



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. (FOVISSSTE).

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: REYES ROMERO CAPETILLO

ASESOR: LIC. VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA



MEXICO, D. F.,



1994

FACULTAD DE DERECHO SECRETARIA AUXILIAR DE EXAMENES PROFESIONALES

TESIS CON FALLA DE ORDEN

753 2e)



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, D.F., 21 de junio de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad REYES ROMERO CAPETILLO ha elaborado la tesis denominada "DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE)", bajo la dirección del Lic. Victor Manuel Davila Barraza, lo cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que esta es aptitud para la tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.



"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUECRA.

Vicior Manuel Davila Baraza

ABOGADO

BAJA CALIFORNIA 198-303
COL. ROMA SUR
06760 MEXICO, D. F.

TELS. 574-36-54
574-37-03
FAX 574 36 54

México D.F. a 6 de junio de 1994

SEÑOR LICENCIADO
DON PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
D E R E C H O ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)
P r e s e n t e

Muy estimado Maestro:

Me es grato informar a Usted que el compañero REYES ROMERO CAPETILLO ha concluido la elaboración de su tesis denominada "LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE)" considerando que satisface los requisitos exigidos por los reglamentos de nuestra Facultad.

Por lo anterior he de agradecer a Usted, si no existe inconveniente para ello, autorice su impresión y la prosecución de los trámites para la sustentación del examen profesional.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle la seguridad de mi más alta consideración.

ATENTAMENTE



LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL
FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE

A MI MADRE MARY, MIS HERMANOS: UBALDO,
ARTURO, JORGE, SERGIO Y ROSA, POR EL
APOYO QUE ME HAN DADO.

A MI ESPOSA HILDA Y A MIS HIJAS NADIA Y
DIANA, POR SER LA MOTIVACION PARA LA
OBTENCION DE MI TITULO PROFESIONAL.

AL LIC. JOSE ANGEL GUTIERREZ JIMENEZ POR
DARME TODAS LAS FACILIDADES PARA ESTUDIAR
LA LICENCIATURA.

AL ARQ. ARTURO SERNA ESPINOSA Y AL COMITE
EJECUTIVO DE LA SECCION XLII DEL
SNTISSSTE, POR ALENTARME A SEGUIR
ADELANTE Y LOGRAR SER UN PROFESIONISTA.

AL LIC. VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA,
QUIEN GRACIAS A SU DEDICACION Y APOYO
HIZO POSIBLE LA ELABORACION DE ESTA
TESIS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO.

A MI FACULTAD DE DERECHO.

I N D I C E

	Pagina
INTRODUCCION	1
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS.....	6
I.1 ANTECEDENTES DEL FOVISSSTE.....	7
I.2 CREACION DEL FOVISSSTE.....	8
CAPITULO II LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	18
II.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.....	24
II.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	34
II.2.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.....	34
II.2.2 ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.....	50
II.2.3 DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.....	51
II.3.1 BENEFICIOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.	60
II.3.2 INCONVENIENTES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.....	61
CAPITULO III EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	64
III.1 SU OBJETO.....	65
III.2 DE LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA	66
III.2.1 VIVIENDA FINANCIADA.....	66
III.2.2 COFINANCIAMIENTO.....	66
III.2.3 COINVERSION.....	67
III.2.4 CREDITOS UNITARIOS.....	67
III.3 SUJETOS DE CREDITO.....	69
III.4 OTORGAMIENTO DEL CREDITO.....	70
III.5 EL SEGURO.....	71
III.6 PLAZOS PARA AMORTIZAR LOS CREDITOS.....	72
III.7 LOS RECURSOS DEL FONDO DE LA VIVIENDA.....	73
III.8 FORMAS DE PAGO Y RECUPERACION DEL CREDITO.	73
III.9 ESTRUCTURA DE LA COMISION EJECUTIVA.....	76
III.9.1 ATRIBUCIONES DE LA COMISION EJECUTIVA.....	77
III.9.2 OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL VOCAL EJECUTIVO.....	78
III.10 ORGANIGRAMA DEL FOVISSSTE.....	80

CAPITULO IV	LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FOVISSSTE.....	81
IV.1	ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FOVISSSTE.....	84
IV.2	PROCESO INTERNO DEL TRABAJADOR A DESCONCENTRARSE.....	88
IV.3	APOYO QUE RECIBE EL PERSONAL A DESCONCENTRARSE.....	89
IV.4	FUNCIONES QUE EMPEZARON A DESCONCENTRARSE EN LAS DIVERSAS AREAS QUE COMPRENDE EL FOVISSSTE.....	90
IV.5	OBJETIVOS QUE PERSIGUE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FOVISSSTE.....	92
IV.5.1	OBJETIVOS GENERALES.....	93
IV.5.2	OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	94
IV.5.3	EL FOVISSSTE Y LA PROPUESTA EN EL PLAN DE DESARROLLO.....	95
IV.6	FUNCIONES QUE SE DELEGAN A LAS SUBDELEGACIONES DE VIVIENDA, EN VIRTUD DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LAS SIGUIENTES AREAS:	
IV.6.1	AREA ADMINISTRATIVA.....	102
IV.6.2	AREA DE CREDITO.....	102
IV.6.3	AREA DE FINANZAS.....	103
IV.6.4	AREA TECNICA.....	103
IV.6.5	AREA JURIDICA.....	104
CONCLUSIONES.....		106
ANEXOS.....		124
BIBLIODGRAFIA.....		137

INTRODUCCION

La presente tesis tiene como propósito presentar los elementos que dieron origen a la Desconcentración Administrativa en el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), así como señalar los lineamientos que conducen a un uso más eficiente de los recursos humanos, materiales y económicos en las Subdelegaciones de Vivienda que se desconcentrarán y por lo tanto mejorar la atención que en materia de vivienda debe de otorgar el FOVISSSTE a los servidores públicos.

Con ese fin se han canalizado mecanismos para fortalecer la Desconcentración y Simplificación Administrativa con el objetivo de acercar los servicios del Instituto a los trabajadores al servicio del Estado que permitan la atención y tramitación en la forma más rápida y expedita de documentos, así como prestar con agilidad y prontitud los servicios que otorga, atender con mayor eficiencia las demandas de vivienda y racionalizar los servicios con que cuenta, procurando evitar trámites innecesarios y disminuir gastos de operación, motivo por el cual se ha desconcentrado a las Subdelegaciones de Vivienda, en los Estados de la República y Área Metropolitana, funciones importantes para el desarrollo de esas actividades.

Con ello se ha llegado, por una parte, a un uso racional de los recursos a través de la concatenación de los diferentes programas que van desde una reserva territorial hasta la recuperación de los créditos a través del pago creciente.

La búsqueda del equilibrio entre los sectores de actividad económica y entre regiones de nuestro país lleva implícito el impulso y responsabilidad económica que el gobierno está estableciendo en las diversas regiones y localidades del país a través del programa de Desconcentración y Simplificación Administrativa.

Para contribuir a revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios en la capital del país, se hace necesario promover la Desconcentración de la Administración Pública Federal bajo criterios de modernización de funciones que tiendan a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los estados y el gobierno federal.

De acuerdo a los lineamientos anteriores y con objeto de superar la excesiva centralización de la operación y planeación de los programas de Desconcentración y Simplificación Administrativa, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE estableció el compromiso de que las Delegaciones del ISSSTE a través de las Subdelegaciones de Vivienda sean las encargadas de integrar y recibir expedientes para la autorización de créditos, adjudicación de vivienda, recuperación de créditos, devolución de depósitos, entre otros, guardando estrecha relación y comunicación con las oficinas centrales.

Con la Desconcentración, se busca un sistema de operación para la óptima realización de los servicios que presta el FOVISSSTE aprovechando los recursos con que cuentan las Delegaciones Estatales del ISSSTE en el interior del país.

El proceso de Desconcentración Administrativa exige medidas firmes que precisen las funciones de la Administración Pública Federal en los diversos

sectores administrativos que la componen, así como las etapas y formas en que se realizan las acciones correspondientes en el FOVISSSTE.

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE es la institución que el gobierno federal ha creado para atender los requerimientos de morada, cómoda e higiénica de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A partir de su creación, el FOVISSSTE ha dedicado sus esfuerzos a satisfacer las demandas que los servidores públicos le formulan en ese sentido y considerando que al hacerlo no solo cumple con los objetivos que la ley que lo creó le impone, sino que también contribuye en el desarrollo de sus funciones, al hacer efectivo el derecho a la vivienda que las leyes prescriben en favor de los trabajadores.

Para la realización de sus tareas, el FOVISSSTE cuenta con un órgano de gobierno en el que se hallan representadas distintas dependencias del poder ejecutivo, así como la representación sindical de los trabajadores cuya participación significa coordinarse con quienes mejor conocen las necesidades de vivienda entre sus representados, lo cual permite al Fondo de la Vivienda la elaboración de sus programas habitacionales.

Así, el FOVISSSTE se considera obligado a informar acerca del cumplimiento de sus realizaciones con la seguridad de que la información que difunda trascenderá entre sus trabajadores.

El rápido crecimiento demográfico, el creciente flujo migratorio de las zonas rurales a las urbanas, el crecimiento desarticulado de las actividades industriales, la inadecuada distribución de los frutos de trabajo y la expansión urbana no planeada entre otros fenómenos socioeconómicos, han

causado en los países escasamente desarrollados, como el nuestro, el problema de la calidad en el medio habitacional, el cual reviste una gravedad inquietante que se ve repercutida en el déficit mundial de vivienda.

En un intento por satisfacer las carencias habitacionales, se han iniciado en nuestro país y en todas las dependencias gubernamentales, programas de Desconcentración Administrativa para un bienestar, ágil y rápido en la tramitación y expedición de documentos.

La participación de los trabajadores es la mejor garantía para un mejor desempeño dentro de los programas de Desconcentración Administrativa, toda vez que es fundamental en la tramitación de documentación relacionados con la vivienda en el lugar que se localiza la Subdelegación de Vivienda y con ello el derechohabiente obtiene un gran beneficio económico al no desplazarse a oficinas centrales.

En el proceso de Desconcentración, el trabajador seleccionado y requerido en la Subdelegación de Vivienda está respondiendo adecuadamente a sus características específicas en las funciones que le han sido encomendadas, proporcionándole a su desempeño laboral que ha efectuado, las oportunidades suficientes para su desarrollo y desenvolvimiento personal.

Como una búsqueda para la contribución de las soluciones adecuadas para evitar el burocratismo relacionado con la tramitación de documentos, el FOVISSOTE ha elaborado conjuntamente con los representantes de los trabajadores, investigaciones socioeconómicas y de seguridad jurídica y es

en base a las necesidades de cada Subdelegación de Vivienda como se ha realizado el programa de Desconcentración Administrativa, la cual tiene como objetivo principal el establecimiento de una infraestructura necesaria para atender los asuntos que le son competentes al Fondo de la Vivienda en los lugares que este financia y/o construye unidades habitacionales necesarias para los trabajadores incorporados al régimen del ISSSTE y para asegurar una resolución rápida de los mismos.

Los estudios socio-económicos ponen en manifiesto la existencia de las necesidades sociales y laborales específicas a las que debe de dar respuesta la Desconcentración Administrativa, fundamentalmente en la tramitación y simplificación de documentos, dando seguridad a los derechohabientes que soliciten de los servicios de el trabajador desconcentrado para llegar a una armonía para ambas partes.

El trabajador desconcentrado requirió de estabilidad física y seguridad jurídica para llevar a cabo las funciones inherentes a sus puestos.

Se crea así el espacio territorial, social y laboral del trabajador federal que tiene como principio, como medida y como meta final, el hombre integrado a una comunidad organizada dentro de una esfera de derecho y equidad.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FOVISSSTE

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

I.1 ANTECEDENTES DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE

El constituyente de 1917 dejó inscrita una página de gran relevancia en nuestra historia en el ámbito de la seguridad social nacional al establecer las normas fundamentales para dar atención a las necesidades de vivienda a los trabajadores mexicanos y lo vemos con gran beneplácito consagrado en el artículo 4o. de nuestra Carta Magna.

Las disposiciones constitucionales no tuvieron la funcionalidad deseada durante un largo periodo debido a que no logró encausarse como sus forjadores quisieron que se llevara a cabo, esto se debió principalmente al inicio y por causa del proceso de desarrollo social y económico del país que fueron dirigidos por los gobiernos revolucionarios; sin embargo a través de los años empezaron a operar algunas instituciones que se avocaron a atender las necesidades habitacionales del pueblo mexicano.

Dentro de los primeros organismos que empezaron a funcionar como tales fueron:

- a) El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- b) El Instituto Nacional de la Vivienda.
- c) El Fondo de Operación y Descuentos Bancarios a la Vivienda.
- d) El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.
- e) Algunos Gobiernos de las entidades federativas a través de sus servicios de prestaciones sociales.

Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Departamento del Distrito Federal, financiaron la construcción de conjuntos habitacionales, así como otros organismos de gobierno para sus trabajadores.

Referente a los trabajadores al servicio del Estado, surgió un organismo para atender las necesidades de vivienda a través de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, con esto se da un gran avance con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el 10. de enero de 1960, que estableció como gran prestación económica el otorgamiento de préstamos hipotecarios para adquirir en propiedad casas y terrenos, así como la construcción de conjuntos habitacionales para adjudicarlos a los trabajadores federales en venta o bien en renta.

I.2 CREACION DEL FOVISSSTE

A partir de la legislación social de 1925, la alianza de trabajadores del Estado, que surge en 1934, demanda en su declaración de principios la lucha por una mejoría social y económica de sus agremiados y pugna porque cuenten con una morada digna; en 1936 se constituye la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y fija dentro de sus agremiados la obtención de una vivienda y es en los puntos 8 y 11 de su declaración de principios donde establece la construcción de casa-habitación.

En 1938, se constituye la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y pugna en su Estatuto Jurídico, mismo que

se promulgó el 5 de diciembre de ese mismo año, las facilidades del trabajador al servicio del Estado para obtener una vivienda.

La lucha por conseguir vivienda para los trabajadores del Estado se intensificó a partir de ese momento y durante el gobierno del presidente Manuel Avila Camacho. La central FSTSE en cumplimiento a un mandato del Estatuto Jurídico, gestionó y obtuvo las primeras colonias para los servidores públicos, así como la construcción de casa-habitación promoviendo además, reformas a la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, para hacerla más operante con mayores y directos beneficios a los trabajadores y sus familias.

La dotación de casas sujetas a rentas cómodas y de acuerdo con el monto del trabajador, fue convirtiéndose poco a poco en una realidad por la insistencia de sus dirigentes, extendiéndose esta prestación a todos los Estados de la República.

Posteriormente, en 1940 al adicionarse el apartado 'B' del artículo 123 constitucional, en su fracción XI, que establece las bases mínimas para organizar la seguridad social, en su inciso 'F', nos comenta que se le proporcionen a los trabajadores habitaciones, baratas en arrendamiento o en venta, conforme a los programas previamente establecidos al ser protegidos en derechos laborales de los trabajadores federales por el apartado 'B' del artículo 123 constitucional; sus aspiraciones alcanzaron el nivel de protección que los servidores públicos ambicionaban.

En ese mismo año, la fuerza representada por la unidad del sindicalismo obtiene un logro histórico, la Ley del ISSSTE que dió nacimiento al Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esta Ley consagraba en su inicio catorce prestaciones en la que fueron créditos para la adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción de los mismos destinados a la habitación familiar del trabajador y el arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.

Del apartado 'B' del artículo 123 Constitucional derivó en 1963, la Ley Reglamentaria: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desde entonces se convierte en el código tutelar, pues rige las relaciones de trabajo y protege en detalle los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Durante la década de los 70s., los trabajadores del Estado, logran la más importante conquista al obtener el derecho que tiene todo trabajador federal, a una morada digna y decorosa, que el primero de septiembre de 1972 se inicia con la aportación del 5% sobre sueldos y salarios por parte del gobierno federal, para integrar los recursos del Fondo de Vivienda del ISSSTE que fué creado el 28 de diciembre de ese año.

Como se ha señalado, las raíces para el otorgamiento de las primeras prestaciones habitacionales dentro del concepto de seguridad social, se remontan al año de 1925 en lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, como un antecedente directo del Fondo de la Vivienda, tuvo una

influencia manifiesta, lo que trajo como consecuencia la creación de multifamiliares y la construcción en menor escala de habitaciones económicas para sus derechohabientes, subsanando de tal forma las necesidades más apremiantes de un albergue cómodo e higiénico.

Los objetivos básicos de la citada dirección fueron los siguientes:

- Construir por cuenta propia, casas a trabajadores enajenables a los mismos, aumentando el plazo de redención de capital a 15 años mediante el pago de rentas muy moderadas.

- Adquirir superficies considerables de terrenos a precios bajos para ser enajenables para los trabajadores sin espíritu a precio de compra y cubriendo únicamente los intereses normales.

- Construir unidades multifamiliares para ser dadas en arrendamiento, con todos sus servicios a los trabajadores federales, mediante el pago de rentas.

- Establecer un sistema de protección para la familia de trabajadores fallecidos que dejara insoluto un crédito hipotecario, a efecto de que a través del pago de una prima reducida se liberara de toda obligación a sus sucesores y se cancelara el crédito.

Como resultado de la ejecución de esos objetivos, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, pretendió solucionar el problema de la habitación para empleados federales implantando cuatro recursos:

1. Préstamos hipotecarios individuales para la compra o adquisición de casas o para la reducción de hipotecas extrañas a la Dirección de Pensiones.

2. Préstamos hipotecarios para la creación de colonias en el Distrito Federal y en diversas entidades del país.

3. Por la adquisición de edificios multifamiliares.

4. Por la adquisición de terrenos para creaciones posteriores de colonias, tanto en el Distrito Federal, como en entidades del país.

Desde luego, el servidor público para obtener los beneficios que generaba esta Institución, debería encuadrarse a ciertos lineamientos y normas que instituyó la Ley para el otorgamiento de créditos. Como política que requirieron esta mecánica de aplicación se encuentran las siguientes:

- Antigüedad de seis meses de servicio, previos a la obtención del préstamo hipotecario.

- Crédito máximo de 20,000.00 pesos, salvo que se tratara de obligados mancomunados, caso en el cual podría exceder de dicho límite.

- El margen de garantía era de 25% del valor comercial que fuera fijado a la finca hipotecada.

Además se otorgaban los siguientes privilegios:

- Interés del 8% anual. (condonación de intereses moratorios a futuro)

- Exención de impuestos y derechos federales.

- Franquicia de diez años del impuesto predial sobre los inmuebles.

- Los beneficios de concesión de préstamos hipotecarios para la adquisición de casas se extendían a toda la república.

La tesis mexicana de seguridad social, enfocada a los beneficios en materia habitacional, tuvo que ser renovada y abanderada a través de las conquistas jurídicas, económicas y sociales realizadas por los trabajadores

al servicio del Estado que mejoraban considerablemente sus condiciones de vida. Por tal motivo, con fecha 28 de diciembre de 1959, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, se transformó en un organismo descentralizado, en el INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE), que actualmente presta el mismo servicio social que venia cubriendo con el programa de habitaciones económicas dadas en arrendamiento y compra, para los servidores públicos de escasos recursos económicos.

Los multifamiliares fueron creados para dar cumplimiento al espíritu proteccionista y reivindicador del artículo 123 de nuestra Carta Magna, que nació con el constituyente de 1917, encuadrándose tal espíritu en lo establecido en la Ley que reglamenta al Instituto: en el artículo 3o. fracc. IV, que mencionaba el arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; el artículo 46 que señalaba que los arrendamientos de habitaciones de los trabajadores se regían por las disposiciones reglamentarias dictadas por la H. Junta Directiva.

Los préstamos hipotecarios se otorgaban para la adquisición de terrenos y construcción de vivienda; para realizar reparaciones o mejoras o la redención de gravámenes.

Los lineamientos y normas que regían a la mecánica de aplicación se fundamentan en las siguientes políticas generales:

Solo tendrán derecho a préstamos hipotecarios los trabajadores contribuyentes al fondo del Instituto que tengan más de seis meses continuos

de servicio.

- Los préstamos hipotecarios se otorgarán con garantía hipotecaria en primer lugar, de aquellas fincas situadas en zonas que tengan todos los servicios públicos como el Distrito Federal y en los estados, en los lugares donde se reúnan las condiciones de urbanización más indispensables.

- Las cantidades que puedan prestarse a los trabajadores, están condicionados al importe de sueldos o salarios básicos oficiales de que disfrute, ya sea de una sola Secretaría u Organismo Descentralizado o varios.

- La cantidad a que tiene derecho un trabajador en función de su sueldo o salario podrá aumentarse sin exceder de 100,000.00 si justifica otros ingresos permanentes que puedan computarse, en el concepto de que estos solo se tomaran en consideración para aumentar en una tercera parte de los que tendría derecho conforme al sueldo con el que contribuya al Instituto.

- Si la cantidad solicitada es mayor que el 85% del monto del avalúo, podrá aceptarse garantías adicionales suficientes para conceder hasta el 100% del avalúo.

- Si el préstamo hipotecario se destina a adquirir un inmueble propiedad del Instituto, el monto del mismo podrá ser por el precio de venta que se fije.

- Solo podrá prestársele al trabajador el 85% del monto del avalúo.

- El capital prestado, más sus intereses, será cubierto mediante abonos quincenales iguales que comprenderan capital e intereses, según el plazo del préstamo.

En el periodo comprendido entre 1970 y 1972 fueron creados quince organismos descentralizados como:

- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. En sustitución del Instituto Nacional de la Vivienda, etc..

Durante ese periodo se crearon empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y el FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE).

Para la creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, fue necesario que se reformara la fracción XI, inciso 'F', del apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el mes de noviembre de 1972.

Fue durante la campaña presidencial del Lic. Luis Echeverría Álvarez mediante una iniciativa presidencial trascendente en la que contenía ideas como las siguientes:

Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados, además el Estado a través de las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecerá un sistema de financiamiento que permita otorgar

créditos baratos y suficientes para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por esos conceptos'.

'Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en la Ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo, y se otorgará y adjudicará los créditos respectivos'.

Esta reforma constitucional motivo a su vez la reforma y adición de la Ley del ISSSTE en su capítulo VI, 'De las habitaciones de los trabajadores, de los préstamos hipotecarios y del Fondo de la Vivienda'.

Así es como surge por Decreto Presidencial del 28 de Diciembre de 1972, el FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE), como encargado de atender las necesidades de vivienda.

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE tiene como objeto fundamental, otorgar a los trabajadores titulares de depósitos, crédito suficiente y barato.

Los créditos que otorga son destinados a la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo a aquellas sujetas al régimen de propiedad en condominio; para la construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones y para el pago de pasivos contraídos por

dichos conceptos.

Por otra parte el Fondo de la Vivienda, financia programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El FOVISSSTE es el encargado de atender las necesidades de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado y lo hace acorde con una política estructurada y con mentalidad innovadora, no concibe su objetivo como el hecho simple de construir casas, nada más por construir, sino que la vivienda la entiende en base a su sentido social, pensando que los trabajadores que la ocupen encuentren en ella el medio propicio para su desarrollo, donde puedan convivir, donde se hagan solidarios con sus semejantes a través de un uso, de su conservación y de la utilización de los sitios de reunión entorno a ellos, se construyan y sirvan de foro para el proceso de educación y lugar donde se ejerzan, en primer término, la libertad que disfrutamos en nuestro diario quehacer.

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Administración Pública aparece en todas las edades y tiempos, en tanto que ella se desprende de la misma existencia social del hombre.

Después de la más remota antigüedad se encuentra el primer germen que había de producir necesariamente las instituciones del día. La historia marca las vicisitudes por las que han pasado, los errores en que se incurrieron, la ignorancia que había en otros tiempos y el diferente modo de satisfacer las necesidades y qoces hongostos.

Los principios administrativos, no obstante que sirven para toda, el lamentable abandono de otros tiempos, hacía pasarlos inadvertidos; si se establecían estudios para diferentes clases de carreras, se olvidaba la ciencia del gobierno y de la administración, como si el regir los pueblos fuera un arte fácil y sencillo.

De la imperfección de los sistemas nació la idea de nuevos estudios, surgiendo aquí la institución de la Administración Pública, regularizada su acción que tan importantes servicios presta y que ocupa un lugar primordial y estratégico en los hombres que forman el gobierno.

'La organización administrativa del Estado, como tenemos dicho, deriva de las necesidades sociales que le dan origen y que justifican su existencia: servicios de defensa, de garantía; de promoción de la prosperidad pública material y de promoción de la prosperidad pública intelectual y moral'. (1)

El hombre desde su nacimiento trae el instinto del derecho, la conciencia nos revela la distinción de lo justo y de lo injusto, cuyas ideas son las primeras que brotan en la infancia.

El hombre ha nacido para vivir en sociedad, estado que le permite conservarse y desarrollarse bajo el punto de vista físico, intelectual y moral.

No es menos evidente que la sociedad no pueda subsistir y prosperar; que no puede procurar a los hombres los bienes que aspiran y el primero de ellos la seguridad, si cada individuo no se somete en sus relaciones para con los otros hombres a reglas fijas que limiten el uso libre de sus facultades.

Es bajo este concepto que debe de existir en toda sociedad civilizada, un poder público que tenga la misión de establecer en el seno mismo de la sociedad el orden y la justicia; de trazar las reglas de conducta que deban seguir los ciudadanos y de velar por la observancia de esas reglas, constriñendo a su guarda a los que rehusaren a someterse a ellas.

No parece necesario refutar un sistema que se propone suprimir toda

(1) Mendieta y Nunez, Lucio. La Administración Pública en México, UNAM, 1942, pag. 19

legislación, todo gobierno y toda política, entre otros, alegando una pretendida identidad de intereses de todos los miembros de la sociedad; pero que sería de una sociedad sin gobernantes y sin reglas, de aquí que se infiera la necesidad de la administración y su existencia.

"La organización de la Administración Pública, esta ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden, con exactitud sus actuales instituciones". (2)

La palabra administración tiene diversas aplicaciones :

"Etimológicamente administración deriva de la voz latina administratio y administrar, de ad, a, y ministrare servir. Su significado etimológico, es de servir a, el de acción, de actividad.

De allí que la opinión corriente entienda por administrar, servir y por administración, prestación de servicios, manejo de intereses dirigidos a un fin." (3)

"En un sentido muy lato administración equivale a gobierno, entendiéndose por tal gestión general de regir y gestionar". (4)

(2) Ibidem, pag. 26

(3) Diez, Manuel María. El Acto Administrativo. Tipografía editora Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1961, Segunda Edición, pag. 12

(4) Ibidem.

Algunos autores definen a la Administración Pública como Roberto Ríos Elizondo dice: 'La Administración Pública como aquella actividad coordinada, permanente y continúa, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la constitución, al derecho administrativo y a criterios eminentemente prácticos.' (5)

Andrés Serra Rojas define: 'La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general que la Constitución y las Leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación'.(6)

Retomando las dos definiciones, puedo definir a la ADMINISTRACION PUBLICA, como la institución en la que el Poder Ejecutivo interviene para, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros del Estado y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades y funcionarios a quienes esta función se confía y con arreglo a las leyes, instrucciones, reglamentos, acuerdos, ordenes y demás disposiciones dictadas al efecto.

De esta suerte, todos los servicios que tienen por objeto la ejecución

(5) Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno, 1975, edit. Porrúa, México, pags. 363-364

(6) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I, 150. Edic., Edit. Porrúa, 1992, pag. 79

de las leyes, el fomento de los servidores públicos y en una palabra la satisfacción de los deseos y necesidades comunes, considerados en su aplicación al individuo, se comprenden bajo la denominación universal de Administración.

Esta conociendo, observando y estudiando las necesidades de los pueblos, cumple la sagrada misión de atenderlas, prevenirlas y satisfacerlas con prudencia, dirección y entereza inquebrantable.

"El derecho pone a disposición de la Administración Pública una cantidad de instituciones jurídicas como el dominio, la concesión, la autorización, la orden, etc., que tienen carácter propio y fundamental, determinando únicamente en base a deducciones lógicas de principios jurídicos más generales y que pueden aplicarse con distinta modalidad en infinidad de casos, teniendo en cuanto a la particularidad que cada uno de ellos presenten". (7)

El secreto de la paz pública y prosperidad de los pueblos, debe fiarse en mantener el orden, en procurar una bien entendida economía y en dispensar la más estricta justicia. Tales son los principios fundamentales de una buena administración, que teniendo siempre por norte la ley y el bien público, para que no haga pesada su autoridad ni perturbada su acción.

(7) Díez, Manuel María. El Acto Administrativo, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1961, Segunda Edición, pag. 52.

'La Administración Pública, reclama en un Estado democrático la búsqueda constante del equilibrio entre el propósito político, la exigencia científica o técnica y el cumplimiento de la ley que tutela las libertades de todos y promueve la justicia social para los más desvalidos'. (8)

II.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

'La administración es acción, servicio y seguridad, es por consiguiente en cualquier grupo que se proponga realizar una determinada finalidad, surge la necesidad de administrar, es decir programar, realizar prácticamente, planificar, resolver problemas de personal y otros análogos'. (9)

Entre países no sufridos cambios radicales en su administración, he aquí algunos ejemplos de la Administración Pública, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917.

Al establecerse la paz, después del proceso armado, la mayoría de los pobladores urbanos provenientes del medio rural no regresaron a sus lugares de origen, asentándose en la capital del país.

(8) Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, Num. 100, 1987, pag. 135.

(9) Serr, Eguaz, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, Sexta Quinta Edición, 1992, pag. 81.

Surgen en nuestro país las bases para la organización institucional, al dictarse la Constitución de 1917, dando origen a un nuevo modelo de Estado que significaba la respuesta a las aspiraciones del movimiento revolucionario.

Esto determinó un nuevo modelo de organización administrativa que implicó reformas internas en la estructura y la expedición, en 1917, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que contemplaba la existencia de seis Secretarías de Estado y tres Departamentos; fueron suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública, y en cambio se creó la de Industria y Comercio; por primera vez en la historia de la Administración Pública se establecieron Departamentos de Estado como órganos de la misma.

Así la estructura de la Administración Pública quedó de la siguiente manera:

- Secretaría de Estado (comprendía asuntos relativos a relaciones exteriores y gobernación)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de Comunicaciones.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Departamento Judicial.
- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- Departamento de Salubridad Pública.

Posteriormente, en diciembre de 1917, se expide una nueva Ley que redistribuye a las Secretarías de Estado. Se crea el Gobierno del Distrito Federal, quedando de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y de Marina.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- Departamento Universitario de las Bellas Artes.
- Departamento de Salubridad Pública.
- Departamento de Establecimientos Febriles y Aprovechamiento Militares.

Con la creación de los anteriores se inicia el desarrollo de un conglomerado humano estructurado que presta sus servicios a una nueva Administración Pública surgida del movimiento revolucionario.

Del porque de la extensa organización administrativa federal, el maestro Zorrilla señala: "... de 1920 a la fecha el país ha crecido en todos los sentidos: en número de habitantes, en riqueza producida, en complejidad de la vida económica, social y política, en expectativas de todos los mexicanos; y porque dicho crecimiento se ha producido en forma muy

acelerada, como aceleradamente transcurre la historia de nuestro tiempo'.(10)

El 28 de septiembre de 1921, se creó una Secretaría, la Educación, pasando a depender de ella el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

El 30 de diciembre de 1922 con la creación del Departamento Autónomo de Estadística Nacional, se llegó a catorce el número de Dependencias.

En esta etapa, además se empezaron a crear Instituciones al margen de las Secretarías de Estado y Departamentos, pero pertenecientes a la Administración Pública como por ejemplo la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro (1925).

El 29 de Marzo de 1926, se instituyó la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D.F., y el 15 de Diciembre de 1932 se creó el Departamento del Trabajo, al separarse de la Secretaría de Industria y Comercio.

En el periodo del presidente Lázaro Cárdenas, el estado mexicano alcanza su etapa de madurez, ya que se instaló un sistema que hizo posible el crecimiento económico y la estabilidad política al definirse una estructura de control que permitió cristalizar las metas económicas fijadas por el Estado.

(10) Zorrilla Martínez Pedro, Mario Martínez, ET.AL., La Administración Pública Federal, UNAM, México, 1972, Serie Estudios 26, pag. 12.

En el terreno político, a partir de 1934, con el plan sexenal, que comprendía entre otros aspectos: reforma agraria, racionalización de los recursos claves de la economía, redefinición total de la economía, la ingerencia del Estado en las decisiones del país en materia económica, etc., y es a partir de esta etapa que se presenta en el sector público el esquema siguiente: Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Descentralizada.

La Administración Pública Centralizada, comprendía en esta etapa, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos de Estado, y a los Tribunales Administrativos Laborables.

Y la Administración Pública Descentralizada, comprendía a Organismos Descentralizados, a Empresas de Participación Estatal, a Instituciones Nacionales de Crédito, a los Fondos y a los Fideicomisos.

El 4 de abril de 1934 fue expedida la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se crearán las siguientes dependencias: Secretaría de la Economía, Departamento del Trabajo, el Departamento del Distrito Federal y el Departamento de Forestal de Caza y Pesca.

Con esta Ley el Departamento de Justicia se transformo en la Procuraduría General de la República; por otra parte se creó en el mismo año, el Fondo de la Cultura Económica y la Comisión de Fomento minero.

El 10. de enero de 1937 se estableció el Tribunal Fiscal y el 30 de junio se desprendió de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el Departamento de Ferrocarriles Nacionales. En 1938 se crearon CEDHSA, FF.CC. y PEMEX.

El 30 de Diciembre de 1939, se promulgó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuya aportación fundamental y de mayor importancia para nuestro país fue la transformación del Departamento de Asistencia Social y Infantil, en Secretaría de Asistencia Pública, la Secretaría de Guerra toma el nombre de Secretaría de la Defensa Nacional, y se constituye el Departamento de Marina.

El Departamento Forestal de Caza y Pesca, se incorporó a la Secretaría de Agricultura y Fomento y el Departamento de Educación Física a la Secretaría de Educación Pública.

Cuando en México se cumplían las metas del movimiento revolucionario y se consolidaba el nuevo régimen civil, el país se vio envuelto en un acontecimiento mundial, la primera guerra mundial, la cual trajo importantes consecuencias en la economía del país, una vez concluida fue necesario hacer frente a los fenómenos inherentes al reajuste de la economía y a las repercusiones de la contienda armada.

El 31 de Diciembre de 1940, se creó la Secretaría de Marina Nacional; el 18 de Octubre de 1943, se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia la cual contenía a la antigua Secretaría de Asistencia y el Departamento de Salubridad.

Al inicio de la administración del presidente Alemán, se expidió una nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 7 de diciembre de 1946, por medio del cual se crearon la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se cambió la denominación de la Secretaría de Agricultura y Fomento por la de Agricultura y Ganadería; el Departamento de Trabajo se transforma en Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Durante los gobiernos de los presidentes Avila Camacho y Miguel Alemán, se crearon diversas Empresas de Participación Estatal, así como Organismos Públicos como:

- El IMSS. 1943
- Servicio de Transportes Electricos del D.F.. 1946
- Comisión Federal de Electricidad, 1949. Etc..

Asimismo, durante la década de 1940-1950 se crearon entre otros organismos: El Fondo de Fomento de la Industria, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Comisión Nacional de Valores.

En marzo de 1946 se publica la nueva Ley de la Dirección General de Pensiones y de Retiro que contenía innumerables modificaciones esenciales, se crea también la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento de Turismo.

Dentro del sector Descentralizado, se establecieron 23 organismos, dentro de los cuales se encuentran:

- Instituto Nacional de Neurología. (1952)

- Instituto Nacional de Vivienda. (1956)
- Caminos y Puentes Federales. (1958)
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (ISSSTE) (1959)
- El Instituto Nacional de Protección a la Infancia. (1961)
- Instituto Mexicano del Petroleo. (1965)
- El Sistema de Transporte Colectivo Metro. (1967) etc..

Se crearon otros veintiocho organismos, entre los cuales destaca para este capitulo: el Fondo de la Vivienda del ISSSTE en el año de 1972.

El maestro Acosta Romero señala: "Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado". (11)

La Administración Pública, ha tenido varias concepciones jurídicas e aquí algunas de ellas:

El maestro Gabino Fraja nos dice al respecto: "la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como 'el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los

(11) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F., Novena Edición, 1990, pag. 112 y 113.

medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales' y desde el punto de vista material es 'es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.' (12)

Y sintetiza las formas en que se ordena la Administración Pública de la siguiente manera:

'La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de los órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.' (13)

(12) Fraaga, Gabino. Derecho Administrativo. 29a. Edic., Edit. Porrúa México, pag. 119

(13) Ibídem. pag. 165

Acosta Romero dice: 'Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.' (14)

Dentro de la organización administrativa en México, se puede decir que esta regulada en dos tipos: a) Administración Pública, y b) Administración Privada.

Dentro de las diversas opiniones que existen al respecto me parece acertada la que emite el maestro Serra Rojas, la cual menciona: '... Las diferencias entre la Administración Pública y la Administración Privada pueden precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública solo se justifica por los intereses generales que la Ley le confía'. (15)

(14) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, Novena Edición, 1990, pag. 108.

(15) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I Editorial Porrúa, México, Decima Quinta Edición, 1992, pag. 81.

II.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

"La Administración Pública es una estructura u organización, compuesta de numerosos órganos a quienes legalmente se les asigna una actividad determinada. Este derecho es el Derecho administrativo, hay personas en numerosas leyes que asignan funciones específicas a los órganos administrativos." (16)

La organización administrativa pública se presenta bajo diversas modalidades y puede decirse que fundamentalmente es:

I.- La Administración Pública Centralizada, y

II.- La Administración Pública Paraestatal.

II.2.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Se observa esta centralización administrativa cuando los órganos se agrupan, colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

(16) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo Tomo I, Decima Quinta Edic., Edit. Porrúa, México, 1992, pag. 86

El maestro Acosta Romero, recalca diciendo: "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (17)

La relación jurídica de la centralización es fundamentalmente una relación de jerarquía, o sea una subordinación de órgano inferior a un superior, garantizando esta concentración el poder de decisión y de mando que ostenta el órgano inmediato superior.

Esta facultad de poder de decisión y de mando solamente recae en algunas personas que tienen que resolver, realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, así como interponer decisiones, esto a través de sus órganos; los demás órganos solamente auxilian a aquellos en la preparación de asuntos. Esto se logra gracias a las ordenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a sus inferiores.

Al respecto Diez Manuel María dice: "En el ordenamiento burocrático existe una organización jerárquica, donde priva la voluntad del órgano superior con respecto a la del órgano inferior". (18)

(17) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, Novena Edición, 1990, pag. 116.

(18) Diez, Manuel María. El Acto Administrativo, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1961, Segunda Edición, pags. 51-52.

Así tenemos por ejemplo, la resolución que dicta un órgano superior viene acompañado de la elaboración de un programa que ha elaborado el o los órganos inferiores subordinados a este.

El poder de mando se ejercita generalmente por ordenes, instrucciones o circulares expedidas por las autoridades superiores a los empleados que le están subordinados; lo anterior solo constituye actos de carácter material, sin trascendencia jurídica cuya validez depende de la concordancia que guardan con la Ley y cuya interpretación pretende contener; pero dependiendo del contenido de las disposiciones de la Ley, haciéndola adaptable a las circunstancias concretas en que ha de ser aplicable.

Garrido Falla Fernando menciona al respecto: "La actuación de las entidades Públicas plantea un problema jurídico que resuelven los conceptos de capacidad y competencia. Se trata de saber el título jurídico que legitima la actuación de una entidad administrada". (19)

Para lo anterior se tiene que examinar cada caso para distinguir si se trata de una simple orden material sin trascendencia jurídica respecto de los particulares o de una verdadera disposición reglamentaria que los oblique.

La Administración Pública Federal Centralizada esta compuesta por:

- La Presidencia de la República.

(19) Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, (Parte General: Conclusión), Decima Edición, Editorial Tecnos, 1989, Madrid, España, pag. 116.

- Las Secretarías de Estado.
 - El Departamento del Distrito Federal.
- La Procuraduría General de la República.

LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Dentro de la organización administrativa en México, el régimen de centralización administrativa viene a ser el del poder ejecutivo, donde se concentra la mayor parte de la función administrativa.

El presidente de la república tiene un doble carácter: el de órgano político y el de órgano administrativo.

Cuando obra como órgano político, realiza su propia voluntad, o sea la voluntad del Estado por el carácter representativo con que la realiza; cuando actúa como órgano administrativo está realizando la voluntad del legislador.

Como autoridad administrativa, el presidente de la república se constituye como el jefe de la Administración Pública Federal, ocupando el nivel jerárquico más elevado dentro de la Administración Pública, concentrando los poderes de decisión de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en su administración.

La situación de doble carácter del presidente de la república está legalmente regulada por el Derecho Constitucional.

SECRETARIAS DE ESTADO

Las Secretarías de Estado como órganos administrativos encargados del despacho de los asuntos de esa índole en la esfera de la competencia que les fija la ley. Los Secretarios de Despacho constituyen dentro de su Secretaría el nivel jerárquico superior en relación con la gente que los integra, ya que les están subordinados; por lo tanto los Secretarios de Despacho ejercen sus funciones legales por acuerdo del propio Presidente, siendo este un acto propio.

Las Secretarías de Estado tienen el mismo rango y por lo tanto entre ellas no habrá preeminencia alguna.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán para su observancia constitucional ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo y cuando se refieran a asuntos de su competencia de dos ó más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por los mismos.

Pero por otra parte, aunque con el refrendo el Secretario contrae responsabilidad, esta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirle solo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el Presidente de la República y el Secretario correspondiente y en este caso es donde no existe, o no se da el refrendo.

Los Secretarios de Estado podran delegar en funcionarios subalternos, sean Subsecretarios, Oficial Mayor, Subdirectores, Jefes de Departamento, jefes de Oficina, Seccion o mesa, etc., alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales para casos o ramos determinados.

Por lo anterior, las dependencias de las Secretarias encargadas a esos Subalternos forman un todo con la Secretaria respectiva, no son cuerpos independientes, no obran por accion propia, si no que tienen que recabar el acuerdo de la superioridad para ejecutar determinados actos.

Las Secretarias de Estado que existen actualmente son:

- Secretaria de Agricultura y Recursos Hidraulicos,
- Secretaria de Comercio y Fomento Industrial,
- Secretaria de Comunicaciones y Transportes,
- Secretaria de la Contraloria General de la Federacion,
- Secretaria de la Defensa Nacional,
- Secretaria de Educacion Publica,
- Secretaria de Energia / Minas e Industria Paraestatal,
- Secretaria de Gobernacion,
- Secretaria de Hacienda y Credito Publico,
- Secretaria de Marina,
- Secretaria de Pesca,
- Secretaria de Desarrollo Social,
- Secretaria de la Reforma Agraria,
- Secretaria de Relaciones Exteriores,

- Secretaría de Salud,
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y
- Secretaría de Turismo.

A grandes rasgos se resumen las acciones de la Administración Pública en cuanto a las Secretarías de Estado en lo siguiente:

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Fomentar la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, difundiendo procedimientos técnicos para obtener mejores resultados; y conducir las políticas de organización de productores y apoyos al sector agropecuario.

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Conducir las políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abastos y precios del país; regular la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios; orientar la inversión extranjera y la transformación de tecnología; y estimular medidas de protección al consumidor.

- Secretaría de Comunicación y Transportes.

Conducir las políticas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, construyendo y conservando líneas férreas, puentes y caminos; y administrar los servicios de correos, telégrafos y

telecomunicaciones.

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; y expedir las normas que aseguren su comportamiento.

- Secretaría de la Defensa Nacional.

Organizar y preparar el ejército, el servicio militar y administrar la justicia y sanidad militar.

- Secretaría de Educación Pública.

Establecer y operar los criterios educativos y culturales en todos los niveles y tipos de enseñanza, en la producción cinematográfica, en la radio y televisión y en la industria editorial; promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, llevar el catastro petrolero y minero, y regular las industrias petroleras, petroquímica básica, minera, eléctrica, nuclear, siderúrgica y de

fertilizantes.

- Secretario de Gobernación.

Conducir las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes y con los gobiernos estatales y municipales, la política interior de población y de comunicación social.

- Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Recaudar los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y de la sanidad financiera; y coordinar el sistema bancario del país. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y coordinar la planeación regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, formular el presupuesto de egresos de la Federación, autorizar los programas de inversión pública federal y promover la modernización administrativa.

- Secretaría de Marina.

Organizar y preparar la armada y sus reservas, ejercer la soberanía y vigilancia en aguas territoriales y administrar la justicia y sanidad navales.

Secretaría de Pesca.

Conducir la política pesquera del país; fomentar la producción y explotación pesquera; otorgar permisos para el aprovechamiento de la flora y de la fauna acuáticas y estimular la organización de sociedades cooperativas.

Secretaría de Desarrollo Social.

Conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; fomentar el desarrollo de sistemas de agua potable, drenaje, saneamiento y normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre, marítima, fluviales y lacustres.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Aplicar las disposiciones jurídicas agrarias; crear nuevos centros de población agrícola; conceder o ampliar las dotaciones o sustituciones de tierra y agua; intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal y resolver los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales.

- Secretaria de Relaciones Exteriores.

Conducir la política exterior interviniendo en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte y dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular.

- Secretaria de Salud.

Conducir la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general; administrar establecimientos de salud, de asistencia pública y terapia social y apoyar lo que se imparta a la maternidad y a la infancia.

- Secretaria de Trabajo y Previsión Social.

Procurar el equilibrio entre los factores de producción vigilando la observancia de las disposiciones legales correspondientes, promover la capacitación para el trabajo y la productividad y originar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores.

- Secretaria de Turismo.

Conducir la política de la actividad turística; promover zonas de desarrollo; manejar el registro de prestadores de servicios, estableciendo sus categorías, precios, tarifas y medidas de protección al turista, y difundir información oficial sobre la materia.

DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Dentro de la Administración Pública centralizada queda comprendida la administración del Departamento del Distrito Federal.

La administración del Distrito Federal ha sido llevada a cabo en diversas formas, por ejemplo en 1929 su función era básicamente el encargar la atención de los intereses locales a un gobernador y éste era subordinado directo del Presidente de la República y a una organización municipal de elección popular; sin embargo esta coexistencia tripartita presentaba grandes dificultades que repercutían en la prestación de los servicios locales.

El Departamento del Distrito Federal para los efectos de su gobierno se divide en 16 Delegaciones Políticas, que son:

- Alvaro Obregón,
- Azcapotzalco,
- Benito Juárez,
- Coyoacán,
- Cuauhtémoc,
- Cuajimalpa de Morelos,
- Gustavo A. Madero,
- Iztacalco,
- Iztapalapa,

- Magdalena Contreras,
- Miguel Hidalgo,
- Milpa Alta,
- Tlahuac,
- Tlalpan,
- Venustiano Carranza, y
- Xochimilco.

La función administrativa esta a cargo del Presidente de la República, quien la delega al Jefe del Departamento del Distrito Federal para su ejercicio, ademas se cuenta actualmente con una Junta Vecinal en cada Delegación Política y la Asamblea de Representantes.

El Jefe del Departamento es nombrado y removido por el Presidente de la República y tiene la representación legal del Departamento, lo que puede delegar en la persona que estime conveniente. Este Jefe del Departamento es conducto por el cual el Presidente de la República, autoridad suprema del propio Departamento, que ejerce las funciones gubernamentales y administrativas en la entidad.

El Jefe del Departamento nombra y remueve libremente a los Directores Generales, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina y demás personal de confianza; esta además facultado para expedir reglamentos interiores para la organización y funcionamiento de las diversas dependencias que agrupa.

Cuando el Jefe del Departamento se ausenta o tiene faltas temporales, es sustituido por los Secretarios y a falta de ellos por el Oficial Mayor.

En cada Delegación Política habrá un Delegado y un Subdelegado, quienes son nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República.

El Departamento del Distrito Federal si es un órgano central, ya que depende del Presidente de la República en su poder de mando y vigilancia, control, etc., no se encuentra en un órgano desvinculado a él.

El Departamento tiene capacidad jurídica para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. Estos bienes se dividen en :

- Bienes de Dominio Público, y
- Bienes de Dominio Privado.

Son Bienes de Dominio Público, aquellos inmuebles que son destinados a servicios públicos o fines de utilidad pública, por ejemplo los monumentos históricos, artísticos, de propiedad construidos por el Departamento, parques públicos, etc..

Son Bienes de Dominio Privado, los que no sean de dominio público.

Las atribuciones generales del Jefe del Departamento del Distrito Federal son: en materia gubernativa le corresponde fijar una política administrativa y una planeación urbana, vigilar la debida observancia de las leyes y decretos expedidos para el Distrito Federal, sancionar su

incumplimiento, mantener el orden público y reglamentar el tránsito y conceder permisos para el aprovechamiento de la vía pública, reglamentar los espectáculos públicos, establecimiento de fabricas, comercios y expedir reglamentos circulares o acuerdos que atiendan a la realización de sus fines, organizar servicios reglamentarios y vigilarlos; proyectar y ejecutar las obras necesarias para dichos servicios; realizar expropiaciones y ocupaciones; colaborar y coordinar con autoridades federales en materia de enseñanza, salubridad, y asistencia, fiscal y hacienda de servicios sociales, celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados y Municipios para resolver problemas de interes comun, es ademas auxiliar del Gobierno Federal para el cumplimiento de las leyes generales en especial los electorales, Jurados, Registro Civil, de Comercio, de la Propiedad, etc..

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal en los terminos que determine la ley.

La institución del Ministerio Público de la Federación tiene su origen en México en los antiguos fiscales que, dentro de la administración de la época colonial existieron en las reales audiencias.

A partir del surgimiento revolucionario, la Constitución de 1917 consagró con el sistema acusatorio, la definitiva autonomia del Ministerio Público Federal, bajo la jefatura del Procurador General de la República.

Las atribuciones de la Procuraduría General de la República, se encuentran previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación. El artículo 21 constitucional, dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. El artículo 102 constitucional establece que la Ley organizará al Ministerio Público Federal, que será presidido por un Procurador General.

"Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar los ordenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expédita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y cónsules generales y personalmente, entre aquellas controversias que se suscitaran entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación ó entre los poderes de un mismo Estado. Asimismo, será el consejero jurídico del gobierno." (20)

(20) Manual de Organizaciones del Gobierno Federal 1969-1970, Secretaría de la Presidencia, Comisión de la Administración Pública, agosto de 1969, pag. 381.

II.2.2 ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

La Administración Pública Paraestatal esta compuesta por:

A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- Son aquellas entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal con personalidad Jurídica y Patrimonio propio cualquiera que sea la estructura legal que aborden, las cuales estan orientadas a la prestación de un servicio o a la producción o explotación de bienes que satisfagan necesidades y demandas de la comunidad.

B) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.- Dentro de estas empresas, el Gobierno Federal aporta o es propietario de más del 50% del capital social, o que el Gobierno Federal suscriba títulos representativos de capital social de serie especial en la constitución de su capital, o que el Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno, o bien designar al Presidente o Director General.

C) ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO Y INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS. Es necesario señalar que hasta antes de estatizar la banca, en su gran mayoría eran empresas de participación estatal, como en los casos del Banco de México, S.A., Asociación Hipotecaria Mexicana S.A. de C.V., Aseguradora Hidalgo, S.A..

D) FIDEICOMISOS.- Los Fideicomisos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás Entidades Paraestatales constituyan con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado

para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

II.2.3 DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

Para una eficiencia en las extensas y complejas organizaciones de nuestra época, aparte de otros instrumentos y fórmulas, se hace necesario la aplicación de otras modalidades organizativas como la descentralización; la utilización de instrumental tanto desconcentrador de servicios como de decisiones.

En nuestro país, la organización estatal se ha considerado como el eje determinante y decisivo para exigir los cambios que la sociedad exige y que pueda delinearse como la obtención de un desarrollo económico-social acelerado, que sea a la vez equilibrado y armónico para la realización de las metas de justicia social y de bienestar colectivo.

De ahí la importancia de obtener racionalidad y eficiencia en los numerosos, extensos y complejos órganos del Estado mexicano, de ahí que la Administración Pública se convierta en promotora cada vez más eficaz del desarrollo y evitar que por su ineficiencia constituya un obstáculo para lograr el cambio social.

El poder es evidentemente una variable de fundamental importancia, tanto de la organización, como de las interacciones de éstas con el universo que lo limita o lo circunda. De ahí que la distribución de los recursos y el proceso decisorio estén relacionados estrechamente con el

ejercicio del poder y de que la estructura de una organización dada, constituye en sí misma una disposición de como se juzga que debe ser ejercida.

El tamaño de una organización está fuertemente ligado a la amplitud que pueda darse a la Descentralización o a la Desconcentración, dado que una mayor dimensión aumenta el grado de dificultad para quienes están en la cima de una organización pues deben de tomar decisiones de mayor importancia.

El fenómeno de la Descentralización Administrativa se ha manifestado cuando ha surgido la necesidad o conveniencia de que el Estado Mexicano se atribuya nuevas actividades en el logro de sus objetivos a través de intervenir gradual y sistemáticamente la actividad que por derecho le corresponda.

Cuando para el logro de sus objetivos y metas tan diversos como las descritas dentro del poder público, se han creado numerosos y extensos órganos que se han manifestado dentro de ellos las diversas tendencias de organización, de distribución del proceso decisoria y en relación a ello, de los lugares y niveles del centro del poder, o sea, al analizar este fenómeno organizacional y realizar el diagnóstico sobre la eficiencia de los organismos en relación a los servicios que prestan, objetivos y metas que el Estado tiene que cumplir, surge la necesidad de calificar, dentro de los órganos que conforman la Administración Pública, el grado de concentración o desconcentración de los centros decisoria de poder y en consecuencia, la recomendación sobre la conveniencia de modificar o no el sistema organizativo.

Se ha hecho patente la necesidad de aplicar técnicas de desconcentración, con el objeto de que la Administración Pública pueda constituirse en un factor eficaz para el desarrollo y se puedan lograr los propósitos de la reforma administrativa.

A este respecto Jacinto Faya Viesca recalca diciendo: 'Un punto muy importante en el proceso de desconcentración es disponer de los elementos constitutivos de la organización administrativa, de manera que puedan aprovecharse íntegramente todos los recursos técnicos y humanos, a fin de que las distintas áreas de la Administración y los grupos humanos destinatarios de los bienes y servicios no queden deficientemente articulados con el conjunto de la Administración Pública Federal.' (21)

Es importante el acuerdo que emitió el Lic. Luis Echeverría Álvarez, el 5 de abril de 1973, donde da a conocer las disposiciones que las Secretarías y Departamentos del Estado, los Organismos Descentralizados y la Empresas de Participación Estatal, de la Administración Pública Federal, en el sentido de que pueden realizar actos que legalmente procedan para determinar e implantar medidas que permitan a sus titulares llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más rápida toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos en sus correspondientes ámbitos de competencia.

(21) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal (La Nueva Estructura). Segunda Edición, Edit. Porrúa, México, 1983, pág. 153

A este acuerdo se le puede denominar delegación de facultades, considerándolo como el planteamiento de un sistema de desconcentración de carácter administrativo aunque el propio acuerdo pueda también contemplar el sistema de delegacional en sentido estricto.

La primera Secretaría que llevó a cabo el primer programa de Desconcentración fue la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el año de 1978. A este respecto Faya Uiesca, lo considera como una de las decisiones políticas y administrativas más importante para la historia de la Administración Pública Federal del país y lo abunda diciendo: "La Desconcentración como técnica constitucional de organización administrativa no se limita a ser un simple instrumento técnico y legal sino que adquiere matices de contenido eminentemente político, social y económico. Convencidos que la desconcentración es uno de los caminos más seguros para equilibrar económicamente a la provincia mexicana, pensamos que éste primer programa de desconcentración va a modificar sustancialmente la estructura de la administración." (22)

El maestro Andrés Serra Rojas, nos comenta en su libro sobre la Desconcentración Administrativa, la cual dice: "Se llama Desconcentración Administrativa a la transferencia a un órgano inferior, o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación". (23)

(22) Ibídem, pag. 139

(23) Serra Rojas, Andrés. Administración Pública Federal, Tomo I, Décima Quinta Edición, editorial Porrúa, México, D.F., 1992, pag. 517.

También emite su opinión el maestro Gabino Fraaga, diciendo: '... se incorpora la figura de la desconcentración administrativa declarando que 'para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (art.17).' (24)

Asimismo, la Desconcentración Administrativa la engloba en: desconcentración en estricto sentido ó funcional; desconcentración vertical; desconcentración regional; desconcentración horizontal.

La Desconcentración en estricto sentido, ó funcional 'consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficiencia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior'. (25)

(24) Fraaga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1990, 29a. Edición, pag. 176

(25) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México, D.F., 1990, Novena Edición, pag. 317

Desconcentración Vertical 'Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que actúe con mayor eficacia y flexibilidad.' (26)

Desconcentración Regional, es una variante de la desconcentración vertical, 'además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina una área superficial de éste, que demande la acción regional'. (27)

Desconcentración Horizontal 'consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas'. (28)

Jorge Olivera Toro dice: '... la desconcentración que es un reparto de competencia entre órganos de la misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades, que son las que originan la desconcentración. Se confiere competencia a uno de los órganos encuadrados en la jerarquía.' (29)

(26) Ibidem, pag. 320.

(27) Ibidem, pag. 320.

(28) Ibidem, pag. 324.

(29) Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edic., Edit. Porrúa, México, 1966, pag. 290

Y recalca diciendo: "Resumiendo, descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas. Desconcentrar, en el mismo sentido, es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas; esto es, sin que pierdan la vinculación que caracteriza a esos órganos. Se desconcentra la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente; se descentraliza al crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles atribuciones y separar en esa forma la función administrativa." (30)

De las opiniones que emiten estos grandes juristas mexicanos concluiría diciendo que es el fenómeno por el cual se transfiere competencia y poder de decisión del nivel superior al nivel inferior, disminuyendo la subordinación, más no la autoridad, es una facultad delegacional de funciones o servicios de órganos superiores a órganos inferiores.

Al respecto podemos mencionar, en relación al Fondo de la Vivienda del ISSSTE, en donde el Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva de ese Fondo, como autoridad máxima, delega facultades específicas en las Subdelegaciones de Vivienda de las Delegaciones del ISSSTE, por Decreto publicado en el Diario Oficial del 4 de julio de 1988 en los Estados de la República y en el Área Metropolitana.

(30) Ibidem. pag. 300

Si guiendo con la descentralización, el maestro Gabino Fraga resalta que en este tipo de organización " Se ha pretendido que es característico esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados". (31)

En la Descentralización Administrativa se van a crear personas morales a las cuales se les transfiere ciertas competencias, realizándose exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo, toda vez que es creada por éste.

Se da el fenómeno de la delegación, cuando el responsable de un órgano transfiere a algún subordinado, el ejercicio de ciertas facultades reservándose su titularidad, por lo que conserva también el derecho de recobrar en cualquier momento, dicho ejercicio.

La Descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que señala el maestro Gabino Fraga y que en una forma breve se pueden resumir de la siguiente manera:

DESCENTRALIZACION POR REGION

"Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (32) Un claro ejemplo de lo que estamos comentando es el Municipio.

(31) Fraga, Derecho Administrativo... pag. 197

(32) Fraga, Derecho Administrativo... pag. 218

DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

Consiste en encomendar la satisfacción de las necesidades de orden general que requieren procedimientos técnicos solo al alcance de especialistas, a un órgano que es independiente de la administración central y sobre la cual esta ejerce las facultades de control y vigilancia. Por ejemplo FEMEX, CFE, UNAM, etc..

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

Que se presenta cuando el Estado impone o autoriza su colaboración a organizaciones particulares, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. Por ejemplo, Camaras de Comercio, escuelas incorporadas a la SEF, etc..

De acuerdo a los puntos que anteceden, es necesario hacer una diferencia entre si que guardan la Descentralización y la Desconcentración, debido a que es muy sustancial, en cuanto a su contenido y su objetivo, de esa manera hago la siguiente distinción:

a) LA DESCENTRALIZACION supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la DESCONCENTRACION es un sistema organizativo que se produce tanto dentro de la organización Centralizada como en la Descentralizada, como es el caso del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, en el cual el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo Descentralizado y el FOVISSSTE es un órgano Desconcentrado de

éste, presentandose como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

b) La DESCENTRALIZACION no comprende a la Desconcentración ya que esta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la Descentralización, sino como se indico, un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores de un mismo organismo a costa de la competencia jerarquica de los superiores niveles.

II.2.3.1 BENEFICIOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

- Se satisfacen adecuadamente las aspiraciones populares, sin poner en peligro la unidad administrativa, la cual se mantiene por la pre-existencia del principio jerarquico.

- Generalmente se logra que el funcionario del órgano desconcentrado tenga una mayor preocupación en el manejo de los recursos que le asignan.

- Dentro de la técnica organizacional se logra a corto o largo plazo, que los actos directivos puedan dedicar mas tiempo a las delicadas tareas de investigación y planteamiento y que la toma de decisiones la lleven a cabo en la forma más acertada.

- Aunque el número total de decisiones no esta necesariamente relacionado con el tamaño de la organización, generalmente conforme estas crecen aumenta el número de resoluciones a tomar, lo que origina un aumento

en las decisiones de alto nivel obstaculiza su eficiente funcionamiento, lo cual desconcentrado ya sea en forma vertical u horizontalmente.

- Los talentos administrativos pueden ser observados y desarrollados en forma mas rápida, cuando se desconcentran las decisiones, es decir, como esta tendencia organizativa permite establecer metas y medir los resultados que se obtienen más cerca del punto de resolución, se puede valorar mejor al hombre, al trabajador en su talento administrativo, a diferencia de cuando las decisiones estan concentradas, pues facilmente se distorsiona esta evaluación.

- Finalmente, las normas de actuación de la organización con tendencia desconcentrada, la vigorizan y hacen más flexible en lugar de debilitarlas.

II.2.3.2 INCONVENIENTES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

- Uno de los problemas que se presenta en la evaluación de la Desconcentración Administrativa, es la de lograr un equilibrio en las tendencias desconcentradora, por ello debe estar basada en un cuidadoso análisis del medio ambiente en que vaya a operar y de las relaciones de autoridad existentes a fin de establecer una satisfactoria adecuación entre la cuantía de la autoridad que debe ser delegada y la realidad.

- Otro de los inconvenientes que se presenta en la Desconcentración Administrativa, esta intimamente relacionada con el reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento del personal. De ahí que una Desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados, si en ella no se efectúa con un buen personal administrativo capaz.

- Los funcionarios del organismo Desconcentrado, caso particular del tema, los Subdelegados de Vivienda, pueden tender fácilmente al favoritismo al resolver, dejándose influenciar por las circunstancias particulares del caso.

Para realizar un sistema de Desconcentración deben de satisfacer las condiciones siguientes:

- 1.- La existencia de la capacidad y competencia, y
- 2.- La existencia de la información en el punto donde ha de tomarse la decisión o el acuerdo.

Conviene apuntar que para continuar o mantener un equilibrio de un sistema Desconcentrado se requiere un permanente exámen y revisión en las medidas de control administrativo.

La concentración completa se podría decir, que es aquella en que toda la toma de decisiones se ubica en la cúspide de la jerarquía administrativa, para el caso de que esta fuera posible, no habría necesidad de una jerarquía administrativa desconcentrada, o sea aquella en la cual todas las funciones

de la toma de decisiones se ubican en el nivel más bajo de la jerarquía por encima del nivel más bajo.

Un mínimo de concentración de decisiones es necesario para coordinar el esfuerzo de una organización y obtener unidad de acción. El problema fundamental no se centra en la de saber cuando debe haber concentración o desconcentración, sino el de encontrar el equilibrio adecuado entre estas tendencias que son recíprocamente dependientes.

En nuestra administración se observan numerosos mecanismos dentro de nuestras instituciones públicas que parecen manifestar formalmente un alto grado de concentración de decisiones pero en la realidad se practica en alto índice de desconcentración sobre una base informal. Esto demuestra la necesidad de establecer criterios que permitan una medición cuantitativa y cualitativa del grado de desconcentración que existe en una organización dada.

CAPITULO III

EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
(F O V I C S S T E)

CAPITULO III

EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE)

La administración del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, esta a cargo del Instituto como órgano desconcentrado de éste y de acuerdo a la denominación que contempla la Ley Federal de las Entidades Federativas; lo anterior se ratifica para no caer en contradicciones y confuciones.

III.1 SU OBJETO

El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al régimen de la Ley, obtener por una sola vez, crédito suficiente y barato, mediante prestamos con garantía hipotecaria sobre bienes urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago de enganche, gastos de escrituración y en su caso la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto directamente o con la participación de entidades públicas o privadas.

III.2 DE LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA

Los tipos de créditos de la vivienda son:

III.2.1 VIVIENDA FINANCIADA.- Es la vivienda construida por el Instituto en donde existe reserva territorial. Anualmente el fondo determinaba el precio promedio de cada uno de los ocho prototipos de vivienda que existen. En 1993, el más barato costaba 140 meses de salario burocrático de la región, mientras que la vivienda más amplia fué de 160 salarios mínimos mensuales burocráticos. Actualmente el FOVISSSTE ya no construye vivienda financiada, quedando únicamente la que esta en proceso de edificación.

En la mecánica de costos que se aplica, se considera el programa de inversión realizado durante todo el ejercicio; por lo tanto el precio de las viviendas al momento de su adjudicación tendrá un subsidio de aproximadamente el 20% respecto del precio promedio del mercado.

Un ejemplo, es en el Distrito Federal con departamentos de 55 metros cuadrados habitables, le corresponde un precio según la propuesta de 140 meses de sueldo mínimo burocrático.

III.2.2 COFINANCIAMIENTO.- Es el crédito complementario al otorgado por una Institución Bancaria, el derechohabiente cubre el enganche, los gastos de escrituración, así como la falta de capacidad de pago del derechohabiente.

Para este concepto se establecerá un compromiso con la Banca para apoyar a cada derechohabiente en la medida que lo requiera con el fin de dar

acceso a los trabajadores de los niveles más bajos de sueldo. Se logra que el otorgamiento resulte más equitativo y solidario ya que los trabajadores pagarán solo el 30% de su sueldo. Hasta 80 SMHB según la región el FOVISSSTE le otorgará el préstamo.

III.2.3 COINVERSION.- Es una línea similar al cofinanciamiento, con la diferencia de que eficiente algunos aspectos como los siguientes:

- En la coconversión se puede escriturar únicamente con la posesión del terreno, lo cual reduce hasta un 80% los gastos de escrituración.
- Se establece de acuerdo a las necesidades, las etapas de la construcción para optimizar el flujo de efectivo y la dotación de viviendas.
- Se ajustan los proyectos a los prototipos de la Institución.
- Con lo anterior es posible orientar los programas de vivienda a las localidades en donde se requieren.

III.2.4 CREDITOS UNITARIOS

A) ADQUISICION POR CUENTA DE TERCEROS.- Esta línea es una de las tradicionales del préstamo hipotecario. El acreditado presenta el título de propiedad que desea adquirir, por lo que debe de cubrir con recursos propios la diferencia cuando el precio es mayor que el monto máximo establecido. 80 SMHB según la región.

B) CONSTRUCCION EN TERRENO PROPIO.- Se reduce el monto máximo a otorgar porque implica menos gastos de escrituración y el acreditado cuenta con el terreno. Son 70 SMHB, según la región.

C) PROGRAMA DE AUTOGESTION.- Esta línea de crédito será aplicable a grupos de trabajadores que con anterioridad hayan adquirido y escriturado un terreno con servicios, además de estar dispuestos a la organización comunitaria y solidaria que abata gastos de construcción y administración. Estos programas se aplican en localidades pequeñas, a las que se les destina anualmente un reducido monto de recursos. 60 SMHB según la región, participando conjuntamente con FOVISSSTE y BANOBRAS.

D) RENOVACION DE PASIVOS.- Con esta línea se apoya a quienes hicieron un esfuerzo para adquirir su vivienda y contraerón un compromiso ante una institución financiera, en apego al espíritu de la ley, solo se autorizará cuando se vea rebasada la capacidad del trabajador, es un crédito para liberación de hipoteca. 50 SMHB según la región.

E) AMPLIACION Y MEJORAMIENTO a LA VIVIENDA.- Esta línea de crédito sirve para que los trabajadores al servicio del Estado, conserven o en su caso, mejoren su patrimonio familiar, en base a requerimientos que justifiquen para poder canalizar el máximo de los recursos a la creación de nuevas viviendas. 40 SMHB según la región.

F) COMPRA DE TERRENO CON SERVICIOS.- Con esta línea de crédito se pretende reducir el problema de la Reserva Territorial, a que tiende agudizarse con el tiempo; el terreno debe estar urbanizado. 20 SMMB.

G) CREDITO A LA PALABRA.- Este nuevo esquema, propuesto por el Ejecutivo Federal, permite alentar la participación de las comunidades en el mejoramiento de sus viviendas. Es un crédito para mejorar y remodelar la vivienda. 20 SMMB según la región.

SMMB = SALARIO MINIMO MENSUAL BUROCRATICO.

También el Fondo de la Vivienda del ISSSTE ha celebrado convenios con varias Instituciones como: FOVI (BANCO DE MEXICO), BANBRAS S.N.C. y con varias Sociedades de Crédito, para atender cada día más el problema habitacional, haciendo actualmente al FOVISSSTE, como una institución financiera.

III.3 SUJETOS DE CREDITO

Son sujetos de crédito:

a) Los trabajadores que tengan un fondo constituido a su favor por más de 18 meses, que estén al servicio de los poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Entidades Públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que además estén incorporadas a los beneficios de esta Ley, así como los trabajadores de confianza y los eventuales de los mismos Poderes y Entidades.

b) Los pensionistas cuando hayan optado por su incorporación al régimen de incorporación voluntaria.

Quienes sean propietarios de vivienda solo se consideran como sujetos de crédito para los casos de redención de pasivos, ampliación y reparación a su vivienda.

III.4 OTORGAMIENTO DEL CREDITO

El crédito para la vivienda se otorgara por una sola vez y para un fin: habitarla. El trabajador o pensionista y su conyuge se considera como una mancomunidad y solo se les otorgara un solo crédito.

El crédito para la vivienda financiada por el Fondo, causara el interes sobre saldos insolutos, como sigue:

1) Tratandose de créditos hipotecarios, el interes anual será el 4% sobre saldos insolutos.

2) En el caso de adjudicación de vivienda, se pagara un interes del 4% anual por la cantidad equivalente al monto máximo aprobado para el crédito hipotecario; por la cantidad que exceda de dicho monto, los intereses que deberán pagar los beneficiarios serán fijados por la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

3) En caso de incapacidad total permanente o muerte del acreditado, se liberara a éste o sus beneficiarios de la obligación de cubrir el saldo que a partir de la fecha del suceso esta pendiente de pagar; pero si hubiere

adeudados vencidos será necesario que queden previamente cubiertos para que opere el seguro a cargo del Instituto.

III.5 EL SEGURO

Los créditos que se otorgan estarán cubiertos por un seguro para los efectos de incapacidad total permanente o de muerte que libere al trabajador, jubilado o pensionista o a sus respectivos beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro estará a cargo del Instituto.

Los trabajadores, pensionistas o jubilados, podrán manifestar expresamente o por escrito su voluntad ante el Instituto a través del Fondo de la Vivienda en el acto del otorgamiento del crédito o posteriormente, en el caso de muerte, la adjudicación del inmueble se haga a quien haya designado como beneficiario. Para que proceda el cambio de beneficiario el trabajador, el jubilado o el pensionista expresarán su consentimiento y el registro de los nuevos beneficiarios en un plazo no mayor de 45 días calendario. En caso de controversia, el Instituto procederá exclusivamente a la liberación referida y se abstendrá de adjudicar el inmueble y a falta de beneficiario será:

a) La viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte.

b) Con la que como si fuera su conyuge si vivio durante 5 años que precedieran inmediatamente en su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecidos libres de matrimonio durante el concubinato; pero si el señor tenia relaciones de esta clase, ninguna de las personas con que las tuvo tendra derecho.

*) Los hijos que no dependan economicamente del trabajador.

d) Los ascendientes que no dependan economicamente del trabajador.

III.6 PLAZOS PARA AMORTIZAR LOS CREDITOS

Los plazos para amortizar los créditos son:

a) Para adquisición y construcción de vivienda, así como para los cofinanciamientos, no podrán exceder de treinta años.

b) Para reparación, ampliación y mejoras y reedificación de pasivos, podrán fijarse plazos menores de diez años.

c) Para vivienda financiada, de acuerdo a las condiciones particulares de cada acreditado, podrá concederse hasta un plazo máximo de veinte años.

La amortización de dichos créditos en ningún caso podrá ser mayor al 30% del sueldo básico del trabajador. El Instituto a través del Fondo de la Vivienda solo girará inscripciones para la cancelación de la garantía sobre los bienes inmuebles, cuando los créditos otorgados hayan sido cubiertos en su totalidad, incluidos los intereses y accesorios ya sea dentro del término

del plazo concedido, por liquidación anticipada o por dictamen jurídico del propio Fondo de la Vivienda que declare precedente la aplicación del seguro.

III.7 LOS RECURSOS DEL FONDO DE LA VIVIENDA

Los recursos del Fondo se integran:

- 1) Con la aportación que las dependencias y las entidades enteren al Instituto por el equivalente al 5% sobre el sueldo básico de los trabajadores.
- 2) Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.
- 3) Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores prestaciones.

III.8 FORMAS DE PAGO Y RECUPERACION DEL CREDITO

El pago de créditos para la vivienda se hará mediante descuentos quincenales o mensuales en el caso de pensionistas de conformidad con los montos convenidos con los interesados y dentro de los plazos estipulados en el contrato respectivo, cuando los descuentos no se efectuen la amortización deberá sujetarse a lo siguiente:

a) Los afiliados deberán de descontar del sueldo o salario de los trabajadores los abonos a los créditos. Si el descuento no se realiza en un plazo de 45 días contados a partir de la fecha del otorgamiento de la vivienda o del crédito según sea el caso, el acreditado deberá dar aviso al Fondo de la Vivienda y pagar directamente sus abonos por caja o a través de los mecanismos que en su caso autorice el propio Fondo.

b) Los acreditados podrán en cualquier momento hacer pagos anticipados sobre la totalidad o parte del saldo insoluto del crédito. El Fondo de la Vivienda formulará la liquidación correspondiente deduciendo intereses no devengados y una vez que el trabajador liquide el crédito, podrá solicitar la cancelación del gravamen respectivo.

c) En los casos de vivienda financiada, cuando aun no se tenga el valor de la misma, se aplicará el descuento de acuerdo a los lineamientos que determine el Instituto a través del Fondo de la Vivienda, haciendo el ajuste correspondiente en el momento de fijar el valor de la vivienda.

d) El Instituto, por causa justificada, podrá modificar el monto del descuento, así como el plazo originalmente estipulado en el otorgamiento del crédito, así como celebrar convenios de pagos individuales con los acreditados que deseen regularizar su situación crediticia.

e) En el caso de incumplimiento en el pago durante un lapso mayor de 45 días consecutivos, el Instituto a través del Fondo de la Vivienda, podrá dar por rescindido el crédito otorgado y proceder al cobro anticipado del mismo, o en su caso, a la recuperación de vivienda financiada.

RECUPERACION DE LOS CREDITOS

Los créditos serán recuperables mediante descuentos que por nómina realicen las afiliadas respectivas, o sea las que están incorporadas a la Ley del ISSSTE, esto se llevará a cabo bajo los lineamientos que el Instituto determine para tales efectos; con respecto a los descuentos serán practicados por las áreas correspondientes del propio Instituto.

Si no se hicieran las retenciones como abonos de los créditos otorgados, el trabajador lo hará del conocimiento del Instituto, vía Fondo de la Vivienda y de la afiliada, a fin de que la unidad administrativa de la misma los efectúe ante cualquier omisión de descuento, el acreditado pagará los abonos omitidos a través de las cajas receptoras del Fondo de la Vivienda o a través de la Institución bancaria señalada por el propio Fondo.

Si no se realizan los pagos o tienen una suspensión causaran la aplicación del interés moratorio por abono vencido de acuerdo a la tasa que fija la Junta Directiva.

Si el trabajador o pensionista acredita sus pagos mediante la exhibición de los comprobantes respectivos, tales como los talones de cheque en donde aparezcan los descuentos respectivos; las constancias de descuentos expedidos por la Unidad Administrativa de la afiliada facultada para tal efecto, los recibos de pago por caja o por Institución bancaria, cubiertos al Instituto y los comprobantes de pago efectuados a través de los mecanismos implantados por el mismo.

Las afiliadas expedirán los constancias de descuentos que los trabajadores requieren, las cuales deberán contener los datos que establezca el Instituto siendo facultad exclusiva de este la formulación de estados de cuenta que determinen los saldos.

III.9 ESTRUCTURA DE LA COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda es el órgano de Gobierno del ISSSTE para la operación del Fondo de la Vivienda.

Esta Comisión esta integrada por nueve miembros, son los siguientes:

- 1) Uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto, el cual hara las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión.
- 2) Un Vocal nombrado por cada una de las siguientes Dependencias: Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Trabajo y Prevision Social y Secretario de Desarrollo Social.
- 3) Cuatro Vocales más nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada Vocal Proprietario se designará un suplente.

Los Vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva ni tener otro cargo dentro del Instituto, al igual será incompatible con el cargo sindical de Secretario General de la Sección que corresponda al Fondo.

El tiempo que duraran en su cargo los vocales de la Comisión Ejecutiva, será por todo el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos libremente a petición de quienes los hayan propuesto.

III.9.1 ATRIBUCIONES DE LA COMISION EJECUTIVA

I. Se Deroga.

II. Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente.

III. Examinar, en su caso aprobar y prestar, a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros y el informe de labores formulado por el Vocal Ejecutivo.

IV. Presentar a la Junta Directiva para su aprobación el presupuesto de gasto de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán de exceder del 0.75% de los recursos totales que administra.

V. Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos; y

VI. Las demás que señale la Junta Directiva.' Art. 169 Ley del ISSSTE.

III.9.2 OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL VOCAL EJECUTIVO

I. Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, para informar de los asuntos del Fondo;

II. Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva, relacionados con el Fondo;

III. Presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

IV. Presentar a la Comisión Ejecutiva, a más tardar el último de cada septiembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente;

V. Presentar a consideración de la Comisión Ejecutiva un informe mensual sobre actividades de la propia Comisión;

VI. Presentar a la Comisión Ejecutiva para su consideración y en su caso aprobación, los programas de financiamiento y créditos a que se refieren las fracciones I y II de artículo 103, a ser subastados y otorgados, según corresponda, por el Instituto.

VII. Proponer al Director General los nombramientos y remoción del personal técnico y administrativo de la Comisión, dando intervención al Sindicato del Instituto que en derecho corresponde; y

VII. Las demás que señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.'

Art. 170 Ley del ISSSTE.

Como podemos observar, existe una total dependencia en la toma de decisiones por parte del Vocal Ejecutivo, toda vez que se le limita el derecho de decidir en asuntos importantes vemos con claridad la Desconcentración del órgano Inferior al superior.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

I.10 ORGANIGRAMA DEL FOVISSSTE

CAPITULO IV

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FONDO DE LA VIVIENDA
DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL
ESTADO.

CAPITULO IV

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FOVISSTE

El Gobierno Federal fijó como uno de sus metas, alcanzar durante el presente régimen, la modernización de la Administración orientada a fortalecer la función social del Estado y a mejorar su capacidad de servicio frente a la población, siendo para ello adecuar y vincular la organización de las dependencias y entidades a sus objetivos específicos, a los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que de él se deriven.

Bajo esta perspectiva, ratificada primero por el acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial del 18 de junio de 1984, relativo al programa de Desconcentración Administrativa, dentro de la Administración Pública Federal, y posteriormente al Decreto Presidencial del 8 de agosto de 1984, en el que se disponen acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán de instrumentar para la Simplificación Administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que realizan ante ellos.

La dirección del ISSSTE encomendó a la Contraloría General Interna del Instituto a fines de 1984, un estudio tendiente a detectar las deficiencias existentes en el Fondo de la Vivienda, misma que le impedirían avanzar al mismo ritmo que el resto de las áreas para el fortalecimiento de la Institución, en la recuperación de la capacidad de crecimiento y en la realización de cambios estructurales.

Para corregir las deficiencias señaladas por la Contraloría Interna, el Director General acordó la designación de una nueva administración en el Fondo de la Vivienda, a la cual se dio instrucciones de corregir los problemas con base en una política bien definida y que buscara atacar las causas, así como sumarse a la tarea de realizar un programa de modernización administrativa y mejorar radicalmente su operación y sus servicios.

A partir de ese momento, el programa de Simplificación y Desconcentración Administrativa en el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, es aplicado de conformidad con los manuales de procedimiento que para este efecto ha emitido la SECOGEF y transmitido por la Subdirección General de la Administración del Instituto.

IV.1 ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FOVISSSTE

En las diversas reuniones que se han llevado a cabo, los directores del ISSSTE que han pasado a partir de que se lleva a cabo la Desconcentración Administrativa, sostuvieron con los delegados estatales de la Institución, planteamientos adecuados para llevarla a cabo, toda bajo los lineamientos señalados por el Ejecutivo Federal, la creciente necesidad de reestructurar, modernizar y DESCONCENTRAR el Instituto para el efecto de que se cumplan de manera eficiente las funciones que le son propias y para las cuales fue creado.

El FOVISSSTE se comprometió a iniciar el proceso de Desconcentración a efecto de hacer más eficiente y congruente con la realidad en cuanto a las funciones en las diversas áreas que lo integran.

El Fondo de la Vivienda, presentó su programa de Desconcentración Administrativa a través del Vocal Ejecutivo, en aquel entonces el Lic. Leonardo Basove (1984), el cual expuso los lineamientos en donde el Fondo de la Vivienda se avocaría a analizar cada una de las áreas que lo integran, a fin de determinar con precisión que funciones se podían desconcentrar, determinando todos los procedimientos que acarrea cada función, de tal manera que a través de esa desconcentración se logre una mayor y mejor atención por parte de la Institución a su actual y potencial población demandante.

El FOVISSSTE, comprometido en cumplir cabalmente en lo encomendado y en contribuir al logro de los objetivos, metas y propósitos del Gobierno Federal y del suyo propio, el cual ha ido desarrollando el programa de Desconcentración Administrativa en varias etapas, la primera iniciándose con once estados de la república, a fin de coordinar adecuadamente las funciones que se desconcentran y con el propósito de garantizar el óptimo rendimiento de los servicios que presta.

Los once estados seleccionados, tomando en cuenta el número de derechohabientes, número de acciones del Fondo, tamaño y tipo de Delegación Estatal, fueron:

- 1) Baja California
- 2) Estado de México
- 3) Guanajuato
- 4) Guerrero
- 5) Jalisco
- 6) Nuevo León
- 7) Sinaloa
- 8) Sonora
- 9) Tamaulipas
- 10) Veracruz
- 11) Yucatán

Determinandose regiones las cuales estaban coordinadas, así:

- a) Zona Noroeste
- b) Zona Noreste
- c) Zona Pacifico Centro
- d) Zona Pacifico Sur
- e) Zona Golfo
- f) Zona Centro

Al desconcentrar sus actividades a los Estados, el FOVISCSTE cumple con el otorgamiento oportuno de las prestaciones encomendadas y a su vez recuperar en forma agil las aportaciones por los créditos otorgados, aunado a lo anterior, el programa de Desconcentración Administrativa, logra establecer comunicación y atención en forma directa con los derechohabientes, alcanzando una administración más humana, mas simple y dinamica.

Por otra parte se aprovecha al máximo todos los recursos humanos y materiales ya existentes, tanto en el FOVISCSTE, como en las Delegaciones Estatales.

Una vez que se definió el tipo de personal requerido para llevarse a cabo la Desconcentración Administrativa, fue necesario la impartición de cursos de capacitación que permitieron motivar al personal en cuanto a la importancia que tiene el proceso tanto para el mejoramiento del país, como para la Institución, una adecuada capacitación para un buen desempeño en las funciones que se desconcentran.

De acuerdo a la determinación de cargas de trabajo e integración de una plantilla de determinado personal y al número de acciones, se llegó a la conclusión de descontar a esta plantilla de personal que se requiere para llevar a cabo las funciones de desconcentración a las Delegaciones Estatales, atendiendo a la disponibilidad del personal ya existente, como a las necesidades del mismo proceso.

Esta plantilla inicial estuvo integrada por promedio de cuatro personas para cada uno de los estados seleccionados, actualmente es dependiendo de las necesidades de la Subdelegación de Vivienda, el personal fué el siguiente:

- Un representante (Subdelegado de Vivienda)
- Dos Jefes de Sección
- Una secretaria administrativa.

La capacitación del personal ha desconcentrarse es de vital importancia para el buen funcionamiento en la Subdelegación de Vivienda, toda vez que se necesita del funcionamiento adecuado dentro de la la misma, obedece a ello a la importancia de reforzar e integrar los conocimientos del personal previniendo la diversificación de funciones que habrá de realizar en su nuevo centro de trabajo, ya que tiene que abarcar las siguientes áreas: Administración, Finanzas, Jurídico, Técnica y la de Crédito.

El objetivo que persigue esta capacitación, es preparar técnicamente al personal seleccionado para que cumpla de manera eficiente las funciones que

le asignen en la Subdelegación de Vivienda, con la cual se pretende optimizar los trámites que los derechohabientes realicen en esa Unidad de Vivienda.

IV.2 PROCESO INTERNO DEL TRABAJADOR A DESCONCENTRARSE

Para tal efecto se llevo a cabo un proceso de selección a través de una convocatoria difundida por la Subdirección de Administración, previo convenio con el Comité Ejecutivo de la Sección XLII, a la que pertenece el FOVISSSTE.

Una vez lanzada la convocatoria, existió la inquietud del trabajador para desconcentrarse a cualquiera de los Estados que inicialmente se habían seleccionado; a los trabajadores interesados se les entrego un cuestionario para que lo llenaran, todo lo anterior con el objeto de conocer su situación laboral y socioeconómica. Una vez contestado lo entregaron a la Subdirección de Administración, para que esta con la información proporcionada por el trabajador, verificará si reunía los requisitos de disponibilidad, escolaridad y experiencia en el puesto en que iba a desconcentrarse, este último requisito no se ha cumplido al 100%, toda vez que el personal que se desconcentro ocupaba un puesto inferior, lo que acarrea problemas para realizar las funciones encomendadas en un principio.

Una vez que se selecciono al personal, se presento una relación a la Subdirección de Administración, quienes conjuntamente con el Comité Ejecutivo Seccional del SNTISSSTE Sección XLII, examinarón y elevaron a consideración del Vocal Ejecutivo para su autorización, previa consulta con

los Subdirectores de Area, a efecto de que consideren que el personal ha desconcentrarse no fuera sustituido con nuevas contrataciones, pero que sucede actualmente, la Administración observa la plantilla que tiene cada Area y si existen plazas vacantes, empieza a colocar a la gente que laboraba anteriormente con ellos, perjudicando así el Convenio celebrado con las autoridades administrativas.

IV.3 APOYO QUE RECIBE EL PERSONAL A DESCONCENTRARSE EN LAS DIVERSAS AREAS QUE COMPRENDE EL FOVISSSTE.

Una vez que el personal fue seleccionado para desconcentrarse a la Subdelegación de Vivienda correspondiente, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE lo apoya en lo siguiente:

a) MENAJE.- Que fue cubierto de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, presentando el trabajador el presupuesto de la empresa transportista, pudiendose pagar anticipadamente sujeto a comprobación.

b) TRANSPORTACION.- Los gastos de transportación del trabajador y sus familiares y/o dependientes económicos debidamente acreditados son cubiertos por la Administración.

c) VIATICOS.- Con el propósito de suministrar ayuda en forma económica al trabajador para concretar su instalación en su nuevo domicilio, se le asignarán viaticos hasta por quince días, dependiendo el lugar a

desconcentrarse. Asimismo el trabajador seleccionado podrá disfrutar licencia con goce de sueldo en el mismo periodo que se le otorguen los viaticos de acuerdo a los días que requiera y a que tengan derecho de acuerdo al Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo.

IV.1 FUNCIONES QUE EMPEZARON A DESCONCENTRARSE EN LAS DIVERSAS AREAS QUE CONPRENDE EL FOVISSSTE.

Las principales funciones que se empezaron a desconcentrar del Fondo de la Vivienda del ISSSTE a la Subdelegación de Vivienda y que fueron analizadas por los responsables de cada Area fueron:

AREA SOCIAL Y DE CREDITO

- Estudios de membresia
- Analisis de la demanda de vivienda
- Integración, revisión, seguimiento, calificación y dictaminación de expediente
- Adjudicación de vivienda
- Asesoría social para la integración de las PRODEC, A.C.
- Otorgamiento de Créditos Hipotecarios
- Trámites para pagos de créditos
- Ajustes Constructivos
- Regularización de descuentos
- Cofinanciamiento
- Cobros de amortización de créditos otorgados.

AREA DE FINANZAS

- Recuperación de créditos
- Actualización de estados de cuenta de los créditos otorgados
- Devolución de depósitos
- Implementación de un procedimiento de cobranza, vía sistema bancario nacional, que agilice y facilite el cobro de amortizaciones de créditos otorgados, regularice los descuentos y la liquidación del autoseguro.

AREA JURIDICA

- Formulación de convenios con las autoridades estatales y municipales para llevar a cabo las acciones del FOVISSTE
- Trámites jurídicos para la adquisición de terrenos
- Municipalización de módulos, entendido tanto como parte previa de construcción, como proceso de regularización de la vivienda ya adjudicada.
- Trámites oficiales ante las autoridades estatales y municipales para la concesión de servicios y licencias.
- Seguimiento de los trámites jurídicos que se deriven de la adjudicación de vivienda y del otorgamiento de créditos, incluyendo el aspecto contencioso en lo relativo a su naturaleza, vivienda deshabitada.
- Trámites relativos a la escrituración de la vivienda, integración de expedientes, seguimiento de trámites de pago, trámites ante notario.

AREA ADMINISTRATIVA

- Las relativas a la administración y control de los recursos humanos.

AREA TECNICA

- Dictámenes sobre la reserva territorial
- Levantamientos topográficos
- Supervisión y dictámenes de servicios municipales y comunitarios
- Integración de documentos para la obtención de licencias de construcción
- Supervisión de obra en compañía y coordinación con la UNITEC- Atención de quejas en relación a los ajustes constructivos.

Las funciones anteriores son de manera general, de las cuales se derivan funciones específicas. Están sujetas a análisis para que en función de la Desconcentración se planteen los procedimientos a efecto de que una vez desconcentrada la función exista la garantía de un buen servicio ; desempeño que permita un sistema de control requerido.

IV.5 OBJETIVOS QUE PERSIGUE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL FOVISSSTE.

El problema de la vivienda se ha ido acentuando cada día y como respuesta a ello, el Estado ha creado Instituciones que se ovaquen a la solución del mismo, toda vez que es uno de los principales problemas sociales que el país enfrenta, haciendo más creciente la necesidad de la

habitación.

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE, siendo una de estas Instituciones, presenta esquemas de organización que permitan llevar a cabo las funciones encomendadas de una manera eficiente y cumplir así con los objetivos que le son propios a través de la Desconcentración Administrativa.

•

IV.5.1 OBJETIVOS GENERALES

Dentro de los objetivos generales que persigue la Desconcentración Administrativa tenemos a los siguientes:

- 1) Atender con mayor eficiencia a las demandas de vivienda que presentan los derechohabientes.
- 2) Atender con mayor eficiencia la integración de expedientes de los servidores públicos, para la atención de los créditos que presta la Institución.
- 3) Prestar agilidad y prontitud a los servicios que otorga.
- 4) Alinear los servicios de asesoría social a la comunidad mediante la difusión y vigilancia de las políticas generales de operación.
- 5) Elevar los índices de eficiencia en lo relativo a módulos sociales.

6) Racionalizar los recursos humanos, materiales y económicos a través del acercamiento de los servicios que presta a los trabajadores, evitando traslados de provincia hacia oficinas centrales.

IV.5.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

La Desconcentración Administrativa pretende entre otros cosas:

- 1) Evitar el papeleo innecesario.
- 2) Disminuir gastos de operación por conceptos, entre otros de viáticos y pasajes.
- 3) Reubicar personal adscrito al Fondo de la Vivienda.
- 4) Aprovechar las instalaciones del ISSSTE en el interior de la República
- 5) Evitar gastos innecesarios de traslados de beneficiarios al Distrito Federal, a efecto de realizar un trámite.
- 6) Evitar pérdidas de tiempo en realizaciones de trámites en diferentes dependencias de la Institución implantando la ventanilla única.
- 7) Mantener contacto permanente con las autoridades.

IV.5.3 EL FOVISSSTE Y LA PROPUESTA EN EL PLAN DE DESARROLLO

El FOVISSSTE como organismo para atender las necesidades de vivienda de los trabajadores federales, se ubica dentro del sector de Desarrollo Urbano y Vivienda y es a los objetivos de éste, a los que debe de dirigir sus programas institucionales en el ambito de su respectiva competencia. En este sentido y a partir del diseño de sus objetivos, el FOVISSSTE se inserta al Plan Nacional de Desarrollo dentro del esquema de la división del sector público, en sectores de actividad en materia de vivienda.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo instituido por el Gobierno Federal para el periodo 1989-1994, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, da a conocer una de sus multiples preocupaciones por sacar adelante al país y es en materia de vivienda donde plasma una de sus inquietudes, debido principalmente al déficit que presenta tanto en las zonas urbanas como en las rurales, ha implantado por ello, en ese plan las bases y lineamientos necesarios para darle solución a mediano plazo a este fenómeno social. Para ello me he permitido transcribir algunos párrafos que considero importantes para una mejor comprensión del tema, ya que el Fondo de la Vivienda tiene una participación de gran importancia, así como a la Desconcentración Administrativa lo es en forma particular.

En el Plan Nacional de Desarrollo pronunciado por el Ejecutivo Federal nos menciona que: "las dependencias y entidades que en su oportunidad determine el Ejecutivo Federal elaboraran los programas sectoriales e

institucionales de mediano plazo para la ejecución del plan, en los términos de la ley de la materia y conforme a la temática siguiente:

'Vivienda...'

Dentro de esas Dependencias y Entidades que menciona el párrafo anterior, da lugar a que el ISSIE se uno de los organismos que se han preocupado por la dotación de vivienda, cómoda e higiénica, como lo menciona su propia Ley, así como la accesibilidad y de fácil pago para los servidores públicos que conforman la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSISE) u otros sindicatos independientes a esta, pero que tengan una cotización al ISSIE. Y es otro lineamiento del plan que reafirma los anterior al decir: 'el trabajador debe de disponer de morada digna y satisfactoriamente provista de los servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario, es un componente esencial del bienestar social, tanto de disfrute de satisfactores básicos directos, como por el claro impacto que estos tienen en la salud de la población. Todos los mexicanos deben tener acceso a estos servicios.

El Gobierno Federal, de manera coordinada con los Gobiernos Estatales y Municipales, pretenden emprender un programa nacional de suelo para la vivienda y desarrollo urbano que incluya tareas preventivas, orientadas a ampliar la oferta de tierra barata para la población de menores ingresos, esto se ha logrado para beneficio de los servidores públicos a través de los programas emprendidos por las autoridades del Fondo de la Vivienda del ISSIE con los programas de constitución de reservas territoriales que al

efecto resulta una garantía a futuro, llevándose también acciones correctivas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos en programas de mejoramiento urbano integrado; con esto existe una desconcentración de los programas que el Gobierno Federal va a otorgar a Gobiernos Estatales y Municipales para un mejoramiento adecuado a los recursos humanos y materiales que existen en los Estados. Estos gobiernos cuentan con apoyos como los siguientes:

- a) Autorización de los permisos de construcción para el total de las viviendas que comprenda el programa,
- b) El apoyo en las obras de urbanización que se requiera con precios adecuados, asesoría técnica y supervisión,
- c) La garantía de los servicios municipales correspondientes,
- d) Facilitar condiciones especiales en el pago de impuestos, escrituras y otros trámites de carácter oficial.

'Existen grandes rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada, la construcción de vivienda, además de responder a una de las más sentadas demandas de la sociedad que permita fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con los criterios de la política regional, el ejercicio en este sentido deberá ser enorme para corresponder a la magnitud del reto'

Lo anterior viene a significar la enorme necesidad que se tiene para atender la gran demanda de vivienda en todos los lugares del país, así como

dar la solución adecuada a este fenómeno social; para ello el Fondo de la Vivienda del ISSSTE ha elaborado conjuntamente con la sección sindical, el programa de la Desconcentración Administrativa, que viene a ser el puntal dentro del centro de trabajo en la agilización de los trámites que se requieren en las unidades desconcentradas.

'En materia de financiamiento para los demandantes de ingresos medios se darán las facilidades mediante plazos y condiciones de pago apropiados a su capacidad, a través de un uso más extenso de los sistemas de crédito ya existentes que dan lugar a pagos proporcionales al salario. Esto tiene la virtud de hacer el crédito a la vivienda más accesible que las formas tradicionales, reduciendo las necesidades del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada a los créditos'.

A este respecto el Fondo de la Vivienda ha buscado diversificar sus sistemas de financiamiento para incrementar el número de acciones de vivienda en favor de los trabajadores al servicio del estado, utilizando con más frecuencia el cofinanciamiento con bancos.

Este sistema se apoya con las bases que define FOVI, Banco de México, para apoyar la construcción y comercialización de vivienda de interés social, porque siempre esta sujeta a cambios de las reglas financieras, las razones que esa dependencia quiera apoyar, el análisis de los sujetos de crédito, entre otras limitantes.

Por otra parte, los reglas internas de operación del Fondo de la Vivienda, habían dejado a un lado las posibilidades de apoyo de los mismos derechohabientes a través de pequeños ajustes para dar igual posibilidad a los trabajadores sin limitar su ingreso al plan por bajo salario, a través de los planes de financiamiento con que cuenta, como ya lo mencione en capítulos anteriores.

Bajo esta perspectiva, la política de vivienda del país se encauzará a lograr los siguientes objetivos:

- a) avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa,
- b) Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los recursos, de los asentamientos humanos en el territorio nacional, y
- c) Aprovechar el efecto multiplicativo que tiene la vivienda en la actualidad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Se consolida el Sistema Nacional de Vivienda, mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias Federales, los organismos de vivienda, como FOVISSSTE, y los Gobiernos Estatales y municipales, acentuándose con mayor frecuencia y eficiencia la utilización de los recursos disponibles; fomentándose la desconcentración de decisiones en materia habitacional, avanzando en la modernización de los

organismos de vivienda y en particular, las acciones que FOVISSSTE esta emprendiendo en esta materia.

Existen demandantes potenciales de vivienda que teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos del principal e interes de los créditos no pueden hacer frente a los pagos iniciales, como el enanche, la escrituración y los derechos. Se promueven acciones para dar facilidades y en su caso, abatir el costo de estas erogaciones, así como la institución de mecanismos de ahorro vinculados al costo de las viviendas; otra; la creación de instrumentos de captación de largo plazo, como el ahorro bancario para vivienda. Estos instrumentos podran asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de créditos, con plazos extendidos como los que requiere el financiamiento para la vivienda.

Esta preocupación del Ejecutivo Federal, es captada y analizada por el Fondo de la Vivienda, toda vez que esta llevando a cabo programas para que el trabajador federal pueda adquirir una vivienda con mayor facilidad y es por eso que cada día se preocupa por el mejoramiento de los mismos, tal es el caso de la constitución de fideicomisos de apoyo para la consolidación de los programas.

Este fideicomiso se constituye en virtud de que dentro de los objetivos que persigue el FOVISSSTE es el operar y establecer sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores al servicio del Estado la resolución del problema habitacional.

"Una profunda simplificación administrativa de las gestiones de construcción facilitará abatir costos y los costos en la construcción de vivienda. A este respecto se continuará con la instalación y operación de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; se concertará con los gobiernos estatales / la DESCONCENTRACION de las facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de viviendas; se impulsará la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas y se fomentará ante los gobiernos locales la revisión de sus legislaciones en materia de condominios para su actualización y su homogenización".

Por lo anterior el Fondo de la Vivienda del ISSSTE ha estado llevando a cabo la DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, a través de las Subdelegaciones de Vivienda repartidas en la República Mexicana, así como el área metropolitana del Distrito Federal, para ofrecer un mejor servicio y grandes beneficios para el trabajador incorporado bajo su régimen.

IV.6 FUNCIONES QUE SE DELEGAN A LAS SUBDELEGACIONES DE VIVIENDA EN VIRTUD DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

El Instituto cuenta con Delegaciones Estatales, las cuales como Unidades Administrativas Desconcentradas, están jerárquicamente subordinadas a la administración central, teniendo facultades específicas para resolver sobre la materia, la competencia territorial que se determina dependiendo el asunto que se trate.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, tiene por atribuciones para resolver sobre las operaciones que realiza; excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva.

Dentro del programa de Desconcentración Institucional, el Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer la infraestructura necesaria para atender los asuntos de su competencia en los lugares en que éste financia ó construye unidades habitacionales, asegurando una rápida y expédita resolución de los mismos.

El Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, delega facultades específicas en las Subdelegaciones de Vivienda en las siguientes materias:

IV.6.1. ADMINISTRATIVA.- A las Subdelegaciones Administrativas y a las Unidades de Programación y Presupuesto se les delega la facultad de administrar el presupuesto de gasto corriente de las Subdelegaciones de Vivienda.

IV.6.2. CREDITO.- Se les delega las funciones de: Informar y orientar para la tramitación de créditos hipotecarios; recibir, revisar e integrar expedientes de los trabajadores; controlar el seguimiento de solicitudes de crédito en trámite, otorgar créditos de acuerdo a su presupuesto asignado; elaborar, integrar y evaluar los dictámenes técnico, legal y financiero; aprobar las solicitudes de acuerdo a dictámenes; supervisar el estudio de las condiciones jurídicas del inmueble ofrecido en garantía y a los gravámenes en su caso; supervisar el avance de obras de créditos otorgados

para construcción, ampliación y reparación o mejoras; realizar el pago de ministraciones y honorarios de avalúos de vivienda; cancelar cheques de crédito no operados; recibir y registrar los expedientes dictaminados; elaborar instrucciones a notario, etc..

IV.6.3. FINANZAS.- A las Subdelegaciones de Vivienda se les delega las siguientes funciones: cuantificar y pago de devolución de depósitos del 5%; regularizar los descuentos; la emisión de los estados de cuenta; captación de pago por caja de amortización de crédito; autorización y devolución de pagos indebidos; elaboración y operación de liquidación por autoseguro; registro, control y autorización de pago de mantenimiento a módulos sociales; pago de créditos hipotecarios; apoyo informático para el otorgamiento de un crédito; planear, programar el presupuesto de ingresos y egresos; elaborar mensualmente estados de situación presupuestal y remitirlo a oficinas centrales dentro de los diez primeros días siguientes de cada mes; solicitar la radicación de los recursos financieros necesarios para su operación a las oficinas centrales; registrar contablemente los ingresos y egresos; etc..

IV.6.4. TECNICA.- A las Subdelegaciones de Vivienda se les delegan las siguientes funciones: tramitación de permisos relacionados con la construcción de módulos sociales; diligencias de apeo y deslinde; constancia de inafectabilidad agraria; impuesto predial, certificado de libertad de gravámenes, factibilidad de uso de suelo; proyecto ejecutivo, permiso de fraccionamiento de conjunto habitacional, factibilidad de servicios, proyecto y contratación del servicio de la red de distribución eléctrica, alumbrado público, electrificación de vivienda, alineamiento, número oficial

y licencia de construcción, derechos de conexión de agua potable y alcantarillado, proyecto de instalación de gas; peritaje para la obra civil e instalación eléctrica y de gas; contratación de mantenimiento transitorio en los módulos sociales; simplificación de los trámites relacionados con la entrega y recepción de los conjuntos habitacionales al municipio, etc..

IV.6.5. JURIDICO.- El FOVISSSTE se reserva la facultad de verificar en el Registro Público de la Propiedad, que el solicitante no sea propietario de algun bien inmueble; lo anterior permitirá que el futuro acreditado sea quien realice el trámite; luego entonces, a las Subdelegaciones de Vivienda se le delegan las siguientes funciones: llevar a cabo los trámites que requiera para la municipalización y escrituración de los módulos sociales financiados por el Fondo de la Vivienda; emitir los dictámenes que se requieren para la aplicación del seguro a que se refiere el artículo 111 de la Ley del ISSSTE; los trámites fiscales que sean necesarios efectuar sobre viviendas financiadas por el Fondo; intervenir en los juicios de cualquier materia, acciones jurídicas y extrajudiciales o en los que su patrimonio se vean afectados.

Los Subdelegaciones de Vivienda, dependen jerárquicamente de cada uno de los Delegados del Instituto, normativamente de los titulares de las Áreas en que este acto les delegan las facultades señaladas, quienes además tendrán tendrán las facultades de supervisar las actividades que realicen.

Las facultades de administrar los recursos humanos y materiales que

requiera cada una de las Subdelegaciones de Vivienda, se regirá de acuerdo a las políticas establecidas por las áreas centrales. Estos serán incrementados de acuerdo a las necesidades operativas que en cuanto a su funcionalidad requiera cada una de ellas, siendo determinadas conjuntamente por la delegación correspondiente y las áreas centrales de Fondo de la Vivienda.

Cada Subdelegación de Vivienda contará con un titular designado por el C. Director General del Instituto a propuesta del Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

Los Delegados del Instituto, aportan todos los elementos que requiera la institución y operación de las Subdelegaciones de Vivienda para el desarrollo de sus funciones, los Subdelegados de Vivienda enviarán al Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, al Coordinador de las Subdelegaciones Estatales de Vivienda y cada una de las áreas, los informes periódicos que se encuentran establecidos o que se instituyan conforme al programa y lineamientos dictados por dichos funcionarios, al Director General y la Junta Directiva o la Comisión Ejecutiva.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA CONCLUSION

El problema de los trabajadores es en parte, resultado del acelerado crecimiento demográfico que ha provocado un rápido crecimiento de urbanización, concentrando las presiones demográficas sobre áreas relativamente pequeñas del territorio disponible, encareciendo el precio de la tierra, los costos de producción y elevando las rentas de las unidades disponibles. Por lo tanto, el problema debe atacarse prioritariamente en los núcleos urbanos del país donde sea mayor la presión demográfica.

Para establecer una estrategia encaminada a la solución de la misma se requiere de una Desconcentración Administrativa organizada y capacitada en funciones y en su personal, todo esto es debido principalmente a que la mayoría de los trabajadores federales, su concentración en las ciudades es más acentuada y por lo tanto se ve al Ejecutivo Federal en la necesidad de Desconcentrar a los Organismos de Estado. Así es como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, marca la pauta para la Desconcentración del Fondo de la Vivienda en las Delegaciones Estatales.

La dinámica implantada por la administración del Fondo de la Vivienda del ISSSTE en cumplimiento con las disposiciones del Director General del Instituto, a efecto de darle mayor solidez y eficacia operativa en la prestación de sus servicios ha consistido en realizar las modificaciones estructurales en el FOVISSSTE sin descuidar su orden operativo.

En este proceso, ha sido importante la concentración de acciones entre las instancias que componen los órganos de Gobierno del Instituto, para ello fue necesario un análisis y una discusión interna de las medidas viables para encarar los problemas, afrontando riesgos al error y lograr los avances en un camino no exento de dificultades.

La tasa de crecimiento demográfico, estimada en base a la concentración urbana, el número de trabajadores federales, la demanda de créditos para la vivienda al Fondo de la Vivienda y el grado de atracción para inmigrantes, alcanza índices altos que no son comparables con los existentes en las entidades de Desconcentración Administrativa, que se da para el aprovechamiento máximo de los bienes inmuebles y materiales y fundamentalmente el humano.

Es un aspecto importante de regulación y control acerca de la Desconcentración Administrativa dentro del FOUVSSSTE, debido principalmente a la excesiva centralización de funciones dentro de la capital de la república. La tramitación que se realizaba dentro de las Delegaciones Estadales del ISSSTE, hacia la tramitación de documentos lento y difícil, lo que daba lugar al derechohabiente a trasladarse a la Ciudad de México.

SEGUNDA CONCLUSION

Las Subdelegaciones de Vivienda tienen ahora bajo su responsabilidad, la ejecución de los principales programas que lleva a cabo el Fondo de la Vivienda, tales como los menciono en el capítulo referente al FOVISSSTE.

Para que el proceso de Desconcentración Administrativa fuera efectivo, se radicaron recursos a las Subdelegaciones de Vivienda, a través del sistema nacional bancario, lo cual permite a los Subdelegados disponer con oportunidad el presupuesto que le ha sido asignado para el cumplimiento de los programas que le son señalados.

Considero necesario la implementación de sistemas de apoyo al personal que se desconcentra que permitan un buen funcionamiento para llegar a obtener máximos resultados dentro de las Subdelegaciones de Vivienda y que este personal obtenga mayores beneficios posibles en base a lo siguiente:

1) La elaboración de un acuerdo que asiente con toda claridad las bases y lineamientos, dentro de los cuales operará la representación del FOVISSSTE en las diferentes áreas delegacionales del Instituto. Dentro de este acuerdo deberán estar perfectamente establecidas las líneas de autoridad que al mismo tiempo denoten la dependencia a la Vocalía Ejecutiva del Fondo de la Vivienda en las decisiones importantes, adecuándose a la estructura existentes en esas delegaciones, sin hacer menoscabo a la organización ya existente.

2) Es necesario que se establezcan las bases del entendimiento entre autoridades del FOVISSSTE, la Delegación Estatal y la FSTSE, que permitan coordinadamente llevar a cabo las funciones correspondientes.

Es dable mencionar la necesidad de contar con el apoyo suficiente por parte de las Delegaciones Estatales del ICSSTE para la ubicación física de la representación del Fondo de la Vivienda en las entidades federativas en que se va a desconcentrar, es decir que en la medida de sus posibilidades se proporcione el espacio y mobiliario suficientemente requerido para llevar a cabo las funciones a desempeñar, llegando con esto a una optimización en sus tareas por parte del desconcentrado.

Actualmente existe una reestructuración orgánica en el Fondo de la Vivienda, en la cual se está llevando a cabo ajustes en el programa de simplificación y desconcentración administrativa, dando con esto un adelgazamiento dentro del Instituto, eliminando, reubicando y modificando algunos trámites y procedimientos para poder alcanzar los objetivos trazados.

Es importante contar con un Reglamento Interno que permita al trabajador desconcentrado, gozar de los mismos derechos que los de oficinas centrales, al respecto presento un proyecto de reglamento para salvaguardar los intereses del trabajador en las subdelegaciones de vivienda correspondientes, y el cual posteriormente someteré a la consideración de la Autoridad Administrativa del Fondo de la Vivienda, así como a la sección sindical respectiva.

Sin embargo el esfuerzo realizado por la Autoridad Administrativa y la Sección Sindical deberán de intensificarse ya que estoy convencido de que aún falta mucho por hacer.

REGLAMENTO INTERNO PARA TRABAJADORES A DESCONCENTRARSE

EXPOSICION DE MOTIVOS

Preocupación fundamental del Ejecutivo Federal ha sido, la transformación de la visión de las instituciones gubernamentales, respecto de los servicios y prestaciones que otorga, de la atención que reciben los usuarios y beneficiarios, de la Desconcentración y Simplificación de los trámites administrativos y de la oportunidad y condiciones en que sean prestados.

Es bajo estos lineamientos lo que ha generado que el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de sus autoridades administrativas, quienes conjuntamente con la Sección XLII del SNTIISSTE, comparten responsable y solidariamente su convicción dentro de este proceso de Desconcentración Administrativa para una transformación y mejoramiento de la Administración Pública.

Es por ello que he considerado la necesidad de regular todas las acciones en la que fundamentalmente se encuentran involucradas las legítimas aspiraciones de superación en la vida personal de todos y cada uno de los trabajadores del Fondo de la Vivienda, en correlación a las funciones que van ha desempeñar en la Subdelegación de Vivienda.

Es por ello, que sugiero la creación de un Reglamento relacionado con la Desconcentración Administrativa en el Fondo de la Vivienda del IGSSTE a las Subdelegaciones de Vivienda, tanto foráneas como metropolitanas.

Lo anterior, se encuentra fundamentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 17 a la letra dice: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

En el Decreto por el que las Dependencias y Entidades deben elaborar un programa de Desconcentración Administrativa, publicada en el Diario Oficial el 18 de Junio de 1984 y el Decreto que dispone las acciones concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos trámites que realicen ante ellas.

Este instrumento regulará la forma y manera en que se deben desconcentrar los trabajadores a través del establecimiento de normas en el sistema de operación que se sigue en la Subdelegaciones de Vivienda, en la cual contará con cada puesto con el personal que reúna los requisitos y características señaladas por las autoridades administrativas del Fondo, así

como el personal necesario que requiera cada Subdelegación de Vivienda para beneficio común para ambas parte y así cumplir con los objetivos señalados.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El presente reglamento fija el procedimiento, trámites y requisitos que deben satisfacer los trabajadores del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, para que se lleve a cabo la Desconcentración Administrativa en las Subdelegaciones de Vivienda.

Artículo 2.- Las disposiciones de este reglamento son de observancia obligatoria para el titular y demás funcionarios del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Sección Sindical y los trabajadores de base y de confianza.

Artículo 3.- Para la interpretación y aplicación del presente Reglamento se denominarán:

- I.- El Fondo de la Vivienda: al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- II.- El Titular: al Vocal Ejecutivo del Fondo de la Vivienda.
- III.- El Secretario Seccional: al Secretario General de la Sección XLII.
- IV.- La Sección Sindical: al Comité Ejecutivo de la Sección XLII.
- V.- La Subdelegación de Vivienda: a la Subdelegación de Vivienda correspondiente.
- VI.- La Ley: a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- VII.- La Ley del ISSSTE.- a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del del Estado.

VIII.- El Reglamento: al presente Reglamento de Desconcentración Administrativa en el Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

IX.- Las Condiciones Generales: a las Condiciones Generales de Trabajo del ISSSTE.

Artículo 4.- La Desconcentración Administrativa en el Fondo de la Vivienda se regirá de acuerdo a los programas establecidos por las autoridades administrativas, previo acuerdo con la Sección Sindical y del requerimiento de personal en la Subdelegación de Vivienda de acuerdo a las funciones a llevarse a cabo.

Artículo 5.- Todo el personal a desconcentrarse deberá ser seleccionado y capacitado de acuerdo a la función que va a desempeñar en la Subdelegación de Vivienda. Lo anterior a fin de que sean aprovechados los recursos materiales, humanos y económicos con que cuenta ésta.

Artículo 6.- Para los efectos de este reglamento, el aspirante a desconcentrarse, es el trabajador que solicite su desconcentración, su cambio de residencia a alguna Subdelegación de Vivienda, para lo cual debe reunir previamente los requisitos señalados por las autoridades Administrativas y la Sección Sindical.

Artículo 7.- En caso de que alguna Subdelegación de Vivienda, solicite algún trabajador de oficinas centrales que sea técnicamente especializado para el desempeño de una función determinada, la Administración y la Sección

Sindical podrán disponer del personal que ha solicitado su desconcentración con anticipación a otro con las mismas características, sino cumplen los requisitos para ocupar la plaza solicitada, se tendrá la opción de desconcentrar algún trabajador de confianza, previa aceptación de éste y de su jefe inmediato.

Artículo 8.- La personalidad jurídica del Titular y demás funcionarios del Fondo de la Vivienda, se acredita conforme a lo dispuesto por los artículos 151, 165, 166 y c.s. de la Ley del ISSSTE.

Artículo 9.- El Comité Ejecutivo de la Sección Sindical, así como de otra persona que actúe a nombre de la Vivienda, mediante oficio del Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional del ISSSTE, de acuerdo a los artículos 5, 6, 7, 8, de las Condiciones Generales.

Artículo 10.- Los dirigentes sindicales de las Subdelegaciones de Vivienda, tendrán personalidad para representar a los trabajadores ante los jefes inmediatos de sus unidades de trabajo.

Artículo 11.- El Fondo de la Vivienda tratará los asuntos individuales o colectivos derivados del trabajo con la representación sindical de las Subdelegaciones de Vivienda, sin detrimento de la facultad que todo trabajador tiene para ejercitar sus derechos.

Artículo 12.- El trabajador de base que se desconcentre, tendrá derecho a obtener cuatro categorías superiores, sin lesionar derechos de terceros;

estas categorías serán de acuerdo al puesto que se ocupa, logrando obtener el máximo dentro del mismo.

Artículo 13.- Al desconcentrarse el trabajador deberá de otorgarsele un nombramiento, el cual será el documento en el cual se formaliza la relación de trabajo entre el Instituto a través de su Fondo de la Vivienda y sus trabajadores de base, la falta del mismo no afectara los derechos de los trabajadores, si éste acredita tal calidad mediante otra que lo supla o compruebe en su caso la existencia de la relación jurídica-laboral. Los nombramientos se podrán otorgar siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Bolsa de Trabajo.

Artículo 14.- Los nombramientos de los trabajadores a desconcentrarse deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, y dependientes económicos;
- II.- Los servicios que deberá de prestar;
- III.- Las funciones que desempeñará en la Subdelegación de Vivienda y el Area de adscripción;
- IV.- El caracter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo, por obra determinada o de confianza;
- V.- La duración de la jornada de trabajo y determinación del turno y horario en que se prestará el servicio;
- VI.- Puesto, sueldo y demas prestaciones que deberá de percibir el trabajador;

VII.- La Subdelegación de Vivienda en que prestará sus servicios.

Artículo 15.- Una vez reunidos los requisitos anteriores el trabajador deberá de presentarse como lo marca el oficio de notificación para incorporarse a la Unidad de Vivienda.

Artículo 16.- El nombramiento quedará sin efecto y será dado de baja el trabajador, si recibe la orden de presentación no toma posesión dentro de los plazos siguientes:

a) De 10 días hábiles para el trabajador que radique en el Distrito Federal o Área Metropolitana, si va a desconcentrarse a alguna Subdelegación de Vivienda de estas.

b) De 15 días hábiles para el trabajador que se desconcentre en algún Estado de la república, salvo los motivos que lo impidan sean debidamente justificables.

Artículo 17.- Para que un trabajador pueda ser desconcentrado a la Subdelegación de Vivienda debe de reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser de base definitiva, provisional o en caso de que se requiera ser de confianza;

II.- Tener deseos de radicar en la entidad federal en que se desconcentrará;

III.- Participar en el proceso de selección del personal ha desconcentrarse;

IV.- Tener una asistencia como mínimo de un 80% al curso de capacitación que

impartirá el personal del Fondo de la Vivienda de las Areas correspondientes previo acuerdo entre las autoridades administrativas y sindicales.

VI.- Aprobar el curso de conocimiento del mismo;

VII.- Que las funciones que realiza sean requeridas por la Subdelegación de Vivienda.

VIII.- Tomar posesión del empleo en la fecha fijada por la autoridad correspondiente.

Artículo 16.- En ningún caso, el cambio de funcionarios del Fondo de la Vivienda podrá afectar los derechos de los trabajadores.

Artículo 17.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59. Constitucional, nadie podrá ser obligado a prestar sus servicios personales en la Subdelegación de Vivienda sin justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Artículo 18.- En la Subdelegación de Vivienda, en la que por necesidades específicas se requiera de la existencia de normas y lineamientos internos de trabajo, estos se fijarán por el Subdelegado de Vivienda con intervención sindical y su aplicación será uniforme para el trabajador desconcentrado.

Artículo 19.- La terminación de los efectos del nombramiento, se regirá de acuerdo a lo previsto en los artículos 41, 42, 43, 44, 45, y 46 de las Condiciones Generales.

Artículo 22.- Las solicitudes de cambio de adscripción dentro de una misma Subdelegación, de una hacia otra ó en su caso el retorno a oficinas centrales se sujetará a las siguientes normas:

- a) El interesado podrá presentar por escrito al sindicato correspondiente ó en su caso, al Subdelegado de Vivienda la solicitud de cambio.
- b) Dicho cambio solo podrá realizarse de acuerdo con los datos contenidos en la solicitud explicando las razones y circunstancias que funden y motiven la petición.

Los cambios de adscripción pueden acreditarse con la plaza de base que ocupe el solicitante, siempre y cuando los servicios de este son necesarios en el lugar que pretende residir, o bien de acuerdo al artículo 51 de las Condiciones Generales.

Artículo 23.- Dentro de los derechos del trabajador no desconcentrado, tenemos los siguientes:

- I.- Ser promovido dentro de la Subdelegación de Vivienda de acuerdo a su capacidad y desenvolvimiento en su trabajo; esto será en base al escalafón respectivo;
- II.- Percibir los salarios o emolumentos que le correspondan por el desempeño de las labores ordinarias 15 días después como máximo de haberse desconcentrado;
- III.- Recibir el beneficio del menaje, de acuerdo al artículo 13 de la Ley;
- IV.- El pago de transportación del trabajador y sus dependientes económicos debidamente acreditados a la Subdelegación de Vivienda, los cuales serán

cubiertos por la administración del Fondo de la Vivienda;

V.- Recibir viáticos como ayuda económica para concretar su instalación en su nueva residencia, los cuales serán por la cantidad de 15 días;

VI.- Disfrutar de las mismas prestaciones que los demás trabajadores pertenecientes al Fondo de la Vivienda que laborarán en oficinas centrales;

VII.- Recibir un trato digno y decoroso por parte de sus superiores y subalternos;

VIII.- Recibir de los beneficios y disfrutar de las prestaciones que le corresponden de acuerdo a lo que establece la Ley, la Ley del ISSSTE y el presente reglamento;

IX.- Ser considerado para ocupar puestos de confianza, de acuerdo al convenio en el que se instituye en el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, el servicio civil de carrera;

X.- Recibir las indemnizaciones y demás prestaciones que le corresponden como consecuencia de los riesgos de trabajo;

XI.- Los demás derechos que señala el artículo 48 de las Condiciones Generales;

XII.- Los que acuerden en la Subdelegación de Vivienda.

Artículo 24.- Son obligaciones del trabajador desconcentrado:

a) Cumplir con las disposiciones de la Ley, éste ordenamiento y demás instrumentos aplicables;

b) Asistir con puntualidad al desempeño de sus labores, conforme a lo dispuesto en éste reglamento;

c) Presentarse a sus labores aseados y vestidos decorosamente;

- d) Desempeñar las funciones propias de su nombramiento con la intensidad y calidad que se requiera;
- e) Guardar la discreción debida en el desempeño de sus labores conforme a sus funciones;
- f) Tratar con diligencia y cortesía al público;
- g) Obedecer las ordenes e instrucciones que reciba de sus superiores en la Subdelegación de Vivienda en los asuntos que le son propios en los servicios y funciones a su cargo;
- h) En caso de cese, renuncia, cambio de adscripción o licencia, entregar mediante acta e inventario fondos y bienes que estén a su guarda o custodia, y,
- i) Asistir a los programas de capacitación, adiestramiento o especialización que se promueva en la Subdelegación de Vivienda, para participar en las investigaciones técnicas y científicas que se requieran para el logro de los objetivos del propio Fondo de la Vivienda.

Artículo 25.- Dentro de las prohibiciones del trabajador, se requerirá de acuerdo al artículo 44 de la Ley y el artículo 50 de las Condiciones Generales, siendo observables para todo el personal que se desconcentre.

Artículo 26.- El trabajador desconcentrado podrá gozar y disfrutar de todos Abeneficios y prestaciones que consagra el presente reglamento.

Artículo 27.- El trabajador desconcentrado se requerirá de acuerdo a lo estipulado en el presente Reglamento y de los demás ordenamientos que de él se deriven.

ANEXOS



ISSSTE
FONDO DE
LA VIVIENDA

CONVOCATORIA

A fin de dar cumplimiento al Programa de Desconcentración Administrativa dispuesta por el Ejecutivo Federal, la Subdirección de Administración del FOVISSSTE y el Comité Ejecutivo de la Sección XLII del SNTISSSTE, convocan al personal de este Organismo que desee inscribirse en el proceso de selección para ser transferidos a las Unidades de Vivienda de la Zona Metropolitana del D.F., así como a las de las Entidades Federativas del País, de acuerdo a la siguiente:

- 1.- El personal considerado en este proceso de selección para dicha desconcentración, deberá ocupar plaza con las siguientes características:
 - A) Ser de Base Definitiva
 - B) Tener categoría de:
 - 1.- Técnico
 - 2.- Secretaria A, B.C. o D
 - 3.- Auxiliar Administrativo
- 2.- Asimismo, deberá acudir a la Jefatura de Servicios de Administración a registrarse y recibir para su llenado el "Cuestionario de Recursos Humanos", mismo que deberá presentarse a más tardar el 8 de agosto del año en curso, en la mencionada Jefatura de Servicios.
- 3.- De acuerdo al análisis de dichos cuestionarios, la Jefatura de Servicios de Administración comunicará a aquellas personas que hayan sido seleccionadas, previa conocimiento y aprobación de su área de adscripción, la fecha en la que se llevará a cabo la etapa de capacitación.

Sin otra particular de momento, aprovecho para enviarles un cordial saludo.

EL SUBDIRECTOR DE ADMINISTRACION

EL SRIO. GENERAL DE LA
SECCION XLII DEL - -
SNTISSSTE

C.P. EDUARDO VIESCA VILLALBA

ARQ. ERNESTO PACHECO GTZ.



ISSSTE
FONDO DE
LA VIVIENDA

OFICIO DIRIGIDO AL SUBDIRECTOR COMUNICANDO
LOS NOMBRES DEL PERSONAL SELECCIONADO DE SU AREA

C.
SUBDIRECTOR DE
P R E S E N T E .

Con el propósito de dar cumplimiento al Programa de Desconcentración Administrativa dispuesta por el Ejecutivo Federal, me permito comunicarle que derivado de los acuerdos tomados entre el Fondo de la Vivienda del ISSSTE y el Comité Ejecutivo de la Sección XLII del - SNTISSSTE, y toda vez que el C. _____, quien se encuentra adscrito al Departamento de _____ de la Jefatura de Servicios de _____, de esa área a su digno cargo ha sido seleccionado para incorporarse a la Unidad de Vivienda de la Delegación Estatal de la ciudad de _____.

De acuerdo a lo anterior mucho agradeceré, en caso de no existir inconveniente al respecto que le sean brindadas las facilidades al empleado antes referido, para que pueda asistir al curso de capacitación instrumentado para tal efecto.

A t e n t a m e n t e
EL SUBDIRECTOR DE ADMINISTRACION

C.P. EDUARDO VIESCA VILLALBA

- c.c.p. LIC. JORGE DE LA ROSA SANCHEZ.- Vocal Ejecutivo del Fondo de la Vivienda del I.S.S.S.T.E.-
LIC. JUAN MEDINA DOMENZAIN.-
LIC. RICARDO CUEVAS FERNANDEZ.- Jefe de Servicios de Administración
Jefe de Servicios del Area.
Jefe de la Unidad de Vivienda.-
LIC. SALVADOR RAMIREZ LOPEZ.- Jefe del Departamento de Recursos Humanos.
DELEGADO ESTATAL DEL I.S.S.S.T.E.



OFICIO DE ADSCRIPCION A LA UNIDAD DE VIVIENDA

C.

En cumplimiento al Programa de Desconcentración Administrativa dispuesto por el Ejecutivo Federal, me permito comunicarle que de acuerdo al programa respectivo en este Organismo, se ha autorizado su nombramiento para que a partir de la fecha quede adscrito a la Unidad de Vivienda de la ciudad de Estado de , conservando su misma categoría y de acuerdo a las condiciones laborales establecidas conjuntamente con el Comité Ejecutivo de la Sección XLIII del SNTISSSTE.

Por lo anterior agradeceré presentarse con el C. , Jefe de la Unidad de Vivienda antes mencionada, a efecto de recibir las instrucciones correspondientes.

Sin otro particular de momento.

Atentamente
EL SUBDIRECTOR DE ADMINISTRACION

C.P. EDUARDO VIESCA VILLALBA

- c.c.p. LIC. JORGE DE LA ROSA SANCHEZ.- Vocal Ejecutivo del Fondo de la Vivienda del ISSSTE.
LIC. JUAN MEDINA DOMENZAIN.- Coordinador Asesores
LIC. RICARDO CUEVAS FERNANDEZ.- Jefe de Servicios de Administración.
JEFE DE LA UNIDAD DE VIVIENDA.-
LIC. SALVADOR RAMIREZ LOPEZ.- Jefe del Departamento de Recursos Humanos.-
DELEGADO ESTATAL DEL I.S.S.S.T.E.
SUBDIRECTOR DEL AREA



ISSSTE
FONDO DE
LA VIVIENDA

CONVOCATORIA

A TODO EL PERSONAL DE BASE
PROVISIONAL, DEFINITIVO Y
DE CONFIANZA
P R E S E N T E

EN RELACION A NUESTRA CONVOCATORIA

CON FECHA MEDIANTE LA CUAL SE INFORMA SOBRE LA APERTURA DE REGISTRO PARA EL PERSONAL INTERESADO EN LA DESCONCENTRACION DEL FONDO DE LA VIVIENDA, TANTO EN LA ZONA METROPOLITANA, COMO EN LAS DIVERSAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL PAIS, Y EN VIRTUD DE QUE A LA FECHA NO SE HA CUBIERTO CON CANDIDATOS SUFICIENTES PARA INTEGRAR LA PLANTILLA MINIMA DE PERSONAL QUE SE REQUIERE EN LAS UNIDADES DE VIVIENDA, POR MEDIO DEL PRESENTE NOS PERMITIMOS AMPLIAR LA CONVOCATORIA ANTES MENCIONADA A EFECTO DE QUE EL PERSONAL CON BASE PROVISIONAL Y DE CONFIANZA, ESTOS ULTIMOS HASTA LA CATEGORIA DE SUPERVISOR, PUEDAN PARTICIPAR EN EL PROCESO DE DESCONCENTRACION ANTES MENCIONADO.

FOR LO ANTERIOR, ANEXO SE DETALLAN LAS CIUDADES Y ENTIDADES FEDERATIVAS QUE A LA FECHA QUEDAN PENDIENTES DE DEFINIR EL PERSONAL QUE HABRA DE SER DESCONCENTRADO, SOLICITANDO A LOS INTERESADOS ACUDAN A LA JEFATURA DE SERVICIOS DE ADMINISTRACION, UBICADA EN EL TERCER PISO DE ESTE EDIFICIO SEDE, A FIN DE REGISTRARSE Y RECIBIR EL CUESTIONARIO DE RECURSOS HUMANOS, MISMO QUE DEBERA SER DEVUELTO DEBIDAMENTE REQUISITADO A MAS TARDAR EL DE SEPTIEMBRE DEL AÑO EN CURSO.

SIN OTRO PARTICULAR, NOS ES GRATO ENVIARLES UN CORDIAL SALUDO.

A T E N T A M E N T E

C.P. EDUARDO VIESCA VILLALBA
SUBDIRECTOR DE ADMINISTRACION

ARO. ERNESTO PACHECO GUTIERREZ
SRIO. GRAL. DE LA SECC. XLII -
... DEL SNTISSSTE

LIC. RICARDO CUEVAS FERNANDEZ
JEFE DE SERVICIOS DE ADMINISTRACION

PSIC. ADOLFO ORTEGA FLORES
SRIO GRAL. ADJUNTO DE LA SECC.
XCVI DEL SNTISSSTE.

FONDO DE LA VIVIENDA DEL I.S.S.S.T.E.
PROGRAMA DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA
CUESTIONARIO DE RECURSOS HUMANOS

FECHA _____

1. DATOS LABORALES

- 1.1 Nombre _____
 Apellido Paterno Apellido Materno Nombre (s)
- 1.2 Número de Expediente _____
- 1.3 Categoría _____
- 1.4 Puesto _____
- 1.5 Subdirección _____
- 1.6 Jefatura de Servicios _____
- 1.7 Departamento _____
- 1.8 Sección _____
- 1.9 Tipo de Nombramiento :
- | | |
|----------------------|-----|
| A.- Base Definitiva | () |
| B.- Base Provisional | () |
| C.- Base Interina | () |
| D.- Confianza | () |
| E.- Honorarios | () |
- 1.10 Teléfono oficina _____ Extensión _____
- 1.11 Fecha de Ingreso _____

2.- DATOS GENERALES

2.1 Estado Civil _____

2.2 Escolaridad _____

2.3 Domicilio _____

_____ Teléfono _____

3.- DATOS DEL CONYUGE

3.1 Nombre _____

Apellido Paterno Apellido Materno Nombre (s)

3.2 Ocupación _____

3.3 Empresa u Organismo si trabaja _____

4.- DEPENDIENTES ECONÓMICOS

4.1 Número de Dependientes Económicas _____

4.2 Dependientes Económicos en Edad Escolar _____

	NOMBRE	EDAD	GRADO ESCOLAR
1.-	_____	_____	_____
2.-	_____	_____	_____
3.-	_____	_____	_____
4.-	_____	_____	_____
5.-	_____	_____	_____
6.-	_____	_____	_____
7.-	_____	_____	_____

4.3 Otros Dependientes Económicos que habite(n) con usted

	NOMBRE	EDAD	PARENTESCO
1.-	_____	_____	_____
2.-	_____	_____	_____
3.-	_____	_____	_____
4.-	_____	_____	_____
5.-	_____	_____	_____

5.- VIVIENDA

5.1 La vivienda que habita es:

- a) Propia () e) Otro tipo, especifique: _____
b) Rentada () _____
c) Prestada () _____
d) Con gravamen () _____

5.2 Si su vivienda es propia fue adquirida a través de:

- a) Crédito Unitario FONISSSTE ()
b) Vivienda Financiada FONISSSTE ()
c) Crédito Hipotecario ISSSTE ()
d) Crédito Bancario ()
e) Otro tipo, especifique _____

6.- DESCONCENTRACION

6.1 A que parte de la República desea cambiar su residencia ?

6.2 Señale en orden de importancia los motivos por los que está dispuesto a cambiar de residencia:

- 1.- _____
2.- _____
3.- _____
4.- _____
5.- _____

6.3 Señale los nombres de los miembros de su familia que se trasladaría con usted:

- 1.- _____
2.- _____
3.- _____
4.- _____

- 4.- _____
- 5.- _____
- 6.- _____
- 7.- _____

6.4 *Comentarios del Trabajador :*

FIRMA

6.5 *Comentarios del Departamento de Recursos Humanos :*

PERFIL DEL PUESTO DEL JEFE DE LA UNIDAD DE VIVIENDA

NOMBRE DEL PUESTO:	JEFE DE LA UNIDAD DE VIVIENDA
CATEGORIA:	SUBDELEGADO ESTATAL
TIPO DE NOMBRAMIENTO:	CONFIANZA
DESCRIPCION:	DELEGACION DEL ISSSTE EN LA ENTIDAD FEDERATIVA
JEFE DE INMEDIATO	DELEGADO DEL ISSSTE EN LA ENTIDAD FEDERATIVA
PUESTO BAJO SU MANDO:	TECNICO, SECRETARIA, AUXILIAR ADMINISTRATIVO.
DEPENDENCIA FUNCIONAL Y TECNICA:	FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE A TRAVES DE LA COORDINACION DE UNIDADES DE VIVIENDA Y LAS AREAS CENTRALES RESPECTIVAS
REQUERIMIENTOS DEL PUESTO:	
HORARIO DE TRABAJO:	TIEMPO COMPLETO
EXPERIENCIA	MINIMO TRES AÑOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
EDAD:	DE 25 A 60 AÑOS
NIVEL DE ESCOLARIDAD:	PROFESIONISTA TITULADO (DE PREFERENCIA CON EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA)
CONOCIMIENTOS BASICOS	PLANEACION, ORGANIZACION, DIRECCION, EVALUACION Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS DE OTORGAMIENTO Y RECUPERACION DE CREDITOS PARA VIVIENDA LEY Y REGLAMENTOS DEL ISSSTE ORGANIZACION Y OPERACION DEL ISSSTE.
HABILIDADES Y APTITUDES:	SENTIDO DE RESPONSABILIDAD INICIATIVA SABER CONVERCER SABER COORDINAR ESPIRITU DE JUSTICIA SENTIDO DE EQUIDAD FACILIDAD DE EXPRESION ORAL Y ESCRITA CAPACIDAD DE ANALISIS Y SINTESIS

PERFIL DEL PUESTO DE TECNICO

NOMBRE DEL PUESTO	TECNICO
CATEGORIA	TECNICO
TIPO DE NOMBRAMIENTO	BASE
	EN CASO DE NO TENERSE CANDI- DATO DE BASE, SERA PERSONAL- DE CONFIANZA
ADSCRIPCION	DELEGACION DEL ISSSTE EN LA ENTIDAD FEDERATIVA
JEFE INMEDIATO	JEFE DE LA UDA. DE VIVIENDA
PUESTO BAJO SU MANDO	NINGUNO
DEPENDENCIA FUNCIONAL Y TECNICA:	JEFE DE LA UDA. DE VIVIENDA
<u>REQUERIMIENTOS DEL PUESTO:</u>	
HORARIO DE TRABAJO:	POR CONFIRMAR
EXPERIENCIA:	MINIMO DOS AROS EN EL FOVISSSTE
EDAD:	MAYOR DE 21 AROS
NIVEL MINIMO DE ESCOLARIDAD:	PREPARATORIA TERMINADA
CONOCIMIENTOS BASICOS:	CONOCIMIENTOS PARA LA OPERACION DE OTORGAMIENTO Y RECUPERACION- DE CREDITOS DE VIVIENDA.
	LEY Y REGLAMENTOS DEL ISSSTE.
	ORGANIZACION Y OPERACION DEL ISSSTE
HABILIDADES Y APTITUDES	SENTIDO DE RESPONSABILIDAD
	MANEJO DE MAQUINAS DE OFICINA
	CAPACIDAD DE ANALISIS
	PROBADA HONESTIDAD
	VOCACION DE SERVICIO

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 9a. Edic., Edit. Porrúa, México, 1970, 097 p.p.
- Carrillo Flores, Antonio. ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCION, Edit. UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Num. 106), 1987.
- Díez Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO, 2a. Edic., Edit. Editora Tipográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1961.
Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, (La Nueva estructura), 2a. Edic., Edit. Porrúa, México, D.F., 1992, 795 p.p.
- Fraja, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, 9a. Edic., Edit. Porrúa, México, 1969.
- Garrido Falla, Fernando. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. II, PARTE GENERAL: CONCLUSIONES, 10a. Edic., Edit. Tecnos, Madrid, España, 1989, 494 p.p.
- González Ferraz, Jesús. ADMINISTRACION PUBLICA Y LIBERTAD, UNAM, México, 1971. Serie G: Estudios Doctrinales 2.
- Landieta Méndez, Lucio. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, Edit. UNAM, México, 1943.
- Olivares Toro, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5a. Edic., Edit. Porrúa, México, 1968, p.p. 382.
- Ríos Elizondo, Roberto. EL ACTO DE GOBIERNO, Edit. Porrúa, México, 1975, 446 p.p.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, 15a. Edic., Edit. Porrúa, México, 1972, 837 p.p.
- Terrilla Martínez Pedro, Mario Martínez, Etal., LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Edit. UNAM, México, 1973, Serie Estudios 26.
- MANUAL DE ORGANIZACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL 1969-1970, Secretaría de la Presidencia. Comisión de la Administración Pública, agosto de 1969.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Secretaría de Gobernación.

LEGISLACION CONSULTADA.

- I. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- II. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- III. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.
- IV. LEY DEL ISSSTE.
- V. LEY FEDERAL DE VIVIENDA.
- VI. REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y VIVIENDA DEL ISSSTE.
- VII. REGLAMENTO GENERAL DE CREDITO.
- VIII. ESTATUTO ORGANICO DEL ISSSTE.