

inventio

La génesis de la cultura universitaria en Morelos

Año 12 • Número 26
marzo 2016 - junio 2016

PENSAMIENTO UNIVERSITARIO

Análisis normativo del interés social en los créditos del INFONAVIT

Juan Manuel Gómez Rodríguez

Profesor e investigador, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UAEM

Alma Rosa García Cervantes

Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UAEM

Universidad Autónoma del Estado de Morelos / Secretaría Académica
Dirección de Publicaciones de Investigación
inventio@uaem.mx
inventio.uaem.mx

Análisis normativo del interés social en los créditos del INFONAVIT

♦ Juan Manuel Gómez Rodríguez
Alma Rosa García Cervantes



El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), desde sus orígenes, se ha reconocido como una institución de carácter social, pues nació 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.

De allí la importancia de realizar un análisis histórico en torno a los cambios que ha sufrido este instituto con las diversas reformas legales, las cuales son el resultado de nuevas tendencias de otorgamiento de créditos a la vivienda no solo en México, sino en el ámbito internacional, y que socavan de raíz la idea y el concepto del llamado interés social.

Por tal razón, en el presente trabajo se abordará el tema a través de un método deductivo, histórico y de análisis, al postular que el crédito para la vivienda de interés social integra en la actualidad elementos de orden mercantil, así como aspectos que excluyen su sentido social (en específico, el crédito otorgado por el INFONAVIT). Asimismo, el análisis se basa en un método exegético, el cual es necesario para el estudio y la interpretación de la legislación que tutela la vivienda de la clase trabajadora en México.

El derecho a la vivienda y sus orígenes

Con la reforma del artículo 1 constitucional en 2011, las garantías constitucionales empezaron a considerarse como derechos humanos. Con dicha reforma se integró un catálogo de derechos humanos en la Constitución. Al proceder de este modo, en estos derechos no tan solo se ubican ideales, sino que se consigna la necesidad de integrar una serie de mecanismos que sirvan para garantizar su aplicación.

Como caso particular tenemos el derecho a la vivienda, establecido en el artículo 4 de la Constitución, también como un derecho humano, del siguiente modo: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".¹

Pero una persona no ocupa solo una vivienda para asueto o estancia; en todo caso, esta es la condición necesaria para el desarrollo de otros derechos, como se especifica en la siguiente cita: "no solamente se trata de un derecho que persiga que cada persona pueda tener un lugar 'para estar' o para dormir, sino que el derecho a la vivienda es una condición esencial para que puedan realizarse otros derechos, de modo que cuando

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, <http://bit.ly/1imezoW>, consultado en marzo de 2016.

♦ Profesor e investigador, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UAEM
Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UAEM



no se cuenta con una vivienda los demás derechos pueden sufrir una grave amenaza”.²

Dentro del marco de los instrumentos internacionales existe una apreciación similar, pues el derecho internacional reconoce ciertos aspectos mínimos y en todo momento, como el costo asequible, incluso para los más pobres, mediante subsidios para viviendas y protección contra arrendatarios que se excedan.³

Considérese la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que establece en su artículo 25 párrafo primero, que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.⁴

Kothari, relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, entiende este de la siguiente forma: “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer,

joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.⁵

Sistema normativo federal

El derecho a la vivienda de los trabajadores en México surgió en respuesta a una serie de condiciones históricas y sociales determinadas,⁶ de donde emanó el orden constitucional vigente en nuestro país y quedó plasmado en la fracción XII del artículo 123, en el cual se fija el propósito de “establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos [los trabajadores] *crédito barato y suficiente* para que adquieran en propiedad tales habitaciones”.⁷

Como el mismo ordenamiento lo prevé, esta disposición se hace considerando que, en algún momento de su vida laboral, el trabajador albergará la pretensión de adquirir una vivienda para consolidar su seguridad, bienestar y patrimonio, y el de su familia.⁸ Esto puede constituirse como un ideal general, pues constitucionalmente se prevé que todo mexicano tiene derecho a una vivienda, como se establece en el párrafo séptimo del artículo 4, donde se reconoce al derecho a la vivienda como un derecho humano.

² Gerardo Pisarello, “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009, pp. 1-13, <http://bit.ly/1TePF0H>, consultado en marzo de 2016.

³ 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, <http://goo.gl/fD9jON>, consultado en marzo de 2016.

⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, en Naciones Unidas, <http://goo.gl/R8zxFe>, consultado en marzo de 2016.

⁵ Vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, E/CN.4/2003/5/Add.3, 27 de marzo de 2003, p. 7, <http://goo.gl/9Ji89y>, consultado en marzo de 2016.

⁶ José Antonio Aldrete Haas, *La deconstrucción del Estado mexicano: políticas de vivienda, 1917-1988*, Alianza, México DF, 1991, p. 42.

⁷ Subrayado de los autores.

⁸ Miguel Carbonell, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, UNAM-IUJ/Porrúa, México DF, 2001, p. 1.

En 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 a través del siguiente planteamiento:

Primero: si se atiende a lo establecido en el artículo 44 de la ley del INFONAVIT, cuando se menciona que “el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42 se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

“Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a la tasa que determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

“Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años”⁹

Segundo: nótese que lo establecido en el precepto citado representa para el trabajador un viraje en el pago del crédito, pues de inicio se desconoce (desde el aspecto financiero) el carácter social del crédito obtenido, al explicitar la forma en que proceden los descuentos por el monto implicado.

Tercero: se admite que, en lugar de disminuir la deuda en el concepto de capital, se incrementa año con año, así como los intereses, que sufren el reajuste en razón de que se calculan a partir del monto de aportaciones ya ajustado al crédito otorgado. En un análisis a primera vista, se hace ostensible que el trabajador solo paga interés porque el crédito ha sido proyectado a treinta años.

Además, aunque la información que debe proporcionar el INFONAVIT en algunos casos es desconocida por los trabajadores, este ha otorgado créditos conforme a las reglas que determina su Consejo de Administración (actualmente los fija en pesos, pero anteriormente lo hacía en veces en salarios mínimos). Estas modalidades, desafortunadamente, no han propiciado condiciones financieras favorables para los trabajadores, cuyos créditos fueron otorgados con anterioridad a las nuevas reglas. Por el contrario, han dejado la puerta abierta para el manejo de tasas de interés que supera el doble del 4% anual, fijado inicialmente como mínimo por la ley, sin que se establezca un máximo responsable. Por esta razón, es importante considerar las condiciones mediante las cuales el trabajador se sujeta al crédito otorgado por el instituto, así como su impacto en el pago correspondiente.

Condiciones para créditos de interés social

El trabajador, de acuerdo con la ley del INFONAVIT, debe conocer una serie de condiciones previas para ser sujeto de un crédito, las cuales se en-

⁹ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, <http://goo.gl/qn0MMt>, consultado en marzo de 2016.



cuentran en la fracción II del artículo 3 de dicha ley, como la puntuación requerida para obtener un crédito o las obligaciones adquiridas en el contrato legal suscrito por el derechohabiente.

Entre las condiciones generales de contratación que establece el instituto, se menciona que “el trabajador mantenga la puntuación mínima requerida por la regla octava de las reglas para tener derecho al otorgamiento del crédito, desde la fecha en que el INFONAVIT expida a su favor la Constancia de Crédito y hasta la fecha en que formalice con el INFONAVIT en escritura pública el contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria”.¹⁰

Asimismo, se pide que “la Constancia de Crédito expedida a favor del trabajador esté vigente [y que] se mantengan invariables las condiciones personales del trabajador y las de la operación de crédito que fueron consideradas para la expedición a su favor de la Constancia de Crédito, en los términos que se indiquen en ésta”.¹¹

También se requiere que “el trabajador cumpla con los demás requisitos y condiciones establecidos en la ley del INFONAVIT y en las Reglas para el otorgamiento del Crédito por él solicitado. [que] acepte celebrar con el INFONAVIT el Contrato, el cual deberá otorgarse en escritura pública, y entregue al notario correspondiente, dentro del plazo que

se señale en la Constancia de Crédito, los documentos que le sean requeridos por el INFONAVIT”.¹²

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción II, inciso a, del artículo 42 de la ley del INFONAVIT, el instituto propondrá y comunicará al trabajador —antes de la formalización en escritura pública del respectivo contrato— la Carta de Condiciones Financieras Definitivas del Crédito a otorgarle, con la aplicación de la Tasa Anual de Interés Ordinario correspondiente, fijada en el porcentaje correspondiente al número de salarios y de acuerdo con el monto del salario integrado en veces del salario mínimo.

En la práctica, algunas delegaciones del instituto prescinden de proporcionarle esta información al trabajador. Esta omisión trae como consecuencia el desconocimiento de los efectos económicos que sobrevendrán con el contrato, de acuerdo con el rango en el cual se ubique su caso específico. El Contrato de Apertura de Crédito Simple y el de Hipoteca, al cual se habrá sujetado el trabajador derechohabiente del crédito, consignan el contexto financiero, así como el que no lo es, y se les da expresión a través de una serie de términos empleados en dichos documentos.¹³

Debe reconocerse que ha existido por parte del instituto la necesidad de integrar la serie de

¹⁰ Condiciones generales de contratación que ofrece el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a sus Derechohabientes para el otorgamiento de créditos destinados a la adquisición de vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril de 2008, <http://goo.gl/5T24PL>, consultado en marzo de 2016.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ Existen algunos que se entienden desde su lectura, pero otros son más complejos desde la perspectiva financiera: Ahorro Voluntario, Aviso para Retención de Descuentos, Beneficiario, Carta de Condiciones Financieras Definitivas, Cédula de Determinación, Constancia de Crédito, Crédito Neto, Crédito Otorgado, Cuenta Bancaria, entre otros.

criterios señalados anteriormente, en la medida que le permiten seguir otorgando créditos a los trabajadores, justificables desde aspectos financieros. Sin embargo, la postura aquí sostenida es la de hacer efectivo el derecho humano a la vivienda de los trabajadores, considerando como prioridad la naturaleza social para la cual fue creado el INFONAVIT, que al mismo tiempo beneficie al trabajador, como en un origen se pretendía.

La vivienda, reconocida en el artículo 4 de la Constitución como un derecho humano, adquiere el carácter de interés social gracias a que, con el diseño de la Constitución de 1917, se integrarán en el artículo 123 aspectos como los de la fracción XII, que detenta la obligación del patrón, al igual que del Estado (a través de un fondo), de cumplir con un derecho social para el trabajador, el de la vivienda, como prestación de seguridad social o como parte de una política pública.

Actualmente en el INFONAVIT se han trazado esquemas de financiamiento alejados del interés social que se integró de origen en este instituto. El trabajador se encuentra inmerso en condiciones financieras y económicas para el acceso a su crédito que desde un inicio desconoce y, por tal razón, se ve afectado en su patrimonio, debido a la alta tasa de interés fijada.

Propuestas

Un paso importante para corregir estas deficiencias sería realizar una reforma del artículo 44 de la ley del INFONAVIT. Una propuesta consiste en derogar lo relativo al primer párrafo, de manera que los créditos no sean fijados de acuerdo con el

salario mínimo, que actualmente dice lo siguiente: “El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42, se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal”.

Este precepto actúa en detrimento del patrimonio del trabajador, en virtud de que, con el aumento del salario mínimo, también aumenta su deuda, cuando, por el contrario, se debería establecer de manera fija la tasa de interés de su crédito. En el caso de trabajadores que no se encuentran en la misma zona económica a la que pertenece la Ciudad de México, no detentan el mismo salario mínimo y, por consiguiente, sí llega a ser una afectación a su salario el aumento de la deuda.

Actualmente existen en la iniciativa privada opciones de financiamiento hipotecario que mejoran las del INFONAVIT, pues algunas establecen ofertas hipotecarias a tasa fija y con un plazo menor. Por ello carece de sentido tomar como referencia el salario mínimo de la Ciudad de México, ya que de esa forma se está contradiciendo lo concebido como interés social. Asimismo, se podría modificar el sentido del segundo párrafo, en lo referente a los intereses fijados, junto con el señalamiento referente a saldos insolutos, como se encuentran ambos actualmente: “Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a la tasa que determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos



insolutos. Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de treinta años”.

Considerando lo mencionado antes, debemos recordar que el artículo en discusión tiene un importante vínculo con la aplicación del inciso a, fracción II, del artículo 42, pues allí se consigna que el instituto propondrá y comunicará al trabajador la Carta de Condiciones Financieras Definitivas del crédito a otorgar, una acción meramente administrativa y no aclarada desde la norma jurídica. De ahí la aplicación de la Tasa Anual de Interés Ordinario que corresponda, además de la integración de los saldos ajustados a los intereses del crédito, que no son otra cosa que la suma del interés ordinario y del moratorio, forma de proceder que va en detrimento del trabajador, pues se provoca un retraso en su deuda.

La tasa que menciona ese artículo es señalada de manera discrecional por el Consejo de Administración del instituto, pero no debe ser menor del 4% anual. Ante ello, se debe observar que no se determinan porcentajes máximos, con lo cual nuevamente se perjudica, en cierta medida, al trabajador que menos tiene. En cuanto a la figura de los saldos insolutos, se tasan los intereses sobre la deuda actual y no sobre el monto de la deuda original, la cual sujeta al trabajador a interminables pagos por concepto de deuda.

Como parte de este estudio se comprueba que, de acuerdo tanto con las tendencias de los merca-

dos financieros, como con las reformas realizadas al INFONAVIT, se han modificado los plazos por concepto de pago de deuda. De ahí que se proponga volver a los anteriores esquemas de plazos, donde el trabajador pueda realmente observar que su crédito es liquidado en un tiempo razonable y de acuerdo con sus posibilidades de pago.

Como se ha mostrado aquí, la tasa de interés manejada por el INFONAVIT, tasada en salarios mínimos sobre saldos insolutos, actúa en detrimento del patrimonio del trabajador; frente a ello, se propone apoyar a aquellos que cuenten con menores ingresos. De esta forma se logrará que los trabajadores, al verse en la necesidad de sujetarse a un crédito, lo hagan por medio de un interés proporcional a su ingreso neto, esto es, al ingreso que ellos realmente perciben, y que buscando un efectivo beneficio para ellos, se pueda modificar el interés en los distintos momentos en que se detenta el crédito, como una acción efectiva a través de la norma jurídica y no de reglas estrictamente administrativas.

Por último, se propone un plazo de veinte años para hacer efectivo el pago del crédito. Sin duda se observa que el instituto está dando apertura a otro tipo de esquemas de financiamiento para todo tipo de poder adquisitivo en trabajadores. Sin embargo, un reconocimiento eficaz de su naturaleza social sería flexibilizarse en créditos para los que menos tienen, fórmula ya ocupada tiempo atrás.