

**DIP. FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL**  
**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO,**  
**II LEGISLATURA.**  
**PRESENTE**

Honorable Congreso de la Ciudad de México:

El que suscribe **Diputado Nazario Norberto Sánchez**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA del Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, con fundamento en los artículos 122 apartado A, fracciones I y II párrafo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 Apartado D, inciso a), y 30 numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II, y 13 fracción LXIV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracciones I y II, 82, 95 fracción II, 96 Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este Pleno la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 291 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO**, al tenor de las consideraciones siguientes:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. Planteamiento del problema que la Iniciativa pretende resolver.**

Los mexicanos deben en promedio 35,499 pesos en créditos y préstamos, (sin considerar crédito hipotecario), según datos de la plataforma financiera Destácame, deben en promedio 2.9 veces su salario mensual, lo que implica que tengan que recurrir a quitas y renegociaciones para saldar adeudos y que estos muchas veces no pueden ser pagados en su totalidad debido al desempleo y utilizan las tarjetas de crédito como alternativa para saldar sus gastos indispensables como son en la mayoría de las veces

de insumos de despensa y también los utilizan ya sea para salir de sus deudas o simplemente obtener una alternativa económica que les permita realizar un gasto o inversión mayor así también no suelen consultar información básica sobre su situación financiera y esto los lleva a enfrentarse a situaciones como un score crediticio negativo.

Ahora bien, el crédito más común al que recurren los usuarios mexicanos, se encuentra el préstamo personal con 34.7%, **línea de crédito con 17.8% y tarjeta de crédito con 16.5%**. Lo anterior contrasta si se considera que la media de ingresos de los analizados es de 12,250 pesos sale de su presupuesto los pagos que deben realizar a las tarjetas de crédito.

Se resalta que, en una base estudiada de 400,000 personas, 16.1% no cuenta con un score crediticio; **57.5% tiene una calificación negativa**; 8.2% regular; 13.3% bueno, y sólo 5% se encuentra en excelente, lo cual vislumbra la mala situación crediticia en la que se encuentra la ciudadanía y que muchas de estas veces es debido al desempleo que sufren.

El préstamo más común al que recurren los usuarios se encuentran las tarjetas de crédito, de los calificados como regulares, 30.7% tienen atrasos, 35.4% sobreendeudamiento, y falta de historial crediticio 9.94 por ciento.

Se debe mencionar que el endeudamiento de las personas también es por caso fortuito o de fuerza mayor, esto quiere decir que es por cualquier acto o hecho que impida a la parte afectada cumplir con sus obligaciones contraídas con las diversas instituciones financieras, si dicho acto o hecho va más allá de su control y no es resultado del dolo o

culpa de la parte afectada, siempre que dicha parte no pudiera evitar dicho acto, como por ejemplo quedarse sin empleo.

Para los mexicanos las tarjetas de crédito se han convertido en una alternativa confiable para realizar sus compras pagando a mensualidades. Su uso ha incrementado gracias a los beneficios que ofrecen, en las compras de algunos productos. Se estima que más de 7 de cada 10 mexicanos cuenta con una tarjeta de crédito según el Banco de México. Esto gracias a que la participación financiera ha incrementado en los últimos años, por lo que se estima que hay más de 100 millones de tarjetas de crédito circulando en el país.

Gracias a la tecnología y el mercado en línea también se ha incrementado la tendencia de esta modalidad de pago, las compras se pueden realizar desde un teléfono móvil y utilizando la tarjeta de crédito. Así las el número de personas que tienen tarjeta de crédito incrementa al igual que los pagos móviles.

Lo cierto es que los mexicanos están dispuestos a asumir una deuda cuando se trata de consumir cosas. Por encima de créditos de vivienda o los de nómina, que pueden ser usados para adquirir bienes de largo plazo, solo los financiamientos ofrecidos por tiendas departamentales o los automotrices tuvieron un incremento entre 2018 y 2021, cuando se realizó el levantamiento de datos por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Aunque pueden ser atractivas a primera vista por los descuentos y los programas de lealtad, las tarjetas de crédito departamentales suelen ser mucho más caras que los

plásticos emitidos por los bancos u otro tipo de financiamiento. **Según las fichas técnicas del Banco de México y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)**, las tasas de interés promedio para las tarjetas clásicas van del 28 al 65%, mientras que las tarjetas departamentales pueden tener una tasa de interés mínima de 70% anual.

También es de mencionar que el desempleo provocado por la crisis sanitaria por el coronavirus lo que más golpeó el modo de consumir de los mexicanos, sobre todo en gastos no fundamentales. La propia ENIF indica que 30% de personas solicitaron un crédito para solventar gastos y un 28% de las personas que ya contaban con endeudamiento se atrasó en sus pagos. Aunado al desempleo que ha ocurrido en los últimos tiempos en nuestro país.

## II. Argumentos que la sustentan.

Que el Artículo 1 párrafo primero de la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, establece que:

*“...Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece....”*

Por lo anterior es de mencionarse que el acceso al crédito financiero, constituye un derecho humano por lo que el Estado Mexicano debe garantizar las condiciones

mínimas para obtenerlo. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.", **sostuvo que el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual**, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de **realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.**

Luego, es oportuno destacar que las Naciones Unidas y el Banco Mundial informan que alrededor de dos mil quinientos millones de personas no utilizan servicios financieros formales y que el setenta y cinco por ciento de los pobres no tienen cuenta bancaria. Y es por ello que la inclusión financiera es la clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad; por lo que ambas instancias han promovido de manera constante el acceso al crédito e, incluso, expertos lo han llegado a catalogar como un "derecho humano", toda vez que evita que la población económicamente más vulnerable y sin

acceso al crédito, por falta de garantías, caiga en manos de los agiotistas que operan en la informalidad y sin control gubernamental alguno, es decir, de prestamistas que cobran intereses altísimos (usureros).

En efecto, el Banco Mundial ha establecido que la inclusión financiera significa, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro prestados de manera responsable y sostenible. Así, poder tener acceso a una cuenta de transacciones es un primer paso hacia una inclusión financiera más amplia, ya que permite a las personas guardar dinero, enviar y recibir pagos; además, éste también puede servir como puerta para obtener otros servicios financieros.

Por ello, garantizar que las personas puedan tener acceso a una cuenta de transacciones es el centro de atención de la Iniciativa de Acceso Universal a Servicios Financieros para 2020 (UFA2020) del Grupo Banco Mundial. En ese orden de ideas, se considera que el acceso a servicios financieros facilita la vida cotidiana y ayuda a las familias y a las empresas a planificar, desde los objetivos a largo plazo hasta las emergencias imprevistas.

Es más probable que, en calidad de titulares de cuentas, las personas usen otros servicios financieros, como créditos y seguros, para iniciar y ampliar negocios, invertir en educación o salud, gestionar riesgos y sortear crisis financieras, todo lo cual puede mejorar su calidad general de vida. Por tanto, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional, que tutela el principio de progresividad, el Estado Mexicano debe

garantizar las condiciones mínimas para que los particulares tengan acceso al crédito financiero, al constituirse como un derecho humano.

También el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito. Amparo directo 507/2019. 19 de septiembre de 2019. Mayoría de votos; unanimidad en cuanto al criterio sustentado en esta tesis. Disidente: José Manuel Blanco Quihuis. Ponente: Gerardo Domínguez. Secretario: Max Adrián Gutiérrez Leyva. Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980, con número de registro digital: 2019325

Conforme con la Tesis emitida por el Poder Judicial de la Federación, es menester garantizar el principio de progresividad de los derechos humanos, por lo cual es necesario garantizar el derecho al acceso de crédito financiero.

Por lo anterior lo que se busca en la presente iniciativa es que el acreditante y el acreditado convengan por una sola ocasión se le pueda otorgar un plazo perentorio de tres meses al acreditado en virtud de sufrir un caso fortuito o de fuerza mayor que lo imposibilite para la continuidad de sus pagos y que se exalte el principio general de derecho concerniente a que nadie ha de estar obligado a lo imposible, entonces el incumplimiento de un caso fortuito y/o fuerza mayor resulta exonerarle.

Un ejemplo de esto es, que muchas instituciones de crédito del país han emitido programas de apoyo con la finalidad de brindar ayuda a sus clientes derivados de COVID que hayan visto disminuidos sus ingresos estos apoyos fueron de no cobrar durante plazos de 4 a 6 meses dependiendo la institución, por lo que resulta en la presente propuesta de reforma se otorguen tres meses al acreditado en caso de quedar desempleado y posterior a ese término y tener trabajo nuevamente continúe con sus pagos respectivos y evitar un endeudamiento.

Debemos tener en cuenta que los clientes de las Instituciones de Crédito y de las Entidades Comerciales, que hayan adquirido créditos y que se encuentren en una situación de vulnerabilidad derivadas de situaciones extraordinarias que afecten su economía, se debe de establecer un plazo de prórroga en el cumplimiento de los pagos y evitar el incremento de sus respectivos intereses moratorios.

Las Instituciones que son parte del Sistema Bancario Mexicano como lo dispone el **ARTÍCULO 3 PRIMER PÁRRAFO DE LA LEY DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO**, “...**Artículo 3o.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios....**” por lo que los créditos que estas Entidades dan a sus clientes son regulados por la legislación relativa al comercio, es en consecuencia que se aplica la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los



Servicios Financieros, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código de Comercio, el Código Civil Federal, etc.

El crédito es la obtención de un bien presente a cambio de un pago futuro y existen diferentes tipos:

- Personal (consumo).
- Nómina (Es el préstamo de uno o varios pagos del sueldo del trabajador).
- Automóvil (La persona genera confianza al banco y se le da un crédito preautorizado de automóvil. Va conjunto a un seguro).
- Hipotecario (Se da un crédito para comprar un inmueble).
- Microempresas (Para los pequeños empresarios, incluso hay créditos colectivos).
- Empresarial (A medianas y grandes empresas). Piden varias garantías, pues son grandes.
- Habilitación o avío. Créditos para jornales o insumos. Ejemplo: semillas.

Sin embargo, es importante tener en cuenta la teoría de la imprevisión, también llamada de “lesión sobrevenida” o “cláusula rebus sic stantibus” adopta este nombre desde la época clásica de Roma. Desde el antiguo imperio romano han defendido esta cláusula, posteriormente después de las guerras mundiales se le dio un nuevo énfasis a esta doctrina. La teoría de la imprevisión postula que, ante la ocurrencia de un hecho extraordinario, general, imprevisible y ajeno a las partes, que causen un desequilibrio económico entre las prestaciones pactadas en un contrato, haciendo más gravoso el cumplimiento de las obligaciones para uno de los contratantes, la parte afectada podrá

solicitar la modificación del contrato a efecto de recuperar el equilibrio de las obligaciones y contraprestaciones pactadas.

Se ha considerado que las partes que celebran un contrato lo hacen en el entendido de que las obligaciones que asumen en ese contrato las aceptan, porque durante la vigencia del contrato permanecerán las mismas condiciones en las que este acuerdo de voluntades se estableció.

A contrario sensu, si las partes tuvieran previsto que las circunstancias en las cuales se celebra el contrato fueran a modificarse drásticamente no hubieran celebrado el contrato o lo hubieran celebrado de manera muy distinta.

Se debe dejar el principio “las partes se obligan solo a lo expresamente pactado” para dar lugar a esta doctrina de la lesión sobrevenida para hacer más justas las obligaciones contraídas. Existe en el derecho mexicano independientemente de que esté o no regulado en forma expresa en algunos códigos civiles, como en el caso del Código Civil de la Ciudad de México de manera expresa se señala la teoría de la imprevisión.

La teoría de la imprevisión es aplicable cuando por un evento fortuito cambian las condiciones originales del contrato dejando en desproporción a alguna de las partes, por lo que se busca volver al estado de equilibrio entre las partes, más no excusa del incumplimiento de las obligaciones.

Por otra parte, los principios generales del derecho como “patrón que debe ser observado, no porque promoverá o asegurará una situación económica, política o social considerada deseable, sino porque es una exigencia de justicia o equidad o de alguna otra dimensión de moralidad”, como lo son:

- El principio de la buena fe y la equidad de los contratos
- El principio de que nadie está obligado a lo imposible, podemos atender los principios generales del derecho a la luz del artículo 14 constitucional federal, establece:

*“...Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho....”*

El Código de Comercio establece en su artículo 1324 **“Toda sentencia debe ser fundada en la ley, y si ni por el sentido natural, ni por el espíritu de ésta, se puede decidir la controversia, se atenderá á los principios generales de derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso”**. El artículo 20 del Código Civil Federal, establece que **“Cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trate de**

***evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados”.***

El principio de la buena fe y la equidad

El principio “pacta sunt servanda” contemplado en el ARTÍCULO 1796 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL establece que: “...**Artículo 1796.- Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley....”**

La equidad y la buena fe son del alma de los contratos, la equidad en cuanto de ejecución o consecuencia de los contratos está fundada en el principio religioso de no hacer a otro lo que no quisiéramos que se hiciera con nosotros mismos y de no enriquecerse a costa de otros”. Este principio fundamental de la equidad y la buena fe nos llevaría a defender que si las partes al contratar lo hicieron en unas circunstancias que a la postre fueron modificadas por un acontecimiento extraordinario e imprevisible que hace que una de las contraprestaciones resulte mucho más onerosa y que de haberlas previsto no se hubieran contratado.

A razón de lo anteriormente expuesto, se propone la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 291 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO**, lo anterior para quedar de la siguiente manera:

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO	LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO
<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO IV</b>  <b>De los créditos</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sección Primera</b>  <b>De la Apertura de Crédito</b></p> <p><b>Artículo 291.-</b> En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO IV</b>  <b>De los créditos</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sección Primera</b>  <b>De la Apertura de Crédito</b></p> <p><b>Artículo 291.-</b> En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.</p> <p><b>Así mismo se establecerán las condiciones entre la acreditante y el acreditado para el caso de que por una sola ocasión se le pueda otorgar un plazo perentorio de tres meses al acreditado en virtud de sufrir un caso fortuito o de fuerza mayor que lo imposibilite para la continuidad de sus pagos.</b></p> <p><i><b>En el caso específico de créditos otorgados en la modalidad de Tarjeta de Crédito, el</b></i></p>

	<i>(CAT) no podrá ser superior a TRES veces la Tasa de Interés Interbancario de Equilibrio a 28 días fijada por el Banco de México.</i>
--	---

**III. Fundamento legal de la Iniciativa (y en su caso sobre su constitucionalidad y convencionalidad.**

Esta Iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que el suscrito en su calidad de Diputado de la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, le confieren los artículos 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 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, 95 fracción II, 96 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

**IV. Denominación del proyecto de ley o decreto.**

PROPUESTA DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 291 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO.

**V. Ordenamientos a modificar**

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

## VI. Texto normativo propuesto

Con base en los razonamientos antes precisados, el suscrito Diputado propone al Pleno este Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 291 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO**, para quedar como sigue:

### PROYECTO DE DECRETO

**ÚNICO.** – Se reforma el Artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 291.- En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.

Así mismo se establecerán las condiciones entre la acreditante y el acreditado para el caso de que por una sola ocasión se le pueda otorgar un plazo perentorio de tres meses al acreditado en virtud de sufrir un caso fortuito o de fuerza mayor que lo imposibilite para la continuidad de sus pagos.

*En el caso específico de créditos otorgados en la modalidad de Tarjeta de Crédito, el (CAT) no podrá ser superior a TRES veces la Tasa de Interés Interbancario de Equilibrio a 28 días fijada por el Banco de México.*

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

**SEGUNDO.** Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

**TERCERO.** - Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Recinto del Congreso de la Ciudad de México a los 7 días del mes de octubre de 2022.

ATENTAMENTE.

*Nazario Norberto Sánchez*

DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ