

INICIATIVA DE LEY CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 39 y 44 DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA ZAIRA OCHOA VALDIVIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO MORENA

FUNDAMENTO LEGAL

La presente iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto se suscribe con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

PROBLEMÁTICA

El derecho a la vivienda digna que reconoce nuestro marco constitucional y que desde el ámbito internacional se configura a partir del derecho a un nivel de vida adecuado, de acuerdo al artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, son los elementos que la presente iniciativa busca garantizar a los trabajadores del sector público y privado, mediante el financiamiento de créditos de interés social que por su propia naturaleza, deben ser baratos y suficientes en razón a lo que establece la propia legislación laboral que los rige.

En ese orden de ideas, se modifican los mecanismos con los cuales se calcula el monto de pago de dichos créditos, así como el cobro de intereses, debido a que esto propicia en función del plazo otorgado, un incremento desproporcional del adeudo original, superior a los créditos de la banca privada, misma que persigue el lucro, cuando su finalidad y objeto debería ser contrario a esto.

Las crisis económicas globales que de manera impredecible se han generado por diversos motivos, entre ellos los que están asociados a la salud, por citar solo un ejemplo, la falta de empleo fijo, salarios y nivel adquisitivo bajo, alejan al trabajador del acceso al derecho que nos referimos y a poder solventar el pago de su vivienda bajo las reglas establecidas en la legislación vigente.

El promedio de las tasas de interés sobre los saldos insolutos es comparativamente más oneroso que las aplicadas por la banca privada a nivel nacional o internacional, y la actualización del saldo de los créditos conforme al incremento del salario mínimo, se aparta del precepto constitucional ligado al interés social, ya que el crédito lejos de ser barato resulta inasequible.

Es decir, se trata de un sistema que creó un doble cobro de interés mediante la reforma neoliberal de 1992 y 1993 a Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respectivamente, lo cual debe modificarse, toda vez que el acceso al “crédito barato y suficiente” para la adquisición de vivienda por parte de los trabajadores por su finalidad requiere de otras características.

ARGUMENTACIÓN

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de acuerdo al artículo segundo de la Ley que da lugar a su creación, es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, y como tal su principal función es administrar los recursos del fondo que aportan los patrones y los trabajadores para la vivienda.

Por su parte el Fovissste, es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que se constituyó con

el mismo propósito que implica el derecho a acceder a una vivienda digna y brindar los apoyos necesarios para alcanzar este fin.

En ambos casos el “crédito barato y suficiente” que se otorga a los trabajadores para la adquisición de una vivienda, sin duda debería aplicar una tasa de interés inferior a la que otorgan las instituciones de crédito privadas, de tal manera que el trabajador pueda pagarlo sin que dicho crédito supere excesivamente costo original de la vivienda adquirida, tal y como sucede actualmente.

Afirma la Ley que debe ser un crédito barato y suficiente. La Real Academia Española define “barato” como “Que tiene un precio bajo o más bajo de lo normal”.

La siguiente tesis aislada define “barato” como:

INFONAVIT. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN “CRÉDITO BARATO”, PRE - VISTA 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.

a) La proposición “Los trabajadores obtienen crédito barato para la vivienda” es jurídicamente verdadera si y sólo si existe una norma jurídica que indique que existe crédito barato para los trabajadores (artículo 123 Constitucional, artículo 3 Ley Infonavit).

b) La proposición “Los trabajadores obtienen crédito barato para la vivienda” es factualmente verdadera si y sólo si obtienen crédito barato para la vivienda (o bien no existe crédito barato para la vivienda).

Por lo anterior, existe una verdad jurídica, pero no una verdad factual, toda vez que existe el derecho constitucional de los trabajadores al crédito barato para la vivienda; sin embargo, la verdad factual es que el crédito a la vivienda de Infonavit no es barato.

No existe una contradicción entre principios de normas constitucionales, existe una contradicción entre la norma constitucional y una norma secundaria que otorga al Consejo de Administración del Infonavit la posibilidad de determinar la tasa de interés, que establece un mínimo del 4 por ciento; sin embargo, no establece un máximo.

En este sentido, Prieto Sanchís afirma que “para la ponderación ha de existir equilibrio en el plano abstracto, en principio, han de ser las normas que contienen un principio todos del mismo valor, pues de otro modo no habría nada que ponderar; sencillamente, en caso de conflicto se impondría el de más valor”.

El artículo 123 constitucional indica que debe existir crédito “barato” para los trabajadores, y la Ley del Infonavit, una norma secundaria, otorga al consejo de

administración del Infonavit la posibilidad de determinar la tasa de interés, que factualmente es contraria al término “barato” de la norma superior.

En este sentido, Juan Manuel Gómez afirma que por lo que respecta a los trabajadores comprendidos en el apartado A del artículo 123 constitucional, podría pensarse que el Infonavit es el encargado de responder a las necesidades de los trabajadores, en un marco de constitucionalidad, al aplicar sus disposiciones normativas operacionales de acuerdo con lo establecido en la carta magna. Pero “la inconstitucionalidad de la forma en que actualmente opera este instituto se hace manifiesta”.

Si los ingresos del trabajador rebasan los 12,250 pesos, los intereses pueden incrementarse hasta un CAT del 13.06 por ciento, que es superior al 11 por ciento que cobran en promedio cobran los bancos.

En la categoría de argumentación de MacCormik desde el argumento lingüístico no es necesario realizar una interpretación del término “barato” basta decir que debe ser de un precio menor del que generalmente se utiliza, desde el punto de vista sistemático para analizarlo desde un todo jurídico la constitución establece que debe ser barato, la ley secundaria establece que debe ser barato, sin embargo, en la misma ley secundaria se otorga al Consejo de Administración del Infonavit la posibilidad de determinar la tasa de interés que en promedio es del 12 por ciento, lo que afecta directamente al trabajador y a su familia contraviniendo una disposición constitucional.

El patrón aporta cinco por ciento sobre el salario del trabajador para la subcuenta de vivienda incluso después de otorgarse el crédito, el trabajador paga por años un crédito a un interés que puede oscilar entre el 10.8 y 12 por ciento que puede ser

igual o superior a una institución bancaria, por ello pasan años y el crédito continúa sin variación adeuda lo mismo que cuando lo solicitó o un poco más¹.

El cobro de intereses sobre los saldos insolutos es mayor al que cobra la banca privada y la actualización del saldo de los créditos conforme al incremento del salario mínimo, se aparta del precepto constitucional de interés social, ya que el crédito en este caso está dependiendo un sistema con un doble mecanismo de cobro de interés, o bien un doble cobro de intereses sobre la vivienda, lo cual además de ser inconstitucional, resulta mucho más caro que cualquier otro crédito.

Consecuentemente, tanto las tasas de interés, como la actualización del monto original del crédito, no tienen que ser tan onerosas en un Estado preocupado por garantizar que se maximice el bienestar social.

El artículo 4 constitucional establece el derecho fundamental de la ciudadanía disfrutar de vivienda digna y decorosa, por lo que en la ley se deben establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Asimismo, el artículo 123 constitucional, en sus apartados A, fracción XII, y B, fracción XI, define los regímenes a que se sujetarán los trabajadores para acceder al derecho de vivienda digna, mediante la obtención créditos².

Por lo tanto, el crédito al que acceden los trabajadores debe garantizar el pago justo por su vivienda y que los intereses del crédito privilegien el espíritu social a que se refiere el artículo 123 constitucional.

La creación de la legislación en materia de vivienda de interés social señalada, tiene como objetivo que los trabajadores adquieran vivienda decorosa sin que esto se

¹ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-46702019000100135&script=sci_arttext

² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

traduzca en cargas económicas excesivas, la propia expedición de esta legislación se consideró de utilidad social y dio vida a un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda³ (Infonavit).

Por otro lado, pero con el mismo sentido, para los trabajadores al Servicio del Estado, se creó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado⁴ (Fovissste) a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.

El esquema de financiamiento es administrado por organismos integrados por representantes del gobierno federal, en favor de los trabajadores para la adquisición de su vivienda, que debe facilitar créditos sin que se conviertan en deudas impagables y al mismo tiempo se proteja la capitalización de dichos organismos para realizar adecuadamente su actividad de apoyo crediticio.

En 1992 se reforma el artículo 44 de la Ley del Infonavit y en 1993 el artículo 185 de la Ley del ISSSTE, para la revisión anual de créditos y su actualización en la misma proporción al crecimiento del valor del salario mínimo; y es aquí donde se revierte la intención original de apoyo para los trabajadores, puesto que paulatinamente se incrementa también el valor del crédito otorgado en un inicio.

Tanto el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), como el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, desde sus orígenes, se han reconocido como instituciones de carácter social, que nacieron con la finalidad de otorgar vivienda a la clase trabajadora del país, a través de créditos de bajo interés, que por ello merecían que se les reconociera como de interés social.

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86_010519.pdf

⁴ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_040619.pdf

Las actualizaciones anuales de créditos y la aplicación de intereses, no tienen un equilibrio en la relación a la percepción salarial y la capacidad de pago por periodos prolongados de tiempo, con lo cual se eleva drásticamente el monto original del crédito.

Es preocupante para los beneficiados que, a pesar de pagar puntualmente, a través de las retenciones que se hacen a su salario, no disminuya la deuda original, sino se incrementa, a pesar de que dichas retenciones representen el treinta por ciento del salario del trabajador al contratar el crédito.

En contraste las tasas hipotecarias en todo el mundo arrojan datos muy distintos al esquema de nuestro país en este rubro, por ejemplo, en Estados Unidos la tasa hipotecaria promedio a 30 años es de 3.6 por ciento; en Francia, las tasas hipotecarias alcanzaron un mínimo del 1.39 por ciento en promedio en junio del año pasado, según datos del Banco de Francia; en Alemania las tasas hipotecarias alcanzaron mínimos históricos con un préstamo promedio de 10 años actualmente por debajo del 1.0 por ciento; en Japón la política de tasa negativa del Banco de Japón ha mantenido los préstamos de vivienda asequibles. Se puede obtener una hipoteca de tasa fija a 10 años por alrededor del 0.65; en España la tasa de interés está por debajo de 2 por ciento en España⁵.

Como se puede notar en el cuadro anterior, la aplicación de las *Actualizaciones* revierte cualquier avance para cubrir el adeudo original, por el contrario, se incrementa la deuda, además de que los intereses son muy altos para una vivienda de interés social.

⁵ <https://www.elfinanciero.com.mx/mercados/las-hipotecas-con-tasas-de-interes-cero-derriban-la-barrera-del-credito>

Paradójicamente los bancos que obtienen una ganancia por financiar un crédito hipotecario, cobran menos por un crédito idéntico y por si fuera poco los intereses que las instituciones creadas para garantizar el derecho a la vivienda digna que no se dedica al lucro, son más altos, sin que existan esquemas de pagos fijos que no incrementen desproporcionadamente el valor de lo inicialmente prestado.

Un aspecto que tampoco se incluye en los contratos, debido a las actualizaciones del salario mínimo que impactan directamente al crédito, es la tabla de amortizaciones que cualquier cliente conoce cuando recibe un préstamo, pues eso le permite conocer cuánto debe pagar, en el caso de la vivienda de interés social no se tiene dicha información.

Por la forma en que se otorgan estos créditos facilitan su acceso, sin que por ello se cumpla con el propósito por el que fueron creados, no son baratos o de interés social como señala la ley, tampoco se alcanza el objetivo de dar seguridad y tranquilidad a los trabajadores que necesitan una vivienda digna para sus familias.

La presente iniciativa propone un esquema financiero de pagos fijos en pesos que reviertan la tendencia de la cartera vencida de fondos, sin que se descapitalice a las instituciones que los administran, y al mismo tiempo estos créditos sean verdaderamente para otorgar vivienda digna de interés social barata y suficiente para los trabajadores.

Estoy convencida que los préstamos originales no tienen por qué duplicarse o triplicarse si lo que se busca es que su costo sea menor a los créditos hipotecarios que ofrecen la banca privada, que actualmente terminan por ser menos caros, además de que informan desde el principio la amortización total del mismo.

Muchas de las viviendas que se han abandonado con independencia de la deficiente política de desarrollo urbano que prevalecía y el nicho de corrupción que se generó, tienen que ver con la imposibilidad de ser pagadas, esto no es algo nuevo, es una

discusión por la que Morena ha presentado propuestas legislativas durante esta y la anterior legislatura.

Una medida para conseguir que los trabajadores accedan a créditos baratos y suficientes, es que la vivienda se otorgue para su pago en pesos, eliminando las actualizaciones anuales, así como que los intereses sean fijos y calculados sobre saldos insolutos.

Este es el mismo esquema al que debemos regresar respecto a intereses fijos sobre saldos insolutos, que consideraba la Ley del ISSSTE de 1986 y la ley del Infonavit de 1972, sin embargo, lo que tampoco existía en aquel momento y que es parte de esta propuesta, es que a la solicitud del crédito se entregue la tabla de amortización durante el plazo correspondiente.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

INICIATIVA DE LEY CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 39 y 44 DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA ZAIRA OCHOA VALDIVIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO MORENA

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman y adicionan los artículos 39 y 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para quedar como sigue:

Artículo 39. El saldo de las subcuentas de vivienda causará intereses a la tasa que determine el Consejo de Administración del Instituto.

...

...

I. Para la proporción asociada a los créditos hipotecarios, esta se obtendrá en pesos y se aplicará una tasa fija sobre saldos insolutos; la cual no tendrá variaciones durante todo el periodo establecido para el pago del crédito.

II. y III. ...

...

...

Artículo 44. El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42, se amortizará **con una tasa de interés fijo no mayor al cuatro por ciento sobre saldos insolutos.**

Los créditos se otorgarán en pesos y la tasa de interés será la que resulte del incremento anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor durante el último año, sin que en cualquier caso dicho interés sea mayor al cuatro por ciento anual.

El Instituto otorgará los créditos en pesos y el Consejo de Administración en todo momento llevará a cabo 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 máximo de 30 años, y las retenciones del sueldo de los trabajadores serán del treinta por ciento de su sueldo básico, por lo que, dependiendo del valor de la vivienda, el plazo para pagarla podrá reducirse.

El Instituto estará obligado a publicar mensualmente por medios electrónicos la tabla de amortizaciones del crédito del trabajador con forme a las retenciones y pagos voluntarios que en su caso haya realizado.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma y adiciona el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para quedar como sigue:

Artículo 185. Los créditos a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley **serán otorgados en pesos y con una tasa de interés fija sobre saldos insolutos.**

Asimismo, los créditos citados devengarán intereses, **cuya tasa no será mayor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.**

Las cantidades que se descuenten a los trabajadores con motivo de los créditos a que alude el presente artículo, no podrán exceder del treinta por ciento de su sueldo básico, **por lo que el Instituto estará obligado a publicar mensualmente por medios electrónicos la tabla de amortizaciones del crédito del trabajador conforme a las retenciones y pagos voluntarios que en su caso haya realizado.**

Los créditos se otorgarán a un plazo máximo de treinta años, **y siendo las retenciones del sueldo de los trabajadores del treinta por ciento de su sueldo básico, dependiendo del valor de la vivienda, el plazo para pagarla podrá reducirse.**

TRANSITORIOS

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

Segundo. El Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, modificarán en un

plazo de noventa días hábiles, los esquemas de financiamiento crediticio y cálculo de intereses de los créditos sujetos a actualizaciones por incremento de salario mínimo, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. El Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado publicarán mensualmente por medios electrónicos la tabla de amortizaciones del crédito del trabajador con forme a las retenciones y pagos voluntarios que en su caso haya realizado, de acuerdo a la presente reforma en un plazo de noventa días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

SUSCRIBE

A handwritten signature in black ink, consisting of a horizontal line with a small loop and a vertical stroke, followed by a large, stylized oval shape.

DIP. ZAIRA OCHOA VALDIVIA

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de abril de 2020.

Referencias

BOILS, Guillermo. El Banco Mundial y la política de vivienda en México. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol.66 no.2 México. Abr./Jun. 2004 ISSN 0188-2503

Saucedo, C. Abraham. El Mercado Mexicano de Créditos Hipotecarios como Modelo de Oligopolio Mixto. Maestría thesis, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2012.

Kalahnikov, V. V., Kalashnykova N. I., Castillo, F. (2010): "Mexican electricity market 2010-2020: Simulation results of a game theoretic modelling concept." *Proceedings of the 2010 EABR & ETLC Conference*, Irlanda.

Gómez, R. Juan Manuel/García, C. Alma Rosa. Análisis normativo del interés social en los créditos del Infonavit. *Revista Inventio*, año 12, número 26, Mar/Jun 2016, UAEM.

Pisarello, Gerardo. "El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009, pp. 1-13.

Aldrete Haas, José Antonio. La deconstrucción del Estado mexicano: políticas de vivienda, 1917-1988, Alianza, México DF, 1991.

Carbonell, Miguel. Derechos sociales y derechos de las minorías, UNAM-IIJ/Porrúa, México DF, 2001.

Observación general No. 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), HRI/GEN/1/Rev.9/Vol.I, 27 de mayo de 2008, pp. 22-28, en Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Mac Cormick, Neil y Summers, R. S., *Interpreting Statutes, a Comparative Study*, Aldeshot, Dartmouth, 1991.

Mac Cormick, Neil, "Retórica y Estado de derecho", *Isegoría* 21, Universidad de Edimburgo, 1999.

Medina Conde, Ana Laura/Flores Ilhuicatzí, Uziel. Argumentación jurídica del derecho humano a la vivienda en México. *Rev. Latinoam. Derecho Social* no.28 México ene./jun. 2019.

Prieto Sanchis, Luis, "Neoconstitucionalismo y ponderación judicial", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 5, 2001, p.4.

Mac Cormick, Neil, "Argumentación e interpretación en el derecho", *Doxa*, 2010, 33-04.

http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=51&tipo_turnot=1&edot=T

http://sitlxiii.diputados.gob.mx/iniciativas_con_cclxiii.php?filit=%20&pert=0&edot=D&comt=0

<https://www.condusef.gob.mx/comparativos/comparativos.php?idc=1&im=bancos.jpg&h=1>

<https://www.banamex.com/es/personas/creditos/credito-hipotecario.html>

<https://www.afirme.com/Personas/Credito-Hipotecario.html>

<https://www.santander.com.mx/personas/creditos-hipotecarios/index.html>

<https://www.bbva.mx/personas/productos/creditos/credito-hipotecario.html>

<https://www.hsbc.com.mx/hipotecario/productos/adquiere-tu-hogar/>

<https://www.scotiabank.com.mx/personas/creditos/hipotecarios/compra-tu-casa.aspx>