

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, A CARGO DE LA DIPUTADA GABRIELA RAMÍREZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Gabriela Ramírez Ramos, diputada federal por el distrito 12, integrante del Grupo Parlamentario del PAN de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 numeral 1 fracción I; 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 49 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de La Vivienda para los Trabajadores, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El fin del Estado moderno lo constituye el bien público de los hombres y mujeres que forman su población. Es éste elemento final el que da contenido a las atribuciones del Estado, que se otorgan con la intención de que el mismo pueda proporcionar adecuadamente el conjunto de condiciones sociales, culturales, morales, políticas y económicas, para que el hombre alcance su pleno desarrollo.

El derecho a la vivienda es inherente a la persona. Es un elemento clave del desarrollo social y su satisfacción condiciona a derechos primordiales como la alimentación, salud y educación. Surge como respuesta a la demanda de condiciones adecuadas de vida para el desarrollo familiar, constituyéndose en el resguardo del hombre y su familia y tiene en nuestro país sólidos antecedentes históricos. La Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XII, ya consignaba la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores viviendas con niveles mínimos de comodidad e higiene.

Posteriormente, el país se abocó a construir la infraestructura de seguridad social para atender las diversas necesidades de la población. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, para brindar seguridad social a los trabajadores, aunque en sus inicios, también proporcionó vivienda a sus derechohabientes.

En 1948, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre se otorga un reconocimiento internacional al derecho a la Vivienda, al incorporarse en el artículo 25 del mencionado ordenamiento,

En la década de los sesentas, México se incorpora a un proceso de urbanización y de desarrollo industrial más avanzado, se crearon los principales organismos nacionales de vivienda. En 1963, el Gobierno Federal constituye en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, como una institución promotora de la construcción y de mejora de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada.

En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, mediante el decreto de ley respectivo, el 24 de abril de 1972.

Sin embargo, fue hasta 1983, cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual.

Hasta la década de los ochenta, el eje de la política de vivienda había sido la intervención directa del Estado en la construcción y financiamiento de vivienda y aplicación de subsidios indirectos, con tasas de interés menores a las

del mercado. En la primera mitad de la década de los noventa, se inició la consolidación de los organismos nacionales de vivienda como entes **eminente** **financieros**.

Esta última afirmación implica que el Modelo Mexicano de oferta de vivienda mediante la institución más representativa, es decir el **Infonavit**, ha transitado de un organismo público **constructor** de vivienda, a un organismo rector en la materia y con capacidad para **financiar el otorgamiento de créditos** preferentes, destinados a la adquisición de vivienda y en su caso mejoramiento de la misma, a las familias mexicanas que se encuentren en situación de empleo formal.

Sin embargo al adoptar el esquema de organismo financiero, el Infonavit ignora disposiciones que le resultarán en todo caso aplicables respecto a los traspasos de los créditos otorgados, disposiciones que se encuentran reguladas debidamente en el capítulo respectivo de Cesión de Deuda del Código Civil Federal.

En la actualidad, el derecho humano fundamental a gozar de una vivienda digna, se encuentra supeditado a diversos factores, normalmente de carácter presupuestario y de políticas públicas que afectan la capacidad financiera de los organismos de vivienda, específicamente al Infonavit para aumentar su cobertura y cubrir de ésta manera la demanda nacional de vivienda nueva.

Sin embargo, y a pesar de la inevitabilidad de éstas circunstancias, muchas de ellas derivadas del propio entorno internacional, existen también acciones propias del Instituto, que dentro de la esfera administrativa y de capacidad de su propia capacidad de operación, inciden en la seguridad jurídica respecto de la tenencia y posesión de una vivienda.

La obligación del Estado mexicano de asegurar condiciones mínimas de vivienda, no se circunscribe a los trabajadores incorporados al sector formal, sino a la totalidad de la población.

En éste sentido es de reconocer, que las políticas públicas han fallado por cuanto hace a la formalización de la actividad económica, siendo la realidad actual el hecho de que según cifras del propio Instituto Nacional de Geografía e Informática, 6 de cada 10 personas económicamente activas, es decir, más de 30 millones de personas laboran en condiciones de informalidad, por consiguiente, sin cotizar o participar de esquemas de financiamiento a través del Infonavit.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, en México cada persona trabaja en promedio dos mil 250 horas al año, muy por encima del promedio, de sólo mil 748 horas. Comparado con otros países, México es de lo que menos días de vacaciones por ley tiene al año, con sólo 6, cuando otras naciones como Reino Unido, España Italia, Brasil, Argentina y Venezuela, tienen más.

También el país sale mal parado en el balance deseable o saludable entre trabajo y vida. Inclusive, México tiene el mayor desequilibrio entre estos dos aspectos de todos los países que integran la OCDE.

Lo anterior hace en la práctica negatoria los derechos a la vivienda de una muy amplia mayoría de mexicanos. Derechos que en parte pudieran verse resarcidos si el Infonavit reconociera situaciones de hecho que se presentan respecto de sus créditos otorgados.

Según cifras del propio Infonavit, de 1972 a 2012 se han ejercido 6 millones, 992 mil, 339 créditos de vivienda de los cuales 40 por ciento o más han sido objeto de la figura del traspaso a través de la cesión de derechos y o poder general notarial, a pesar de que la normatividad del instituto lo prohíbe.

En muchos casos esta gran cantidad de traspasos o cesiones se realizan sustituyendo a los deudores del Infonavit, con nuevos sujetos que en la mayoría de los casos no cuentan con esquemas de seguridad social o cotizaciones en materia de vivienda, pero que sin embargo pagan mensualmente los créditos.

Esta situación, es en la práctica, la gran generadora de la incertidumbre legal y falta de seguridad jurídica que afecta a millones de familias mexicanas, situación que en todo caso, con controles efectivos y garantizando siempre la viabilidad económica del instituto, podría con las modificaciones que se plantearán más adelante, corregirse en beneficio de millones de mexicanos.

Parte de la problemática que esta situación de hecho propicia es la siguiente:

Al detectarse por parte del Infonavit la situación de cesión de derechos o subrogación, el instituto pueda dar inicio a un procedimiento formal de recuperación de vivienda al considerar el vencimiento anticipado del crédito hipotecario, y por lo tanto el incumplimiento del deudor original.

En caso de no proceder con la recuperación de la vivienda, el vendedor seguiría siendo legalmente el dueño de la casa y el responsable de pagar la hipoteca ante el Infonavit, al ser el titular del crédito, por lo que en un momento dado, al cubrirse el adeudo del mismo, la titulación de bien se otorgará invariablemente en beneficio del titular original.

Sin importar los acuerdos pactados entre las partes interesadas, al titular original se le realizarán los descuentos correspondientes al pago del crédito, con el agravante de que además de descontarle al vendedor cada mes lo que corresponde al pago de la mensualidad de la casa, debemos recordar que la aportación patronal, que es el pago que hace el patrón cada 2 meses al Infonavit y que representa 10 por ciento del ingreso mensual del trabajador (5 por ciento por mes), se seguirá depositando al crédito Infonavit, lo que significa que el titular original se encuentra “aportando” al comprador el 5 por ciento del sueldo cada mes.

Para el Infonavit el crédito seguirá vigente y el vendedor no tendrá derecho a un segundo crédito hasta que lo termine de pagar.

Si el contrato no está bien elaborado, con los poderes necesarios y el vendedor llegara a cambiarse de ciudad, estado o país o incluso a morir, el comprador no podrá localizar al vendedor para formalizar la cancelación de la hipoteca ante el Infonavit (trámites de cancelación que debe ser realizados por el propietario de la casa y del crédito Infonavit) siendo esta la principal fuente de incertidumbre respecto de las viviendas y créditos cesionados.

Analizando las situaciones anteriores se propone la búsqueda de un instrumento legal que permita en todo caso, resolver en beneficio de las partes, y sin comprometer la viabilidad económica del Infonavit, asegurando el pago completo del crédito otorgado y a las partes la seguridad jurídica que deriva del reconocimiento, y en su caso escrituración del bien.

En la búsqueda de la figura jurídica aplicable, destaca lo preceptuado por el Código Civil Federal en su capítulo de “Cesión de Deuda” y “Subrogación”, contenidos en los artículos 2051 al 2061 del mencionado ordenamiento.

Al respecto y como solución viable, que garantice esquemas mínimos de seguridad jurídica a las partes, así como el propio pago del crédito motivo de la operación en favor del instituto, sería procedente lo siguiente:

De conformidad con lo establecido por la regulación con la que el Código Civil Federal aborda a la cesión de deuda y subrogación, para que exista sustitución de deudor es necesario que el acreedor consienta expresa o tácitamente la operación, esto es que permita el cumplimiento de una obligación, en éste caso el pago, de un tercero a nombre del titular original, siempre que lo haga en nombre propio.

El instituto deberá por consiguiente elaborar los formatos correspondientes para que pueda realizarse ésta solicitud.

En todo caso, de existir inconformidad por el acreedor, deberá establecerse un plazo razonable para que la misma sea expresada por escrito, fundando y motivando en su caso la negación. De no darse ésta inconformidad, se establece en beneficio del solicitante la afirmativa ficta, la cual únicamente procedería para el caso de que el solicitante contara con crédito Infonavit.

La solicitud planteada por el cesionario deberá contener los elementos necesarios para garantizar adecuadamente el pago del monto del crédito motivo de la operación, ya sea porque el nuevo titular cuente con crédito Infonavit, o haga uso de instrumentos otorgados por la banca privada, o de manera preferente, el deudor original permanezca como aval solidario garantizando con su propio crédito la liquidación total del importe original.

En dado caso de que el titular cuente con crédito Infonavit, el crédito se considerará subrogado inmediatamente, y por tanto la transmisión de la deuda con sus respectivos derechos y obligaciones será procedente, al encontrarse garantizado el pago del importe total del crédito restante, debiéndose únicamente establecer un límite en la cantidad de operaciones que pudieran realizarse, en el afán precisamente de garantizar la seguridad jurídica.

La propuesta es que este traspaso con reconocimiento institucional, pueda otorgarse por una única ocasión por el Infonavit, para generar condiciones de regularización de todos aquellos créditos afectados por las circunstancias motivo de la presente iniciativa.

Para el caso de que el solicitante no cuente con crédito Infonavit, y aporte financiamiento de otras instituciones públicas o privadas, estas últimas cubrirán la totalidad del adeudo pendiente por el crédito original para que proceda la operación y sustitución correspondiente de los derechos y obligaciones en favor del nuevo titular, y en consecuencia el Instituto escriturará en su beneficio.

Sin embargo el caso más complicado, como ya se ha mencionado, es cuando el cesionario carece de las ventajas que le otorgan un empleo formal, y por lo tanto carece de la oportunidad de presentar como garantía de pago o como pago mismo, su propio crédito Infonavit, pero sin embargo paga mensualmente su mensualidad.

Para este caso en particular, el deudor original, deberá permanecer como aval solidario en favor del cesionario, garantizando con su crédito la liquidación de la totalidad del crédito original. Esta acción permitiría regularizar la situación que se presenta de hecho en materia de vivienda, en beneficio incluso de una muy amplia mayoría de mexicanos que no se encuentran en el sector formal, y que no cuentan con otra opción de acceso a vivienda.

Con estas acciones se resuelve una añeja complicación respecto de los créditos de hecho traspasados, en beneficio de los poseedores de las viviendas y que además cubren de hecho los importes y montos adeudados al Infonavit.

Se garantizaría los derechos no sólo a la vivienda de millones de mexicanos, sino al de seguridad jurídica, pues son, debido a estimaciones del propio Infonavit, cerca del 40 por ciento del total de los créditos otorgados, los que se han visto afectados por alguna cesión o traspaso en favor de otros sujetos diferentes, realizados al margen de la legalidad y el marco normativo que rige al Infonavit, ocasionando un grave perjuicio a millones de familias mexicanas, que ven así comprometido su patrimonio ante una regulación inflexible que no reconoce la realidad de nuestro país.

De no tomarse en cuenta éstas modificaciones legales, se contribuye a fomentar la incertidumbre jurídica respecto de cientos de miles de familias mexicanas que al no contar con acceso a créditos Infonavit por carecer de un empleo formal, ven anulados sus derechos a la vivienda, o incluso a aquellas que contando con empleo formal y por tanto con crédito Infonavit, no puedan aplicar éste para la obtención de la vivienda que habitan.

Por otra parte, si de hecho se encuentra ocupando una casa adquirida con crédito Infonavit una persona distinta del titular original, y ambas partes, en un acto consensuado, acuerdan la respectiva transmisión de derechos y obligaciones, es en interés del propio Estado mexicano otorgar validez a dicho acuerdo, velando siempre, porque los recursos otorgados por el propio Estado para la adquisición del inmueble, retornen efectivamente al Infonavit, preservando así la razón de ser del mismo Instituto, es decir, otorgar créditos para la adquisición de vivienda digna, sin ver comprometida en ningún momento, su propia viabilidad financiera, pues al recuperar el monto total del crédito erogado, se encuentra en condiciones de continuar con el financiamiento de vivienda a las familias mexicanas.

De igual forma, en caso de no aprobarse estas modificaciones legales, se causa un perjuicio económico grave a los poseedores de vivienda, pues al concluirse el crédito y otorgarse la correspondiente escritura, deberá realizarse una nueva operación notarial para asignar los derechos al nuevo titular, incurriéndose así en gastos y erogaciones que dificultan y encarecen el acceso a la vivienda.

A esto debe sumarse la complicación de que al momento de la liquidación del crédito original, sea imposible localizar al derechohabiente inicial, lo que imposibilita la escrituración al usuario final, y por lo tanto la permanencia en una situación de incertidumbre.

Teóricamente en la actualidad el Infonavit reconoce la subrogación o cesión siempre que el crédito original sea cubierto. Sin embargo, en la práctica al establecerse en el artículo 49 la prohibición de la cesión, el **instituto** no otorga esta facilidad. La propuesta presentada implicaría establecer esta obligación como una facultad reglada y no discrecional, sujeta únicamente al cumplimiento de los requisitos establecidos.

Como beneficio inmediato derivado de esta reforma, se encuentra la regularización del patrimonio de cientos de miles de familias mexicanas, garantizando la actualización de derechos fundamentales, sin una erogación o recurso patrimonial del estado mexicano que ponga en peligro la viabilidad del Instituto o del propio Estado.

Es más, la misma representa una acción de alto impacto con contenido social y humano, relativo a derechos fundamentales, garantizando el acceso a la vivienda digna, a la certidumbre y seguridad jurídica, con un costo mínimo para las finanzas públicas, constituyendo así una excelente acción Costo-Beneficio que resuelve una problemática ampliamente difundida, y a la fecha, sin respuesta.

Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Artículo Único. Se reforma el artículo 49 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para quedar como sigue:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 49. Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos anticipadamente, cuando sin su autorización los deudores enajenen, incluida la permuta, o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos.</p> <p>Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el instituto, éstos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurren en alguna de las causales señaladas en el párrafo anterior, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un término de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo. En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda.</p>	<p>Artículo 49. Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos anticipadamente cuando los deudores incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos. El instituto autorizará la cesión del crédito otorgado, siempre que se realice o garantice el pago del mismo. En favor de quien se establezca la autorización para la permuta o cesión, invariablemente ante notario público, subrogará todos los derechos y obligaciones del titular del crédito, siempre que se liquide el monto total del adeudo original, o el deudor original garantice el pago de la obligación como aval solidario con su crédito, hasta la extinción de la obligación. El instituto notificará al patrón para que deje de hacer las aportaciones y los descuentos correspondientes a la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales sin que esto contravenga lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo y en lo aplicable a la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el instituto, éstos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurren en alguna de las causales señaladas en el primer párrafo de éste artículo, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un término de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo. En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda.</p>

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputada Gabriela Ramírez Ramos (rúbrica)