

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en sujeción a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que se reforman y adicionan diversas disposiciones, en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

El Constituyente Permanente diseñó un “sistema solidario en el que interviene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya función es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, patrimonio de aquéllos”¹, mismo que quedó establecido en la fracción XII, Base A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se estableció que los trabajadores serían acreedores a un “crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones”.²

No obstante el mandato constitucional, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su artículo 44, dispone que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se actualizará, y que dichos créditos devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a una tasa que no podrá ser menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos, misma que será determinada por el Consejo de Administración del Instituto.³

Lo anterior, ha propiciado que –de acuerdo con su Segundo Informe Anual 2016, enviado por el Instituto al Senado– la cartera vencida de los créditos de vivienda de los trabajadores del sector privado ascienda a 89 mil 731 millones de pesos⁴, es decir, que el “índice de cartera vencida en número de créditos... (haya sido, en 2016,) de 5.5 por ciento, lo que equivale a 267 mil 375 créditos hipotecarios en cartera vencida, de un total de cuatro millones 819 mil 398 créditos hipotecarios en el balance”⁵, situación que ha llevado al Instituto a realizar 703 mil 873 reestructuras de créditos, para quienes tenían problemas de pago⁶, debido a que, “al caer en el impago de sus créditos, los trabajadores pierden sus casas, que quedan abandonadas por un lapso variable”⁷, problema al que se enfrenta el Instituto en todo el país, obligándolo a subastar inmuebles, para recuperar al menos una parte de su costo⁸ (“del total de 19 mil dos viviendas recuperadas (por falta de pago), 11 mil 634 se desincorporaron a través de subasta y cinco mil 272 por medio de macrosubastas”⁹).

El problema es de tal magnitud, que ha llevado, en distintas ocasiones, al Poder Judicial de la federación a pronunciarse al respecto, interpretando incluso –mediante diversas Tesis Aisladas– el concepto de “crédito barato” establecido en la Constitución:

Infonavit. Significado de la expresión “crédito barato”, prevista en la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Constituyente Permanente, con el propósito de poner a disposición de los trabajadores créditos baratos para adquirir vivienda digna y decorosa, ideó un sistema solidario en el que interviene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya función es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, patrimonio de aquéllos. Sin embargo, al instituir el mencionado derecho social no estableció qué debe entenderse por crédito barato, motivo por el

cual esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución General de la República considera que **la expresión “crédito barato”** utilizada en relación con el financiamiento otorgado a los trabajadores con el mencionado propósito, **debe entenderse referida a un crédito concedido en condiciones más benéficas que las fijadas por las instituciones de crédito o las empresas particulares dedicadas a ese objeto, a fin de que el trabajador pueda liquidarlo, sin que exceda su capacidad real de pago.**

Amparo en revisión 463/2010. Jaime Ramírez Medrano. 11 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Consecuencia de la tesis antes transcrita, el Poder Judicial de la Federación ha reiterado dicho criterio:

Crédito barato otorgado por el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot). Definición. La Constitución federal, en el artículo 123, Apartado A, fracción XII, no define al crédito barato (en materia de vivienda); tampoco la exposición de motivos del decreto que creó al Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), ni el numeral 103 Bis de la Ley Federal del Trabajo y menos la reforma de dos mil seis que transformó al fondo en cita en un instituto (Infonacot). Empero, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos amparos directos en revisión, en los que se controvertió la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), por violación al numeral 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Federal proporcionó una definición que, mutatis mutandi, al cambiar el organismo público descentralizado de interés social que lo otorga y el objeto que persigue, queda de la siguiente manera: **“El financiamiento que se otorgue a los trabajadores, por parte del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, para la adquisición de bienes y servicios que contribuyan a elevar su nivel de vida, para incrementar su bienestar y el de sus familias, con una tasa de interés inferior a la que otorgan las instituciones de crédito o las empresas particulares dedicadas a ese fin, con el objeto de que el trabajador pueda pagarlo y, en su momento liquidarlo, sin que sea gravoso ni exceda su capacidad real de pago, o bien, sin que dicho crédito llegue a exceder el valor del bien o servicio que se adquiera”.**

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

Amparo directo 748/2015. Enrique Octavio Fernández Cebrecos. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Karlo Iván González Camacho.

Nota: En relación con el alcance de la presente tesis, destaca la diversa aislada 2a. XC/2010, de rubro: Infonavit. Significado de la expresión “crédito barato”, prevista en la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 197.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Por tanto, se ha llegado a determinar que:

Crédito barato otorgado por el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot). Vigencia.

La lectura de la exposición de motivos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot) y el propio texto de ese ordenamiento, conducen al intérprete a la afirmación de que **el concepto de crédito barato es incompatible con la vigente filosofía del instituto en cita, estructurada bajo la idea de que es mejor obtener la mayor cantidad de dinero con miras a generar la mayor cantidad de créditos a la tasa de interés más competitiva del mercado, en comparación con la banca privada y las tiendas departamentales** (de ahí el término “mejores condiciones del mercado” que anima tal visión). No obstante, **el concepto de “crédito barato”** está vigente en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Infonacot, al menos por dos razones. En primer lugar, porque todo crédito de índole social, como los que el gobierno otorga a los trabajadores (quienes más que sujetos de crédito en atención a su patrimonio, son sujetos de crédito en atención a su trabajo, a la percepción de un salario, a sus necesidades y al hecho de pertenecer a un sector social del cual depende en gran medida el crecimiento y desarrollo productivo del país), **necesaria y lógicamente debe ser barato, entendido éste conforme a la definición en otro lado proporcionada, donde destaca la ausencia de lucro y no como el resultado de comparar sus tasas con las establecidas por la banca privada o las tiendas departamentales** (animadas por el lucro), pues ésa es una comparación incorrecta, que enfrenta situaciones y objetos de diferente naturaleza. Desde esta perspectiva, incorrecta, el crédito de dicho instituto siempre sería barato. No, **el apelativo de “barato” es imbibito o consustancial a todo crédito social**, lo diga o no la ley del Infonacot, su exposición de motivos o la política macroeconómica que impulsó su reforma. Y lo es por razones que ven a su naturaleza jurídica, no por vía de una incorrecta comparación con otras entidades del sistema financiero mexicano. En segundo lugar, el concepto de crédito barato está vigente en las leyes en cita porque dimana directamente de la Constitución federal (artículo 123, apartado A, fracción XII), no obstante que esté dirigido textualmente a la vivienda, pues implícitamente irradia **a todos los créditos, a condición de que sean de interés social, como debe ser aquel por virtud del cual los trabajadores adquieran bienes de consumo duradero o, en general, sirvan para mejorar su vida y la de sus familias**. Corolario de esto, es que deba afirmarse que tanto la Ley Federal del Trabajo como la ley del multicitado instituto, al sustituir el paradigma del crédito barato por el de crédito en las mejores condiciones del mercado, se contraponen a los dictados y finalidades del máximo ordenamiento del país.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

Amparo directo 748/2015. Enrique Octavio Fernández Cebrecos. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Karlo Iván González Camacho.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Lo anterior es así, pues -se desprende- que el Instituto debe otorgar créditos de tipo social, es decir, sin fines de lucro, distinto a uno de índole mercantil, cuyo fin es el lucro. Así es como se ha sostenido, por parte del Poder Judicial de la federación:

Crédito barato otorgado por el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot). Génesis. La expresión “créditos baratos y oportunos” utilizada en el artículo 103 Bis de la Ley Federal del Trabajo, previa a la creación del instituto en cita (otrora

Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores), es una adaptación de la expresión “crédito barato y suficiente”, a que alude el artículo 123, Apartado A, fracción XII, de la Constitución federal, en relación con el derecho del trabajador a adquirir en propiedad, una habitación cómoda e higiénica. Ese precepto, en su redacción original no aludía a tal expresión pero el Constituyente Permanente lo reformó en el año de mil novecientos setenta y uno para crear un fondo nacional para cumplir tal objetivo, al que se le dio el nombre de Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit). Dicha expresión se tomó y adaptó en la exposición de motivos del decreto que creó al Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot) para cambiar el adjetivo “suficiente” por el de “oportuno”, lo que bien pudo atender a la diferencia que existe respecto de un crédito hipotecario y uno al consumo, pues mientras que el primero se usa para adquirir un bien que por lo general constituye el de mayor valía en el patrimonio de un trabajador y al que no podría optarse con cualquier monto dinerario, sino uno relevante, el segundo se utiliza para elevar la calidad de vida o satisfacer problemas apremiantes, como enfermedades, decesos, deudas, cuya solución no puede esperar. Al margen de esos calificativos, el núcleo duro de esa expresión, es el “crédito barato”, aplicable a cualquier crédito de tipo social y por consecuencia, sin fin de lucro, en oposición a uno de índole mercantil, con fin de lucro.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 748/2015. Enrique Octavio Fernández Cebrecos. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Karlo Iván González Camacho.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Como puede observarse, es criterio reiterado la definición del “crédito barato” establecido en nuestra Constitución, posee las siguientes características:

1. Debe concederse en condiciones más benéficas que las fijadas por las instituciones de crédito o las empresas particulares, de tipo mercantil, es decir, con una tasa de interés inferior a la que otorgan dichas instituciones de crédito o las empresas particulares dedicadas a ese fin.
2. Que el trabajador pueda liquidarlo, es decir, que no exceda su capacidad real de pago, esto es, que no sea gravoso ni exceda su capacidad real de pago.
3. Que dicho crédito no exceda el valor del bien o servicio que se adquiera.

Se trata, pues, de un crédito de tipo social (sin fines de lucro), distinto a uno de índole mercantil (con fines de lucro).

Por tanto, es necesario realizar una interpretación partiendo de lo antes señalado, así como de lo establecido en el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, es decir, a una vivienda adecuada; así como de la Observación General número 4 (E/1991/23) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, respecto de la interpretación del artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sostiene que el acceso a una vivienda adecuada implica “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada

en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” , y que, “los gastos personales o del hogar destinados a la vivienda no comprometa el logro y satisfacción de otras necesidades básicas” , por lo que, “el Estado debe adoptar medidas para que el gasto en vivienda sea conmensurado con el nivel de ingreso” ; y, de la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores (número 115), adoptada por la Organización Internacional del Trabajo en 1961, en la que se dispone que, la política nacional en materia de vivienda debe tener como objetivo “garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado” , por el que no deberían pagar “más que un porcentaje razonable de sus ingresos, ya sea por concepto de alquiler o en forma de pagos que deban hacer para adquirir dicho alojamiento”

Respecto al financiamiento, en materia de acceso a la vivienda digna por parte los trabajadores y sus familias, la Organización Internacional del Trabajo indica que las autoridades deben garantizar “que la ejecución de los programas de viviendas para trabajadores cuente con un financiamiento regular y continuo necesario”, y que los préstamos se concedan a tasas moderadas de interés, en condiciones razonables –especialmente en economías en vías de desarrollo, donde debería procurarse una tasa de interés reducido o subvenciones directas para el costo del desembolso inicial–. Asimismo, señala que se debe estimular el ahorro por los particulares que sirva para financiar viviendas para los trabajadores. De igual manera, se estipula que “las viviendas de los trabajadores que se construyan con ayuda de fondos públicos no deberían ser objeto de especulación”. Por último, se establece que se debe estimular que instituciones de previsión y de seguridad social utilicen sus reservas para inversiones de largo plazo para facilitar el préstamo para la vivienda de los trabajadores; que se debe proteger a los trabajadores contra la pérdida del capital invertido en la vivienda, derivado del desempleo, accidente, defunción o causas ajenas de la voluntad del trabajador; y, que el trabajador debe asumir la responsabilidad financiera por la adquisición de su vivienda, hasta donde lo permitan sus recursos.

En ese sentido, y aunado al compromiso adquirido por los Estados, en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Habitat II) , llevada a cabo en 1996, en Estambul, Turquía, de garantizar una vivienda adecuada y asequible, es necesario adecuar y modificar lo dispuesto en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a fin de precisar el concepto de “crédito barato”, conforme a lo ya expuesto, de manera que se entienda que se trata de un crédito con un costo menor al de los créditos hipotecarios del mercado abierto, ello en términos integrales, que no supere la capacidad real de pago del trabajador, así como tampoco el valor real del bien o servicio que se adquiera; y, se modifique el mecanismo mediante el cual se calculan los créditos otorgados a los trabajadores.

Por último, se precisa que la presente iniciativa con proyecto de decreto, pretende armonizar la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con la una diversa propuesta de reforma a la fracción XII, Apartado A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que acompaña a la presente.

Por lo expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Único. Se suprime el párrafo primero del artículo 44; y, se reforma la fracción II del artículo 3o, y los párrafos segundo, tercero y cuarto, del artículo 44, ambos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. ...;

II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito **a un costo menor al de los créditos hipotecarios del mercado abierto, entendiéndolo en términos integrales, que no supere la capacidad real de pago del trabajador, así como tampoco el valor real del bien o servicio que se adquiera**, y suficiente para:

a) a c)...

III. ...; y

IV. ...

Artículo 44. Para el caso de los créditos otorgados en veces salario mínimo, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la Unidad de Medida y Actualización, el Instituto no podrá actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de dicha Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

La tasa de interés establecida por el Consejo de Administración, por sí sola, absorberá todos los costos inherentes al crédito; el Instituto actuará únicamente en el esquema de interés simple, cumpliendo en todo momento las condiciones exigidas en esta Ley, entre ellas, las previstas en el artículo 39. Queda prohibido que, derivado de los intereses que devengan del saldo ajustado de los créditos citados, el saldo insoluto supere la capacidad real de pago del trabajador, así como el valor real de la vivienda.

El instituto otorgará, a solicitud del trabajador, créditos, en pesos o Unidades de Medida y Actualización conforme a las reglas que al efecto determine su Consejo de Administración, las cuales deberán propiciar que las condiciones financieras para los trabajadores, **en términos de lo establecido en la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y previendo en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del Instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Tesis aislada 2a. XC/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **Infonvit. Significado de la expresión “crédito barato” prevista en la fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, páginas 197, septiembre de 2010.

2 Fracción XII, Base A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017.) Consultado el 10 de diciembre de 2017. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio.pdf/1_150917.pdf

3 Artículo 44, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de enero de 2017):

El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42, se actualizará bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, para el caso de los créditos otorgados en veces de salario mínimo, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la Unidad de Medida y Actualización, el instituto no podrá actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de dicha Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a la tasa que determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

El instituto también otorgará, a solicitud del trabajador, créditos, en pesos o Unidades de Medida y Actualización conforme a las reglas que al efecto determine su Consejo de Administración, las cuales deberán propiciar que las condiciones financieras para los trabajadores no sean más altas que las previstas en los párrafos anteriores y previendo en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del Instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años.

4 “Deben a Infonavit 89 mmdp; se incrementan los créditos no pagados por trabajadores”, *Excélsior*, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/08/1199873>

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.*

7 *Ibíd.*

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*

10 Obra citada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, *supra* nota 1.

11 Tesis aislada I.3o.C.255 C (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, página 1008.

12 Tesis aislada I.3o.C.256 C (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, página 1010.

13 Tesis aislada I.3o.C.254 C (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, página 1009 .

14 *Observación General número 4 (E/1991/23)* , Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm4s.htm>

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 *Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (número 115)* , Organización Internacional del Trabajo, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:R115

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Habitat II), disponible en:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)