

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, A CARGO DE LA DIPUTADA ALEIDA ALAVEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, Aleida Alavez Ruiz, diputada federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Nuestro endeble sistema económico, entre muchos otros problemas presenta uno que es muy sensible y cercano a toda la población, nos referimos a la expedición indiscriminada de tarjetas de crédito sin una investigación responsable de las instituciones financieras sobre la capacidad de pago y experiencia para el manejo de este dinero plástico del público destinatario.

Según cifras del Banco de México y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), cada 12 segundos se expide una tarjeta de crédito, es decir, al día se expiden alrededor de 6 mil 600 plásticos, sin que existan mayores antecedentes de las condiciones socioeconómicas de más de 40% de los usuarios.

La emisión masiva de estos instrumentos de crédito a personas sin experiencia en su manejo son un verdadero riesgo para la economía del país.

La Condusef ha emitido señales de alarma, pues refiere, que en tan solo dos años (junio de 2005 a igual mes de 2007) la cartera vencida se duplicó, al pasar de 3 a 6.1 por ciento, y de mantenerse la tendencia llegaría a 7.1 por ciento a mediados de 2008, sin que los banqueros atiendan esta advertencia.

Es decir, la cartera vencida respecto a tarjetas de crédito pasó de 3 mil 500 millones a 6 mil 700 millones de pesos entre abril de 2005 y el mismo mes de este año, según información de la Asociación de Bancos de México (ABM), lo que representa un incremento de 92.6% en términos nominales.

Entre otros datos importantes, dados a conocer por la Condusef, destaca la siguiente numeralia: en México circulan 17.3 millones de tarjetas de crédito con una cartera cercana a 240 mil millones de pesos; la cartera vigente otorgada a través de dinero de plástico se ha incrementado de 0.59 a 2.38 por ciento del producto interno bruto en el periodo 2001-2007; en 2006 se emitieron casi 2.4 millones de tarjetas de crédito; en lo que va de 2007 se han colocado 6 mil 600 plásticos por día; en promedio cada tarjetahabiente cuenta con 1.5 plásticos y una línea de crédito revolvente de 16 mil 200 pesos; también en promedio las líneas de crédito han crecido 46 por ciento.

Analizando lo anterior, estamos convencidos que el tema de la cartera vencida se ha convertido en un verdadero foco rojo que debe atenderse de manera urgente, pero no es el único problema, ya que como consecuencia del incremento de la cartera vencida, se ha presentado un fenómeno poco grato para los usuarios de los servicios financieros, nos referimos a la cesión de dichos créditos a compañías nacionales y trasnacionales que intimidan a los deudores y los someten a acuerdos poco benéficos para la liquidación de sus créditos.

Hay que advertir del riesgo que representa para la población, la distribución de alrededor de seis mil tarjetas de crédito diarias, ya que al caer los usuarios en cartera vencida, acaban otorgando en garantía del crédito la hipoteca de su vivienda. Sobra decir que con ello se pone en riesgo su patrimonio familiar.

Otro dato digno de conocer, es el caso de Infonavit, institución que ha dejado de cumplir con el objeto social por el cual fue creado, configurándose en un organismo gestor de poderosos consorcios inmobiliarios que determinan la orientación de los programas del Fondo de Vivienda de los trabajadores, dando capacidad al sector privado que

participe a través de dos mecanismos: la bursatilización de cartera, la cual en el caso de Infonavit representa aproximadamente 450 mil millones de pesos mediante los Certificados de Vivienda (Cedevis) y por el cofinanciamiento y el Apoyo Infonavit que tampoco han dado resultados favorables a los trabajadores.

Aunado a lo anterior el Invoavit ha iniciado una auténtica persecución de deudores a través de despachos jurídicos privados que inician procedimientos de desalojo en cuanto un trabajador pierde su empleo.

Los despachos SCRAP2, Recuperadora de Deuda Hipotecaria y Grupo Acser, entre otros, operan bajo contrato con el Infonavit, y amparados por las leyes que rigen al mismo promueven convenios extra judiciales para que los trabajadores se obliguen a incrementar del 25 al 35% de su último salario, el monto de mensualidades a pagar, y en caso de no pagar tres mensualidades consecutivas o tres discontinuas en un año, otorgan al Infonavit a iniciar el proceso de cancelación de crédito, con el consecuente riesgo de perder su patrimonio y todo lo que ha invertido en él.

La legalidad de dichas cesiones o ventas de la cartera vencida, ha llegado a la discusión al seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El pasado 29 de agosto de este año, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió el amparo en revisión 388/2007, declarando inconstitucional la segunda parte del primer párrafo del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual concede a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la posibilidad, para que mediante reglas generales, autorice a los bancos para ceder o vender a instituciones nacionales o extranjeras la cartera vencida.

La segunda parte del primer párrafo del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito señala:

Artículo 93. Las instituciones de crédito sólo podrán ceder o descontar su cartera con el Banco de México u otras instituciones de crédito o con los fideicomisos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico. **La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá, mediante reglas de carácter general autorizar excepciones a este artículo.**

Como se advierte de la lectura de este párrafo, la parte *in fine* de esta disposición legal resulta inconstitucional, en virtud de que a través de ella el legislador, indebidamente, está delegando a una autoridad administrativa la facultad de establecer excepciones a lo dispuesto en la disposición legal (contenida en la primera parte del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito); no obstante que el Poder Legislativo es el único facultado por el orden constitucional para emitir normas generales que afectan la esfera jurídica de los gobernados.

Las reglas generales administrativas, dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una ley del Congreso de la Unión, constituyen cuerpos normativos de detalles técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.

En efecto, el gran desarrollo de la actividad administrativa ha exigido el establecimiento de las estructuras necesarias para proporcionar un eficaz y eficiente funcionamiento del sector público, tendente a satisfacer las necesidades de la población, entre ellos, la expedición de leyes que confieren facultades normativas a órganos de la administración pública. Se está en presencia de una normatividad de este género cuando a través de un acto formalmente legislativo, o reglamentario, el Congreso de la Unión, o el Presidente de la República, habilitan a un órgano administrativo para regular una materia concreta y específica, sea que ésta haya sido objeto de regulación con anterioridad o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos convenidos en la propia norma habilitante. Lo anterior se justifica en la medida que el Poder Legislativo no suele ocuparse de los detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública.

Así, cuando las reglas generales administrativas tienen como finalidad regular aspectos eminentemente técnicos-operativos, que se encuentran en constante fluctuación o transformación en la sociedad, la encomienda por parte del legislador de emitir dichas reglas al órgano de la administración pública que se encuentra especializado y en contacto directo con tales aspectos está plenamente justificada; y, en esa medida, se considera que la emisión de

reglas con tales características por parte de un órgano administrativo no trastoca el principio de división de poderes, ni constituye una delegación legislativa inconstitucional.

Ahora bien, las 'reglas generales administrativas', al ser emitidas con base en una habilitación legal, se encuentran sujetas al principio de 'primacía de ley'. Así, si bien éstas constituyen actos formalmente legislativos, su función se encuentra limitada a regular una materia concreta y específica **dentro de los parámetros y lineamientos generales contenidos en la propia ley 'habilitante'**.

Sin embargo, las 'reglas generales' a que alude el artículo 93, párrafo primero de la Ley de Instituciones de Crédito constituyen disposiciones materialmente legislativas –lo cual trastoca el principio de 'primacía de ley' aludido con anterioridad–, según se advertirá a continuación.

En primer lugar, resulta pertinente recordar que las normas jurídicas constituyen prescripciones que obligan, prohíben o permiten (o facultan) a las personas la realización de una conducta específica. Así, al enlazar a la realización de una conducta determinada, como causa, determinada consecuencia jurídica, como efecto, las normas jurídicas establecen una modalidad *deóntica* a dicha conducta.

Las conductas que constituyen el contenido de las normas jurídicas, por razones lógicas, no pueden revestir más de un carácter (o modalidad deóntica), especialmente si con ello se producen contradicciones. Así, por ejemplo, una acción no puede ser obligatoria y al mismo tiempo facultativa, ni estar prohibida y permitida al mismo tiempo.

Sin embargo, el artículo 93, párrafo primero incurre en dicho vicio. En efecto, al establecer que "Las instituciones bancarias **sólo** podrán ceder o descontar su cartera con el Banco de México u otras instituciones de crédito o con los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico..." está estableciendo una prohibición; está calificando a la conducta consistente en 'ceder créditos a personas distintas a las mencionadas en el artículo' como 'prohibida'. Pero, de manera contradictoria a ello, al mismo tiempo está calificando como 'facultativa' a **la misma conducta**, al establecer que la autoridad podrá determinar las personas a quienes pueden ser cedidos los créditos.

La situación anterior evidencia que la disposición de cuenta, lejos de pormenorizar o establecer las bases necesarias para la implementación de la prescripción contenida en la oración primera del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito, de manera contradictoria, **modifica** el alcance adscrito a la misma por el Legislador. De esa manera, las 'reglas generales' previstas en el artículo referido exceden la función que el orden constitucional confiere a las reglas generales administrativas, al cambiar el contenido de la ley respecto a la cual meramente deberían pormenorizar o establecer las condiciones necesarias para su implementación.

Además, es de destacarse que el hecho de que la norma contenida en la oración primera del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito ni siquiera contenga parámetro o lineamiento alguno dirigido a la disposición reclamada evidencia aun más que ésta no satisface el diseño exigido por el orden constitucional para las reglas generales administrativas.

En esa virtud, la disposición legal de mérito establece una auténtica delegación de facultades legislativas en favor de la autoridad administrativa; y las 'reglas generales' controvertidas constituyen el producto de dicha delegación. En consecuencia, el artículo 93, párrafo primero de la Ley de Instituciones de Crédito trastoca el principio de división de poderes, al otorgar al Poder Ejecutivo atribuciones que son propias del Poder Legislativo.

En consecuencia y siendo responsables con nuestro deber como legisladores, debemos armonizar el marco legal de las instituciones de crédito con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de lo contrario estaremos siendo responsables por omisión del deterioro de la economía nacional y de poner en riesgo el patrimonio de las familias y usuarios de los servicios financieros.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se suprime la segunda parte del primer párrafo del artículo 93 de la Ley de

Instituciones de Crédito para que sea congruente con la resolución de fecha 29 de agosto de 2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la que se declaran inconstitucionales el citado precepto así como las Reglas de Operación de fecha 24 de agosto de 2001 emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en consecuencia la cesión de cartera a instituciones diferentes de las señaladas en la primera parte del artículo que se propone modificar, para quedar como sigue:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Artículo Único: Se **reforma** el primer párrafo del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 93. Las instituciones de crédito sólo podrán ceder o descontar su cartera con el Banco de México u otras instituciones de crédito o con los fideicomisos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico.

...

I. ...

II. ...

...

Transitorios

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

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2007.

Diputada Aleida Alavez Ruiz (rúbrica)