

DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 71 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, le fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 51 Bis 7 a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para incluir en la ley el concepto de cobranza social, a cargo de la diputada Sue Ellen Bernal Bolnik, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En virtud del análisis y estudio de las propuesta mencionada, esta comisión legislativa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numerales 6, incisos e) y f), y 7 así como los demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 80, 82, numeral 1, 85, 157, fracción I, 158, fracción IV, 162 y 174 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos de este ordenamiento, somete a consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen.

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 la sesión plenaria celebrada por la Cámara de Diputados el 19 de diciembre de 2012, la diputada Sue Ellen Bernal Bolnik, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, perteneciente a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 51 Bis 7 a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para incluir en la ley el concepto de cobranza social.

Segundo. En la sesión plenaria celebrada por la Cámara de Diputados el 7 de febrero de 2013, la diputada Sue Ellen Bernal Bolnik, perteneciente a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, volvió a presentar en sus términos la

iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 51 Bis 7 a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, con el propósito de incluir en la ley el concepto de cobranza social.

Tercero. En las respectivas fechas, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó las iniciativas para su estudio y dictamen correspondiente a la Comisión de Vivienda.

De acuerdo a los antecedentes mencionados la diputada Sue Ellen Bernal Bolnik, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, fundó la iniciativa en comento en los motivos que se describen a continuación.

2. Contenido

La iniciativa que origina el presente dictamen tiene como propósito modernizar la estructura operativa del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (en adelante Infonavit), con la finalidad de satisfacer las necesidades de vivienda y los créditos de ésta, a favor de los trabajadores. Busca dejar en la Ley del Instituto el modelo de cobranza social que ya existe en la práctica y que con la reforma, se garantizará a los trabajadores esquemas justos y dignos cuando se vean en la necesidad de replantear sus créditos de vivienda, logrando con ello, alcanzar el precepto constitucional que establece el concepto de tener una vivienda digna y decorosa.

Asimismo, define a la cobranza social, como el modelo de acciones, productos y servicios que ofrece el Infonavit, para mantener un proceso de cobranza más sano y revertir la tendencia del índice de cartera vencida, en caso de que el acreditado vea una afectación en sus ingresos.

De acuerdo con lo anterior es que ésta honorable Comisión de Vivienda, hace las siguientes:

3. Consideraciones

Primera. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo de carácter social, que por medio de un mandato constitucional tiene por objeto la administración del Fondo Nacional de Vivienda con la finalidad de que se puedan otorgar crédito a los trabajadores derechohabientes.

Desde su origen, el Infonavit ha apoyado a más de seis millones de trabajadores a generar su patrimonio a través de la adquisición de vivienda, siendo el actor más importante del mercado, con 76 por ciento de participación en cuanto a la cartera de crédito se refiere. Por medio de la labor que realiza como hipotecaria social, se ha consolidado como uno de los principales fondos complementarios para el retiro de los trabajadores en el país, con 24 por ciento de participación del mercado de los fondos de retiro.

En la última década para satisfacer la demanda de vivienda que tiene el país, se han implementado una serie de acciones, productos y servicios por parte del

Infonavit, que requieren establecerse en la legislación en la materia para hacerlas valer, con el propósito de que tengan permanencia, garantía y seguridad jurídica en beneficio de la solidez financiera del Infonavit y por ende, de cada trabajador que se vea en la necesidad de replantear su crédito hipotecario.

Segunda. A este conjunto de acciones y servicios que el Infonavit ofrece, se le ha dado el nombre de “Modelo de Cobranza Social”, con el objetivo de apoyar a los trabajadores que en algún momento de la historia de su crédito, se ven imposibilitados de seguir pagando con puntualidad las hipotecas contratadas, ya sea por pérdida involuntaria de su empleo, paro técnico o simplemente por la disminución de sus ingresos.

Al definir a la cobranza social, como el modelo de acciones, productos y servicios que ofrece el Infonavit, para mantener un proceso de cobranza más sano y revertir la tendencia del índice de cartera vencida, en caso de que el acreditado vea una afectación en sus ingresos al proponer su introducción dentro del marco normativo, se regula por un lado los intereses del mercado, y por otra parte, se garantizan las razones del Estado, que tiene como propósito generar condiciones de bienestar para los trabajadores. Asimismo, se reforzaría el carácter social del Infonavit, en una economía de mercado en el que se debe garantizar un equilibrio entre los acreditados y sus distintas problemáticas de pago, con los intereses de quienes facilitan la adquisición de una vivienda con un plan hipotecario.

Tercera. Tomando en cuenta que este modelo ya existe en la práctica y es empleado por el Infonavit, y se ha demostrado que al mantener una cartera rentable, se pueden ofrecer más oportunidades de vivienda para sus trabajadores derechohabientes, adherir el artículo en estudio garantiza la aplicación constante y segura del modelo de cobranza social, dotando la certeza jurídica que implica formar parte de algún cuerpo normativo; significa también, poner a la vanguardia la Ley del Infonavit en el modelo económico que impera en el país.

El nuevo modelo de cobranza social, en pocas palabras, se traduce en una alternativa para administrar de mejor forma la cartera de créditos hipotecarios, manteniendo la viabilidad financiera del ahorro del trabajador y atendiendo su capacidad de pago al mismo tiempo.

Cuarta. Si bien, a lo largo del presente dictamen, esta Comisión de Vivienda ha compartido la idea de la diputada Sue Ellen Bernal Bolnik de elevar a rango de ley una práctica común en el Infonavit, debemos establecer que es pertinente modificar la redacción del artículo en estudio para que el Consejo de Administración del Instituto sea quien apruebe los esquemas de cobranza social e incentivos a los acreditados cumplidos así como los esquemas de apoyo a los acreditados con voluntad de pago, por tratarse de políticas de crédito, lo anterior con fundamento en el artículo 16, fracciones II y IX, de la Ley del Infonavit, que a la letra establecen:

Artículo 16. El Consejo de Administración, tendrá las atribuciones y facultades siguientes:

II. Resolver sobre las operaciones del instituto, excepto aquéllas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del director general, ameriten acuerdo expreso de la asamblea general;....

IX. Proponer para su aprobación a la asamblea general las políticas de crédito y aprobar las reglas para su otorgamiento, así como la normatividad en materia de control interno;

A propuesta del director general, aprobar los castigos y quebrantos derivados de los créditos, las políticas de riesgos, así como las de adquisición de bienes y prestación de servicios, y cualquiera otra que sea necesaria para el cumplimiento de los objetivos del Instituto;

Con base en las fracciones plasmadas en las líneas que anteceden del artículo 16 de la Ley del Instituto es necesario establecer que dicho órgano de gobierno tenga la facultad de decisión sobre la implementación de este nuevo modelo para poder garantizar la viabilidad de las políticas de aplicación sin menoscabar el patrimonio de los trabajadores derechohabientes ya que una buena administración del Fondo Nacional de la Vivienda se traduce en más y mejores oportunidades para la adquisición de créditos para los trabajadores.

Quinta. Asimismo esta comisión dictaminadora por técnica legislativa estima necesario ubicar el precepto legal en un artículo 71, en lugar de colocarlo en un artículo 51 Bis 7 como señala la propuesta de la legisladora.

En el ordenamiento jurídico mexicano el contenido de cada ley tiene un orden lógico que otorga claridad al texto de la misma y facilita la identificación de cada una de sus normas dentro de la estructura del texto normativo. Este orden presenta coherencia entre el texto y su título, así como entre la estructura del texto normativo y cada una de sus divisiones. Así es que las leyes se organizan sobre la base de un orden metodológico que facilita el entendimiento de la norma.

A la organización que adquiere el conjunto de ideas o pensamientos que constituyen el contenido se le llama estructura. El objeto de la estructura es hacer fácilmente accesible el conocimiento del contenido de la ley y de las normas en ellas contenidas. Una buena estructura permite construir un índice de la ley, mediante el cual el lector, puede encontrar rápidamente la norma o el grupo de normas que necesita.

Si bien, la Ley del Infonavit en su estructura no cuenta con un capitulo como tal, es fácilmente perceptible su estructura de acuerdo a la ubicación del articulado de la ley, el cual en un principio contiene todas las disposiciones generales en cuanto al carácter del Instituto; enseguida, cuenta con la composición de sus órganos de gobierno y las facultades de los mismos; le siguen todas las normas relativas a las

obligaciones patronales y las aportaciones, así como la administración de las mismas, y los mecanismos de otorgamiento de créditos para los derechohabientes y la administración de los recursos.

Al buscar incorporar un artículo relativo a la “cobranza social” como un mecanismo que garantiza el patrimonio de los trabajadores, ofreciéndoles todas las alternativas para que cubran su crédito de vivienda bajo condiciones que tomen en consideración su situación económica que realiza el Infonavit, en un artículo 71, tiene como consecuencia buscar la armonización con el texto vigente de la Ley, ya que, los últimos artículos de esta versan sobre la administración y naturaleza de los recursos con los que cuenta el Infonavit.

En cambio, el artículo 51 Bis y sus subsecuentes regulan el procedimiento para llevar a cabo las subastas de adjudicación de viviendas, por lo que consideramos que la posición más indicada para incorporar al Modelo de Cobranza Social en el texto de la Ley tendrá que ser en un artículo 71.

Sexta. Que se suprime el texto final del artículo que se propone adicionar, referente a que el esquema de cobranza social: “deberá contribuir a fomentar una cultura de pago, reconocimiento a acreditados cumplidos y esquemas de apoyo a los acreditados con voluntad de pago, entre otros”, en virtud de que el término “voluntad de pago” es subjetivo y, por lo tanto, genera incertidumbre jurídica. Porque puede haber voluntad de liquidar el monto adeudado, pero ello no necesariamente conduce a la materialización del mismo y esto puede ser aprovechado dolosamente, lo cual afectaría los recursos del fondo.

Por otra parte, se estima que el citado texto es innecesario ya que “fomentar una cultura de pago, reconocimiento a acreditados cumplidos y esquemas de apoyo a los acreditados con voluntad de pago”, son, justamente, los elementos que debe tomar en cuenta el consejo de administración del Instituto, para emitir los lineamientos en materia de cobranza social.

Séptima. El impacto del beneficio social que busca esta propuesta, es hoy en día muy amplio y además tiende a crecer, por lo que es de vital importancia impulsar y aprobar la propuesta planteada en el presente dictamen para garantizar una mejor ley que ayude a los financiamientos de vivienda para los trabajadores mexicanos.

Según cifras plasmadas en el Plan Financiero 2013-2017 del Infonavit se estima que 21 de cada 100 mexicanos vive en una casa financiada por el Infonavit, siendo esta cifra la más alta en la historia del instituto. También debemos considerar que según datos de la Comisión Nacional de Vivienda, el sector de la construcción en México muestra una dinámica de crecimiento, superior a la de la economía nacional, creciendo en promedio un 5 por ciento anual. Siendo el Infonavit quien otorga el mayor número de créditos en México para la adquisición de estas nuevas casas, 69 de cada 100 créditos son otorgados por el Infonavit sin coparticipación financiera de otra institución.

De ese 69 por ciento, resultan con mayor beneficio los trabajadores con menores recursos, ya que el 63 por ciento de los créditos otorgados, aproximadamente, se han destinado a derechohabientes que ganan menos de siete mil doscientos ochenta y cuatro pesos mensuales, es decir, ingresos por debajo de los 4 salarios mínimos.

Otra estadística relevante a considerar es el hecho de que, el tipo de producción de vivienda relacionado con el acceso a créditos y capacidad de pago de la población se distribuye de la siguiente manera: 10 por ciento con capacidad de pago y 30 por ciento es población derechohabiente; entre 10 y 20 por ciento no es derechohabiente aunque tiene capacidad de pago; el resto de la población no es derechohabiente y tampoco cuenta con capacidad de pago.

Por otra parte, debido al cambio demográfico que ha experimentado nuestro país en recientes años, se estima que se requieren al año, cerca de quinientos cincuenta y dos mil créditos para satisfacer la demanda de vivienda. Si cruzamos datos, el Infonavit puede cubrir hasta el 90 por ciento de esa demanda, fortaleciéndose, y garantizando a los trabajadores mejores condiciones crediticias vía un modelo de cobranza social implementado en la ley.

Octava. La prioridad del Infonavit es el bienestar de los trabajadores y sus familias; con su quehacer cotidiano busca incrementar su patrimonio ya sea resolviendo una necesidad habitacional o generando un ahorro para el retiro teniendo en cuenta que la cobranza social: gestión de la cobranza en Infonavit se basa en el principio de “siempre que exista voluntad de pago, habrá una solución”.

En conclusión, la Comisión de Vivienda tiene como propósito dejar plasmado en el cuerpo normativo del Infonavit el modelo de cobranza social, el cual ya existía en la práctica y que, con su implementación, tendremos la posibilidad de garantizar a los trabajadores esquemas justos y dignos cuando se vean en la necesidad de replantear sus créditos de vivienda, logrando con ello, alcanzar el precepto constitucional de bienestar social.

Por lo expuesto y fundado, ésta Comisión de Vivienda de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión somete a la aprobación del pleno, el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona el artículo 71 a la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores

Artículo Único. Se adiciona un artículo 71 a la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, para quedar como sigue:

Artículo 71. Con el objeto de preservar y fortalecer el ahorro de los derechohabientes depositado en su subcuenta de vivienda y atendiendo los balances necesarios que su naturaleza social exige, el Instituto promoverá la búsqueda de soluciones que ayuden a los acreditados a conservar su patrimonio,

por lo que el Instituto llevará a cabo la recuperación de los créditos que hubiera otorgado partiendo de un esquema de cobranza social aprobado por el Consejo de Administración.

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, a 17 de abril de 2013.

La Comisión de Vivienda

Diputados: Carlos Humberto Aceves del Olmo (rúbrica), Víctor Oswaldo Fuentes Solís (rúbrica en abstención), José Alejandro Llanas Alba, 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, Rodrigo Chávez Contreras (rúbrica), Martha Berenice Álvarez Tovar (rúbrica en abstención), Lazara Nelly González Aguilar, José Enrique Reina Lizárraga (rúbrica en abstención), Rocío Esmeralda Reza Gallegos (rúbrica en abstención), Diego Sinhué Rodríguez Vallejo (rúbrica en abstención), Noé Barrueta Barón, Celia Isabel Gauna Ruiz de León (rúbrica), Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez (rúbrica), María del Carmen García de la Cadena Romero (rúbrica), Cesario Padilla Navarro (rúbrica), Norma Ponce Orozco (rúbrica), Esther Angélica Martínez Cárdenas (rúbrica), Amílcar Augusto Villafuerte Trujillo, Brasil Alberto Acosta Peña, Josefina Salinas Pérez, Edilberto Algreto Jaramillo (rúbrica), Pedro Porrás Pérez, Teresita de Jesús Borges Pasos (rúbrica).