

DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 29 BIS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Vivienda de la LXII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 29 Bis de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

En virtud del análisis y estudio de la propuesta mencionada, esta comisión legislativa, con fundamento en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 39 y 45, numerales 6, incisos e) y f) y 7, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de los integrantes de esta soberanía el presente dictamen, de acuerdo con la siguiente:

Metodología

1. En el capítulo de “Antecedentes” , se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el dictamen de la referida iniciativa y de los trabajos previos de la comisión dictaminadora.
2. En el capítulo correspondiente a “Contenido de la iniciativa”, se sintetiza el alcance de la propuesta de reforma en estudio.
3. En el capítulo de “Consideraciones”, la comisión expresa los argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan la resolución de esta comisión dictaminadora.

1. Antecedentes

Primero. En sesión celebrada por la Comisión Permanente el 7 de agosto de 2013, los secretarios de la misma dieron cuenta al pleno de la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 29 Bis a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, suscrita por los diputados Ossiel Omar Niaves López, Patricio Flores Sandoval y Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez del Grupo Parlamentario de Partido Revolucionario Institucional.

Segundo . Esa misma fecha, el presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente acordó dar el siguiente trámite: “Túrnese a la Comisión de Vivienda”.

2. Contenido de la iniciativa

La iniciativa señala que en la reciente reforma laboral se reconoció a la tercerización de servicios la calidad de ser una forma accesible para que empresas pudieran tener mayor productividad a partir de la utilización de servicios especializados ofrecidos por una empresa contratista.

En este proceso legislativo que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, se atendió la necesidad de regular a las empresas conocidas como “outsourcing”, las cuales tienen como objeto ofrecer servicios técnicos especializados por medio de la subcontratación a otras empresas.

El propósito de regularizar estas empresas es la protección de los derechos laborales de los trabajadores que prestan sus servicios bajo este esquema. Por ello esta soberanía analizó, discutió y aprobó la regulación de la figura de la subcontratación.

En la LX Legislatura, el suscrito, diputado Patricio Flores Sandoval, presentó una iniciativa para establecer la obligación solidaria en la Ley del Seguro Social para efecto de que las empresas que contrataran los servicios de las empresas “outsourcing”, respondieran ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, para cobijar a los trabajadores subcontratados con los derechos de la seguridad social.

Gracias a esta iniciativa, se reformó al artículo 15 de la Ley del Seguro Social, por la cual quedó instituida la obligación solidaria de los patrones que utilizan los servicios subordinados de otra persona bajo su dirección, obligándolos además a registrarse ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como su patrón y al mismo tiempo registrarlos como su trabajador.

Pero no ha sido el mismo caso en el derecho a una vivienda digna, ya que si bien la Ley del Seguro Social reconoce ya la obligación solidaria de los beneficiarios de la tercerización de servicios, este vínculo no está presente en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Actualmente, subrayan los diputados proponentes, se observa cómo miles de jóvenes acceden al empleo mediante esta forma de contratación, no disponen de sus cuentas individuales de vivienda, lo cual menoscaba su derecho a acceder a una vivienda digna.

Hay que recordar que esta soberanía aprobó regularizar la modalidad de la subcontratación, tema que fue motivo de álgidas discusiones. Entre ellas se expuso el problema de que algunos patrones se encargan de retener el importe de cuotas de los trabajadores y son por tanto los responsables de realizar esos pagos, sucediendo que muchas veces los patrones retienen indebidamente y no las enteran al IMSS y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) o reportan cantidades menores.

En el proceso de la reforma laboral se adicionaron los artículos 15-A, 15-B, 15-C y 15-D para regular la subcontratación. Del dictamen de dicha reforma se establece lo siguiente:

Regular la subcontratación de personal u outsourcing, con el propósito de evitar la evasión y elusión del cumplimiento de obligaciones a cargo del patrón. Para tal efecto, se define la figura de “subcontratación”; se determina que el contrato de prestación de servicios deba constar por escrito; se prevé que la beneficiaria de los servicios tendrá la obligación de cerciorarse de la solvencia económica de la contratista y que ésta cumpla con sus obligaciones en materia de seguridad y salud. Se señala expresamente que en todo caso los patrones y los intermediarios serán responsables solidarios en las obligaciones contraídas con los trabajadores.

Al realizar una interpretación extensiva de los artículos señalados, se desprende que las empresas subcontratistas o contratistas se les dio la calidad de patrón, por lo tanto estarán obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores de conformidad a lo que establece el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.

Es decir, se pretende establecer la obligación solidaria de la persona o empresa que se beneficie de los trabajos o servicios prestados, la cual será fijada por el Infonavit ante el incumplimiento del patrón hacia los trabajadores que se encuentren en tales condiciones. Las omisiones totales o parciales relativas a las aportaciones de vivienda deberán ser determinadas en cantidad líquida por el Instituto y notificar al responsable solidario las cédulas de liquidación respectivas.

Asimismo, los proponentes pretenden dotar al Infonavit de elementos informativos para hacer efectivas sus facultades fiscales de comprobación, obligando a los intermediarios y patrones subcontratistas o contratistas a enterar de los contratos de servicios prestados a otras empresas.

El carácter de responsable solidario y sujeto obligado que se intenta establecer en la Ley del Infonavit, garantizaría a los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los sujetos obligados y además coadyuvaría a la mejora recaudatoria del Instituto. Actualmente, la omisión de dichas obligaciones por parte del patrón (empresa prestadora de los servicios contratados) no causa mayores perjuicios a la persona que se beneficia del trabajo.

De igual forma, se intenta imponer al patrón o intermediario laboral las obligaciones relativas al pago de aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores. En este caso, deberán informar al Infonavit, respecto de la persona física o moral que se beneficia con los trabajos ejecutados o de la prestación de los servicios contratados. En lo que se refiere a los trabajadores que ejecuten los trabajos o presten los servicios, el patrón deberá informar al Instituto, el nombre y número de seguridad social de los trabajadores que ejecutaron los trabajos o prestaron los servicios para cada una de las personas que se hayan beneficiado de ellos en el mes anterior.

Al establecer el mismo imperativo previsto en el artículo 15-A de la Ley del Seguro Social para la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Infonavit podrá realizar su función recaudadora y fiscalizadora mediante instrumentos que faciliten la confrontación de datos e intercambio de información, verificando que los sujetos obligados al pago de las aportaciones al fondo de vivienda han cumplido con sus obligaciones, evitando problemas y costos tanto al ente fiscal como al sujeto obligado a presentar información.

Dado que hay empresas “outsourcing” que no cuentan con los medios suficientes para cubrir las obligaciones derivadas del vínculo laboral para satisfacer el pago de las aportaciones al fondo de vivienda, la iniciativa estima necesario imponer la responsabilidad solidaria a las empresas beneficiadas con la prestación de los servicios, porque conocen la identidad del patrón y de los trabajadores, el lugar donde se ejecuta el trabajo, el número de días laborados y el horario de trabajo.

La iniciativa refiere que la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a las aportaciones de seguridad social ha señalado que:

“la responsabilidad solidaria busca facilitar y asegurar el pago del acreedor, ante incumplimientos constantes, dificultades fiscales o económicas, fraudes o simulaciones que afectan principalmente a la dignidad de los trabajadores, porque a través de la celebración de contratos de tipo comercial, permitidos por la ley, determinados derechos de los trabajadores pueden verse en peligro constante ante la necesidad de la empresa de reducir costos financieros. La responsabilidad solidaria en este ámbito, tiene como propósito la protección amplia del trabajador, es decir, se trata de una garantía extendida que puede implementarse para que sus derechos no se alteren ante prácticas malintencionadas o viciadas”.

En tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto como constitucional la responsabilidad solidaria de las empresas que se benefician de los servicios prestados por un intermediario laboral en el cumplimiento de las obligaciones con sus trabajadores.

A modo de corolario, los proponentes argumentan que de aprobarse la iniciativa se coadyuvará razonablemente a atender la demanda de los trabajadores a una vivienda digna y decorosa. Con ello se podrán constituir las cuentas individuales de cientos de miles de trabajadores en el Fondo Nacional de la Vivienda por medio del Infonavit. Asimismo se mejorarán las finanzas del instituto al obtener mayor recaudación derivadas de las aportaciones de los sujetos obligados.

3. Consideraciones

Primera. Que esta comisión dictaminadora valora la relevancia de los objetivos planteados en la iniciativa de los diputados Ossiel Omar Niaves López, Patricio Flores Sandoval y Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, dado que precisaría el carácter de sujeto obligado a los patrones que se benefician con los trabajos y servicios contratados por un intermediario laboral y les impondrían las

obligaciones que le permitan al Infonavit contar con elementos de registro y control.

Segunda . Que la adición de un artículo 29 Bis a la Ley del Infonavit, le permitiría al Instituto dotarse de la información indispensable para hacer efectivas sus facultades fiscales de comprobación, obligando a los intermediarios y patrones subcontratistas o contratistas a enterar sobre los contratos de servicios prestados a otras empresas.

Tercera. En términos del artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución, toda empresa está obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, aludiendo a que se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones.

Cuarta. Que un antecedente de la propuesta, lo constituyen las reformas a la Ley del Seguro Social publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2009, en las cuales se amplían el concepto de obligado solidario a fin de incluir a los intermediarios y establece una serie de condiciones a los sujetos que reciben los servicios subcontratados, a fin de allegarse de toda la información necesaria para fiscalizarlos.

Quinta. Que otro elemento jurídico importante, es la reciente reforma a la Ley Federal del Trabajo, en la cual se establecieron los requisitos condicionantes para que se dé la figura jurídica de la subcontratación así como las obligaciones a cargo del contratante, con la penalidad de que ante su incumplimiento, el contratante será considerado como patrón con todas las obligaciones que derivan, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.

Sexta. Que en virtud de que los preceptos vigentes que regulan las aportaciones al Infonavit no prevén expresamente los elementos esenciales de toda contribución, en el sentido de que la responsabilidad solidaria no se encuentra plasmada en el supuesto normativo que consigna el sujeto a que obliga la ley que regula al citado instituto.

Séptima. Que los principios de equidad y legalidad tributarias, deben ser observados por el legislador ordinario para reglamentar cualquier disposición impositiva, hecho que atiende la proposición al establecer los elementos del tributo como lo hace al definir que sujetos y bajo qué circunstancias están obligados a enterar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Octava . Que debido a estos precedentes, es imperativo armonizar los criterios entre Leyes del Seguro Social, Federal del Trabajo y del Infonavit, para evitar lagunas legales o vacíos que impidan la actuación del Infonavit dentro de los

parámetros legales, lo cual se resolvería con la adición de un artículo 29 Bis a la Ley del Infonavit.

Novena. Que como expone la iniciativa materia del presente dictamen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto como constitucional la responsabilidad solidaria de las empresas que se benefician de los servicios prestados por un intermediario laboral en el cumplimiento de las obligaciones con sus trabajadores, por lo tanto la adición del artículo 29 Bis a la Ley del Infonavit que pretende normar esta situación laboral para que dichos trabajadores accedan a créditos para la vivienda, es jurídica y legítimamente viable.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Vivienda somete a la consideración de la honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 29 Bis de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Único. Se adiciona el artículo 29 Bis a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para quedar como sigue:

Artículo 29 Bis. Cuando en la contratación de trabajadores para un patrón, a fin de que ejecuten trabajos o presten servicios para él, participe un intermediario laboral o contratista, cualquiera que sea la denominación que patrón e intermediarios asuman, ambos serán responsables solidarios entre sí y en relación con el trabajador, respecto del cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta ley.

No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas contratistas establecidas que presten servicios con sus trabajadores a otras, para ejecutarlos con elementos propios y suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores, en los términos de los artículos 12, 13, 14, 15, 15-A y 15-B de la Ley Federal del Trabajo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, cuando un patrón o sujeto obligado, cualquiera que sea su personalidad jurídica o su naturaleza económica, en virtud de un contrato, cualquiera que sea su forma o denominación, como parte de las obligaciones contraídas, ponga a disposición trabajadores u otros prestadores para que ejecuten los servicios o trabajos acordados bajo la dirección del beneficiario de los mismos, el beneficiario de los trabajos o servicios asumirá las obligaciones establecidas en esta ley en relación con dichos trabajadores, en el supuesto de que el patrón contratista omita el cumplimiento de las condiciones señaladas en los artículos 15-A y 15-B de la Ley Federal del Trabajo, siempre y cuando el Instituto hubiese notificado previamente al patrón contratista el requerimiento correspondiente y éste no lo hubiera atendido.

Asimismo, el Instituto dará aviso al beneficiario de los trabajos o servicios, del requerimiento a que se refiere el párrafo anterior.

Las empresas contratantes y contratistas deberán comunicar trimestralmente ante la delegación de recaudación correspondiente al domicilio del patrón o sujeto obligado, en los mismos términos de los artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35, en relación con los contratos celebrados en el trimestre de que se trate la información siguiente:

I. De las partes en el contrato: Nombre, denominación o razón social; clase de persona moral de que se trate, en su caso; objeto social; domicilio social, fiscal y, en su caso, convencional para efectos del contrato; número del Registro Federal de Contribuyentes y de Registro Patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto; datos de su acta constitutiva, tales como número de escritura pública, fecha, nombre del notario público que da fe de la misma, número de la notaría y ciudad a la que corresponde, sección, partida, volumen, foja o folio mercantil, en su caso, y fecha de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio; nombre de los representantes legales de las partes que suscribieron el contrato.

II. Del contrato: Objeto; periodo de vigencia; perfiles, puestos o categorías indicando en este caso si se trata de personal operativo, administrativo o profesional, la justificación de su trabajo especializado y el número estimado mensual de trabajadores de que se pondrán a disposición del beneficiario de los servicios o trabajos contratados.

El patrón contratista incorporará por cada uno de sus trabajadores, el nombre del beneficiario de los servicios o trabajos contratados en el sistema de cómputo autorizado por el Instituto.

Cuando el patrón contratista se obligue a poner a disposición del beneficiario, trabajadores para prestar los servicios o ejecutar los trabajos en varios centros de trabajo ubicados en la circunscripción territorial de más de una delegación recaudadora del Instituto, el patrón y el beneficiario deberán comunicar la información a que se refiere el quinto párrafo de este artículo, únicamente ante la delegación de recaudación dentro de cuya circunscripción se ubique su respectivo domicilio fiscal.

Transitorio

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, México, D.F. a 29 de octubre de 2013.

La Comisión de Vivienda

Diputados: Carlos Humberto Aceves del Olmo (rúbrica), Víctor Oswaldo Fuentes Solís (rúbrica), José Alejandro Llanas Alba (rúbrica), Mirna Esmeralda Hernández

Morales (rúbrica), Marco Antonio Barba Mariscal (rúbrica), Tomás López Landeros, Abel Guerra Garza (rúbrica), María del Carmen Martínez Santillán (rúbrica), David Pérez Tejada Padilla (rúbrica), Joaquina Navarrete Contreras (rúbrica), Karen Quiroga Anguiano (rúbrica), Rodrigo Chávez Contreras (rúbrica), Martha Berenice Álvarez Tovar (rúbrica), Lázara Nelly González Aguilar, José Enrique Reina Lizárraga (rúbrica), Rocío Esmeralda Reza Gallegos (rúbrica), Diego Sinhué Rodríguez Vallejo, Noé Barraeta Barón (rúbrica), Celia Isabel Gauna Ruiz de León (rúbrica), Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez (rúbrica), María del Carmen García de la Cadena Romero (rúbrica), Cesario Padilla Navarro, Norma Ponce Orozco (rúbrica), Esther Angélica Martínez Cárdenas (rúbrica), Amilcar Augusto Villafuerte Trujillo, Brasil Alberto Acosta Pena, Josefina Salinas Pérez (rúbrica), Edilberto Algreto Jaramillo, Pedro Porras Pérez (rúbrica), Teresita de Jesús Borges Pasos, María Eugenia de León Pérez (rúbrica).