su comunidad.

Es menester recordar que, la institución del notariado está encomendada a particulares que reúnen determinados requisitos legales para obtener la patente respectiva, pero también "desempeñan una función de orden público, ya que actúan por delegación del Estado con el objeto de satisfacer necesidades de interés social, consistente en dar autenticidad, certeza y seguridad jurídicas a los actos y hechos jurídicos; es decir, dicha función constituye un servicio público regulado por el Estado". [1*]

Además, ofrecen asesoría a los otorgantes y comparecientes y, están en condiciones de distinguir cuando un acto es contrario a la ley o conforme a ella. De tal modo que, la función notarial de este fedatario público reviste un papel importante en beneficio y protección de los derechos, ya que su actuación debe garantizar en todo momento que toda persona comprenda claramente las consecuencias de un trámite en el que se están ventilando los derechos, en particular, si se trata de las personas adultas mayores, pues es un hecho notorio que en los últimos años éstas presentan una disminución en la agudeza de sus sentidos y agilidad mental.

Por otro lado, a pesar de que la regulación de la función notarial es competencia de las legislaturas locales en función de los artículos 73 (facultades expresas de la Federación) y 124 (facultades residuales) de la Constitución, no se pretende invadir las facultades de los congresos locales en la materia, sino fortalecer y garantizar el principio de certeza jurídica a favor de este grupo etario desde la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, al que se sujetarán las entidades federativas para su observación y aplicación.

Asimismo, hay que señalar que las notarias y notarios públicos sí son sujetos de derechos y obligaciones al realizar una función pública, la cual desempeñan bajo

su responsabilidad de manera autónoma, pero no discrecional, ya que están supeditados a diversas normas a las que se circunscribe su actuación, [*] consecuentemente, su función constituye un servicio público regulado por el Estado, que satisface necesidades de interés social [*] y, que tiene un impacto en la esfera jurídica de los gobernados.

Por otra parte, dada la importancia de la función notarial en beneficio de la sociedad y en función del orden o interés público que representa, dicha función también se ejerce por disposición legal por los funcionarios federales y locales dentro del ámbito de sus atribuciones. Por ejemplo, en algunas entidades federativas, los congresos locales facultan a través de las leyes correspondientes, que la función notarial pueda ejercerse por jueces de primera instancia, siempre que en la demarcación no haya notario; o habiéndolo, éste estuviera impedido, o que por otra causa faltara. [*]

En este orden de ideas, la presente iniciativa propone incluir como sujeto obligado en la aplicación de la ley precitada, a quienes por disposición legal ejerzan funciones notariales, ya que tomando en cuenta que el Congreso de la Unión tiene la competencia para legislar en materia de personas adultas mayores, puede establecer principios o directrices y sentar las bases para que los congresos locales desarrollen o normen aspectos sustantivos sobre ello.

Igualmente, hay que mencionar que, al tratarse de una ley concurrente que permea en los diversos ordenes jurídicos del Estado mexicano, tiene un poder de dirección que permite definir competencias entre estos.

Por ello, en respeto a la autonomía constitucional de las entidades federativas, se presenta la siguiente iniciativa para fortalecer el principio de certeza jurídica a favor de las personas adultas mayores, debiéndose ajustar en las leyes locales respectivas lo ordenado por la reforma legal respectiva.

Para mejor comprensión de lo anterior, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley de los derechos de las personas adultas mayores	
Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 2o. La aplicación y seguimiento de esta Ley, corresponde a: I. a IV. ...	Artículo 2o. La aplicación y seguimiento de esta Ley, corresponde a: I. a IV. ... V. A las y los notarios públicos y a quienes por disposición legal ejerzan funciones notariales.
Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:	Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

<p>I. ...</p> <p>II. De la certeza jurídica:</p> <p>a. al d. ...</p>	<p>I. ...</p> <p>II. De la certeza jurídica:</p> <p>a. al d. ...</p> <p>e. A recibir por parte de las notarias y notarios públicos y de quienes por disposición legal ejerzan funciones notariales, asesoría jurídica sobre el traslado de dominio de los bienes de su propiedad.</p> <p>f. Sean orientados sobre el otorgamiento del testamento y los alcances y consecuencias jurídicas del mismo.</p> <p>III al IX. ...</p>
----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Con base en las consideraciones expuestas, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de:

Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Único: se adicionan una fracción V, al artículo 2o.; los incisos e) y f), a la fracción II del artículo 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La aplicación y seguimiento de esta Ley, corresponde a:

I. a IV. ...

V. A las y los notarios públicos y a quienes por disposición legal ejerzan funciones notariales.

Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

I. ...

II. De la certeza jurídica:

a. al d. ...

e. A recibir por parte de las notarias y notarios públicos y de quienes por disposición legal ejerzan funciones notariales, asesoría jurídica sobre el traslado de dominio de los bienes de su propiedad.

f. Sean orientados sobre el otorgamiento del testamento y los alcances y consecuencias jurídicas del mismo.

III al IX. ...

Transitorios

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a 13 de mayo de 2020.

ATENTAMENTE.

[*] Cfr. González, Karla Denisse, "Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas", en *La situación demográfica de México 2015*, México, Consejo Nacional de Población, 2015, p. 114. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Envejecimiento_demografico_en_Mexico (consultado el: 20/03/2020).

[*] Cfr. Colección. *Proyecciones de la población en México y de las entidades federativas 2016-2050, República Mexicana*, México, Consejo Nacional de Población, 2019, p. 36. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487366/33_RMEX.pdf (consultada el: 09/04/2020).

[*] *Ibidem*, p. 54.

[*] "Artículo 25.
1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
[...]"

[*] "Artículo 19
Protección de los ancianos
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 y en particular a:
a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos."

[*] Sin soslayar, la reforma constitucional recientemente aprobada por el Congreso de la Unión sobre pensión de adultos mayores.

[*] Véase el artículo 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

[*] Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México*, México, 2019, p. 219. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INFORME_PERSONAS_MAYORES_19.pdf (consultado el: 15/03/2020).

[*] Cfr. Amparo directo en revisión 4398/2013, resolución de 2 de abril de 2014 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 17. Versión pública disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=159865> Este asunto originó la siguiente tesis aislada: ADULTOS MAYORES. AL

CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO. (Décima época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, Tesis: 1a. CCXXIV/2015 (10a.), p. 573, Registro digital: 2009452, Tesis Aislada).

[*] *Cfr. Ficha temática: personas mayores*, s.l.i., Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, p. 2. Disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20PM.pdf> (consultada el: 15/03/2020).

[*] "Testamento", en De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de derecho*, 31o. ed., México, Porrúa, 2003, p. 473.

[*] NOTARIADO. ES UNA FUNCIÓN DE ORDEN PÚBLICO DESEMPEÑADA POR PARTICULARES CON TÍTULO DE LICENCIADOS EN DERECHO Y QUE ACTÚAN POR DELEGACIÓN DEL ESTADO. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Julio de 2005, Tesis: P./J. 73/2005, p. 794, Registro digital: 177905, Jurisprudencia).

[*] Véase el Amparo en Revisión 634/2016, con resolución de 30 de noviembre de 2016 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 20 de la sentencia. Versión pública disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=199702> (consultado el: 11/04/2020).

[*] NOTARIADO. ES UNA FUNCIÓN DE ORDEN PÚBLICO DESEMPEÑADA POR PARTICULARES CON TÍTULO DE LICENCIADOS EN DERECHO Y QUE ACTÚAN POR DELEGACIÓN DEL ESTADO. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Julio de 2005, Tesis: P./J. 73/2005, p. 794, Registro digital: 177905, Jurisprudencia).

[*] Véase el artículo 105 de la Ley del Notariado del Estado de Sonora: "El Ejecutivo, por conducto de la Dirección, podrá autorizar a los jueces de primera instancia y a los jueces locales la función notarial, si en una demarcación no hay dos notarios de número, si éstos tuvieren impedimento o por otra causa faltaren, para que la ejerzan dentro de los límites de su jurisdicción..." Véase el artículo 41 de la Ley del Notariado del Estado de Tamaulipas: "1. En los distritos judiciales en donde no hubiere Notario de número en ejercicio, desempeñará las funciones de Notario el Juez de Primera Instancia del Ramo Civil respectivo.

2. Para ejercer funciones notariales se requerirá autorización expresa del Ejecutivo del Estado, en cada caso."