



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLÁN"

"FALTA DE REGULACIÓN JURÍDICA PARA
LAS INVERSIONES DERIVADAS DE LAS
APORTACIONES AL FONDO DE LA
VIVIENDA EN EL FOVISSSTE"

SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
YÉSSICA ELIDEE LÓPEZ MIRANDA

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA.

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO. ABRIL DE 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Agradezco profundamente a la Facultad de Estudios Superiores "Acatlán" por haberme albergado durante mi formación profesional. Gracias por los hermosos recuerdos que permanecen en mi mente.

A mi hijo Esteban, por la infinita comprensión y el amor que me brinda día a día.

A mi hija Valeria, por la valentía que me brindó su nacimiento y la belleza de su presencia.

A mi Esposo, por las profundas lecciones de vida que, sin imaginar, me ha proporcionado.

A mi Mamá, por confiar siempre en mis esfuerzos y alentarme todos los días de mi vida.

Al Dr. Gabino Eduardo Castrejón García por el apoyo proporcionado en la dirección de este trabajo.

CAPITULADO

	págs.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	5
1.1. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA FEDERAL	9
1.2. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL FEDERAL	14
1.3. COMETIDOS DEL ESTADO	22
1.4. DEL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL.	24
CAPÍTULO II DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	31
2.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	32
2.2. DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	37
2.3. DEL PATRIMONIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	48
CAPÍTULO III DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE)	52
3.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	53
3.2. DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	57
3.3. DEL PATRIMONIO DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	70

CAPÍTULO IV DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE LA VIVIENDA Y SU RÉGIMEN DE INVERSIÓN	73
4.1. DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	74
4.2. DE LA OBLIGACIÓN DE INVERTIR LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	85
4.3. DEL COMITÉ DE INVERSIONES DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y DE SUS LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN	88
4.4. DEL RÉGIMEN DE INVERSIONES DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	93
4.5. EL BANCO DE MÉXICO COMO ÓRGANO DE INVERSIÓN	101
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFÍA	111
OTRAS FUENTES	113
LEGISLACIÓN	114
OTRAS DISPOSICIONES	115

INTRODUCCIÓN

De conformidad con la Ley del ISSSTE, se deben invertir las aportaciones al fondo de la vivienda provenientes de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, que en lo sucesivo mencionaremos como SAR, según se deriva de los siguientes artículos:

90 BIS-I:

Las aportaciones que reciban las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas operadoras de las cuentas individuales, deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto. El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal...

122:

Las aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto, que reciban las instituciones de crédito conforme a esta Ley, deberán ser invertidos a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto por lo que respecta al Fondo de la Vivienda. Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines

señalados en el artículo 103, en créditos a cargo del Gobierno Federal, a través del Banco de México...

Como se puede observar, de estos preceptos se desprende que la inversión de los recursos debe ser realizada por el Banco de México.

Cumpliendo con lo ordenado por la Ley y a fin de mantener en términos reales el valor de las aportaciones, la Administración del Fondo de la Vivienda realizó en 1997 una consulta al Banco de México sobre la procedencia de instrumentar la adjudicación de un contrato de mandato a una institución de crédito, a fin de contar con seguridad jurídica en el manejo de los recursos que el Estado aporta para cada uno de los trabajadores en el sistema de financiamiento a la vivienda, ya que a través de ese contrato, el órgano de gobierno del Fondo daría instrucciones, en forma clara y precisa, al mandatario para que realizara entre otros actos, el concerniente a invertir y reinvertir los recursos liberados por el propio Banco de México.

Sobre esa consulta, el Banco de México respondió que de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de seguridad y servicios sociales para los trabajadores del Estado, así como a su propia Ley, ese instituto central no tiene facultades para opinar sobre la conveniencia de implementar el esquema que se le había planteado.

A fin de subsanar esta situación, en octubre de 1998, la Junta Directiva del ISSSTE autorizó la creación del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, como órgano de consulta y asesoría técnica, para apoyar al vocal ejecutivo en la aplicación y toma de decisiones de la política y operación financiera. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le determinó el régimen de inversiones de reservas y disponibilidades del Fondo de la Vivienda,

facultando a ese órgano desconcentrado para realizar operaciones de compra y venta de valores con las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, casas de bolsa o sociedades operadoras de sociedades de inversión autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Con esta normatividad, la Junta Directiva del ISSSTE y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le dan a las aportaciones de la subcuenta de vivienda del SAR el enfoque de reservas y disponibilidades de recursos a fin de que el vocal ejecutivo pueda llevar a cabo su inversión, rebasando con ello las facultades que por ley tiene la Junta Directiva del ISSSTE, toda vez que la fracción III del artículo 157 de la Ley del Instituto establece lo siguiente:

Corresponde a la Junta Directiva

...

Decidir las inversiones del Instituto, excepto tratándose del sistema de ahorro para el retiro...

Por lo tanto, la hipótesis que se plantea en el presente trabajo es la siguiente:

Si la Ley del ISSSTE faculta al Banco de México para que lleve a cabo la inversión de las aportaciones al Fondo de la Vivienda del ISSSTE, provenientes de la subcuenta de vivienda del SAR, y la Ley del Banco de México no regula esta facultad, existe un conflicto de leyes en virtud de que la primera regula la facultad y la segunda no la contempla. Asimismo, si la Junta Directiva del ISSSTE tiene facultad para decidir sobre las inversiones del Instituto, excepto tratándose del SAR, con la creación del Comité de Inversiones del FOVISSSTE y las facultades

otorgadas al vocal ejecutivo de la administración del Fondo de la Vivienda para llevar a cabo la inversión de los recursos provenientes de la subcuenta de vivienda, se rebasa las facultades que le han sido conferidas por la propia Ley del ISSSTE.

Por lo tanto, como no se cuenta con la reglamentación adecuada para realizar la inversión de las aportaciones al Fondo de la Vivienda provenientes de la subcuenta de vivienda del SAR, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado invierte el patrimonio de los trabajadores sin sujetarse a lo dispuesto por la Ley del ISSSTE, la cual dispone que sea a través del Banco de México.

En consecuencia, el objeto de este trabajo terminal es demostrar la violación de las garantías constitucionales de legalidad y de seguridad jurídica, para lo cual se estudiarán en el primer capítulo la organización de la administración pública federal; en el segundo capítulo la naturaleza jurídica, la personalidad y el patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; en el tercer capítulo la naturaleza jurídica, la personalidad y el patrimonio del Fondo de la Vivienda del ISSSTE; en el cuarto capítulo las aportaciones al Fondo de la Vivienda y su régimen de inversión; y en el capítulo quinto el marco jurídico de las inversiones derivadas de las aportaciones al Fondo de la Vivienda.

CAPÍTULO I DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública es estudiada desde dos puntos de vista, uno el orgánico o estructural, y el otro, referente a la propia actividad que se realiza para el logro del bien común.

La Administración Pública es definida por el maestro Miguel Acosta Romero como "la parte de los órganos del Estado que dependen directa o, indirectamente, del Poder Ejecutivo, tienen 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."¹

Gabino Fraga señala que la satisfacción de los intereses colectivos se realiza fundamentalmente por el Estado a través de la función administrativa, para lo cual se organiza en una forma especial adecuada que constituye la Administración Pública. Para mayor explicación, cita a A. Molitor quien define a la Administración Pública desde el punto formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales", y desde el punto de vista material como "la actividad de este organismo 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"²

¹ Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo". Parte General. Editorial Porrúa, S.A., México 2001. Pág. 83.

² Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México 1985. Pág.119.

Asimismo el Dr. Andrés Serra Rojas define a la Administración Pública como "la acción del Estado encaminada a concretar sus fines".³ Explica que Administrar es servir, proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.

Para el profesor Luis Humberto Delgadillo, la Administración Pública se conceptualiza como "la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos".⁴

Por su parte el Dr. Gabino E. Castrejón García, considera que por Administración Pública debe entenderse el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común, en un determinado tiempo y lugar.⁵

En su aspecto orgánico, la Administración Pública se entiende como el conjunto de órganos competentes encargados de realizar las funciones del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, tendientes al logro de la satisfacción de las necesidades colectivas – el bien común -.

En este sentido, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

³ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A. México 2001. Pág. 527.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Compendio de Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A. México 2002. Pág. 89.

⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano". Tomo I. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición, México 2000, Págs. 55 y 56.

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La función administrativa que el Estado realiza para el logro de sus fines, necesita de la organización de sus elementos materiales y humanos, para optimizar su utilización. Asegurando con ello una adecuada integración y coordinación de las actividades que se tienen que realizar.

La función administrativa realizada por el Poder Ejecutivo, requiere de una estructura la cual organiza o agrupa a los distintos órganos que componen la Administración Pública, es decir, elementos personales estructurados jurídicamente con competencia para realizar una actividad. A su vez, el Derecho Administrativo se encarga del estudio de esa organización, así como de la actividad de los órganos que la conforman.

El funcionamiento de la organización administrativa hace necesario utilizar diferentes formas de estructuración, de conformidad con las necesidades y fines que se propone la Administración Pública. A este respecto, el maestro Luis Humberto Delgadillo establece que estas formas de organizar se determinan en base a consideraciones, políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia que deban conocer.⁶

A este respecto, el maestro Andrés Serra Rojas, establece que las formas de organización tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos. Asimismo, señala que las

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 91.

formas de organización administrativa se refieren a uno de los poderes del Estado, al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administración y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado. Puntualiza, que se refiere a un aspecto parcial de su actividad, es decir, a la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.⁷

En el Sistema Jurídico Mexicano, el artículo 90 de nuestra Constitución Política dispone que:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por su parte el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 516.

La Presidencia de la República, las Secretaría de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Podemos resumir que los órganos o autoridades de la Administración Pública Federal se organizan para la realización de sus funciones administrativa en dos grandes grupos: la Administración Pública Federal Centralizada y la Administración Pública Federal Paraestatal.

1.1. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La Administración Pública Federal Centralizada es una forma de organización administrativa adoptada para coordinar o vincular a los órganos públicos, en la cual, a manera de una pirámide, tiene su vértice superior en el Presidente de la República y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la Administración, cuyas facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo.

A este respecto, el maestro Gabino Fraga señala que existe centralización administrativa 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.⁸

Explica que ésta se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración, lo que implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman: a) poder de nombramiento; b) poder de mando; c) poder de vigilancia; d) poder disciplinario; e) poder de revisión, y f) poder para la resolución de conflictos de competencia.

Por su parte el maestro Miguel Acosta Romero establece que la centralización es "una 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."⁹

Asimismo, el maestro Luis Humberto Delgadillo señala que "esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico".¹⁰

Por su parte, el profesor Jorge Olivera Toro explica que se entiende por centralización administrativa, "la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero

⁸ Fraga, Gabino, Op. Cit. Pág. 165.

⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 91.

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 91.

dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleve los centros superiores y la ejecución de los subordinados o inferiores".¹¹

Sobre esta forma de organización administrativa, Andrés Serra Rojas establece que habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines.¹²

En esta forma de organización administrativa existe un poder unitario central, a cargo del titular del Ejecutivo Federal, que se proyecta en toda la Administración Pública Federal, se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir a los órganos administrativos, quienes no se desligan de la estructura del poder central, por lo cual no cuentan con autonomía.

A este respecto el Dr. Gabino E. Castrejón García, señala que habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre la Administración Pública Federal.¹³

Actualmente en nuestro Sistema Jurídico Mexicano la Administración Pública Centralizada se encuentra representada por el titular del Poder Ejecutivo, denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La Presidencia de la República cuenta con 18 Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos –actualmente no existe ninguno de éstos- y la Consejería Jurídica, como órganos administrativos que auxilian a la Administración Pública Centralizada.

¹¹ Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México 1997. Pág. 273.

¹² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 524.

El Presidente de la República desempeña un doble carácter: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, separando con ellos las actividades que realiza en dos grupos: de orden político y de carácter administrativo.

Se denomina Presidencia de la República al conjunto de unidades administrativas de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que auxilian al Presidente de la República en las actividades que tiene encomendadas constitucionalmente. Su estructura y organización han sido integradas por Acuerdos del Ejecutivo Federal, de conformidad con sus necesidades.

Actualmente la Presidencia de la República se integra por las siguientes unidades:

- I. Secretaría Particular;
- II. Estado Mayor Presidencial;
- III. Coordinación de Atención Ciudadana;
- IV. Coordinación General de Comunicación Social
- V. Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República:
 - a. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
 - b. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
 - c. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
 - d. Comisión de Orden y Respeto;
 - e. Comisión para el Crecimiento con Calidad;
 - f. Comisión para el Desarrollo Social y Humano;
 - g. Oficina de Representación para el Desarrollo de Pueblos Indígenas;

¹³ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. , Pág. 143.

- h. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
 - i. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
 - j. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana;
 - k. Dirección General de Administración;
 - l. Secretariado Técnico;
 - m. Coordinación General de Plan Puebla-Panamá, y
- VI. Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.

Las Secretarías de Estado son órganos de la Administración Pública Centralizada encargadas del despacho de los asuntos administrativos estructurados por materia, con una competencia determinada, que sirven para apoyar al titular del Ejecutivo Federal.

Actualmente la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada se encuentra integrada por las siguientes Dependencias:

1. Secretaría de Gobernación;
2. Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;
4. Secretaría de Marina;
5. Secretaría de Seguridad Pública;
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
7. Secretaría de Desarrollo Social;
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
9. Secretaría de Energía;
10. Secretaría de Economía;

11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
13. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
14. Secretaría de Educación Pública;
15. Secretaría de Salud;
16. Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
17. Secretaría de la Reforma Agraria;
18. Secretaría de Turismo; y
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Éstas Secretaría y la Consejería Jurídica dependen directamente del titular del Ejecutivo Federal y todas se encuentran al mismo nivel.

La estructura orgánica de las Secretaría es también piramidal, y de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se integra de la siguiente forma: Un Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, además de otros funcionarios establecidos en las disposiciones legales aplicables.

1.2. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL

Con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otra de las formas de organización administrativa que adopta la Administración Pública Federal es la Paraestatal. A este respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, especifica en su artículo 1º que los

organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Sobre el término de "paraestatal", el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que nos da la idea de una administración paralela a la existente, ya que significa "al lado de", la cual no está integrada en la forma centralizada, ya que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos denominados entidades, a diferencia de las dependencias, que integran la organización centralizada.¹⁴

Abundando en este tema, explica que toda vez que el Estado de Derecho, va ampliando su esfera de acción para intervenir más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, en donde su desempeño es de interés público, o tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica para facilitar el logro de su objetivo.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga afirma que, la expresión "paraestatal", no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomarse como una expresión cómoda, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.¹⁵

En lo que se refiere a los organismos descentralizados, el maestro Miguel Acosta Romero establece que la descentralización administrativa es una forma de

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 145.

organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar: actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico.¹⁶

Gabino Fraga establece que la descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.¹⁷

Sobre este tema, el maestro Andrés Serra Rojas, comenta que la descentralización administrativa por servicio funcional o institucional descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, es decir, la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social. Asimismo, define esta forma de organización administrativa como “un modo de organización mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos”.¹⁸

A través de la descentralización administrativa, se transfieren funciones a entes públicos para construir la administración paraestatal, equilibrando la

¹⁵ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 198.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 225.

¹⁷ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 198.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés Op. Cit. Pág. 778.

organización centralizada y descentralizada. Es decir, que con ella se crean organismos con personalidad jurídica propia distinta a la del Estado, a través de disposiciones legislativas, que les otorga una competencia para la realización de actividades que son propias del Estado o que son de interés social, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica, pero aún así se encuentran sujetos a controles especiales por la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados son auxiliares del titular del Poder Ejecutivo, en los términos que señalan las disposiciones legales correspondientes.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, a las cuales las define en su artículo 14 como: personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Los organismos descentralizados cuentan con tres tipos de órganos fundamentales: de gobierno, de administración general y los de vigilancia.

El órgano de gobierno, es integrado de forma colegiada, cuenta con la mayor jerarquía y a su cargo está la administración y la toma de decisiones trascendentes del organismo; el órgano de administración general es un órgano de menor jerarquía que recae en el Director General del organismo, a quien también le corresponde la administración de éste así como su representación; por último el órgano de vigilancia, se encuentra integrado también en forma colegiada por un Comisario público propietario y uno suplente nombrados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como con otros funcionarios de las Dependencias a las que se encuentra sujeta el control de la entidad descentralizada; y por consiguiente les corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño en general del organismo.

Actualmente entre los organismos descentralizados más conocidos se encuentran, por citar algunos:

- ◆ Universidad Nacional Autónoma de México;
- ◆ Petróleos Mexicanos;
- ◆ Lotería Nacional;
- ◆ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- ◆ Instituto Mexicano del Seguro Social;
- ◆ Instituto Nacional de las Mujeres;
- ◆ Comisión Federal de Electricidad;
- ◆ Universidad Autónoma Metropolitana;
- ◆ Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial;
- ◆ Servicio Postal Mexicano;
- ◆ Procuraduría Federal de Protección al Consumidor; y

◆ Banco de México.

En lo que respecta a las Empresas de Participación Estatal, como otra de las formas que integra a la Administración Pública Federal Paraestatal, nuestro Sistema Jurídico Mexicano de conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de seguros y fianzas, en que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social se serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Las Empresas de Participación Estatal reciben este nombre toda vez que en su formación concurren tanto el Estado y los particulares, en donde la

participación del Estado está dada en función de la importancia de la empresa, con la finalidad de satisfacer el bien común, es decir que exista un interés social.

Nuestro Sistema Jurídico Mexicano, sólo reconoce a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, incluidas en ellas a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal, o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más de 50% de su capital social. Esto es que se trata de una empresa pública en la que el Estado participa.

El Fideicomiso Público, es otra de las figuras de la organización de la Administración Pública Federal Paraestatal, auxiliar del Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este mismo ordenamiento, define en su artículo 47 que los fideicomisos públicos:

Son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, 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.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Doctrinalmente, el Dr. Gabino E. Castrejón García, define al fideicomiso público como un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público.¹⁹

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 40 establece que:

Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De este precepto, se derivan los elementos esenciales de los fideicomisos públicos:

- a) Que los establezca la Administración Pública Federal, con autorización del Presidente de la República;
- b) Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo; y

¹⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. Pág. 269.

- c) Que su estructura sea análoga a la de las otras entidades paraestatales, y que cuenten con Comités Técnicos.

1.3. COMETIDOS DEL ESTADO

Los actos que realizan los Poderes constituidos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para ejercer las facultades que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga, se les denomina cometidos del Estado.

A este respecto, el maestro Luis Humberto Delgadillo señala que este enfoque metodológico en el estudio del Derecho Administrativo fue planteado por el Sayegés Laso, quien considera que los cometidos del Estado "son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente"²⁰ tale como:

1. Cometidos esenciales;
2. Servicios públicos;
3. Servicios sociales; y
4. Actuación en el campo de la actividad de los particulares

Por su parte, el Dr. Gabino E. Castrejón García, define a los cometidos del Poder Público como "el acto o actos que desarrollan las autoridades que conforman los poderes de la Unión"²¹

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 40.

²¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. Pág. 327.

Asimismo, señala que por tratarse de los tres diferentes Poderes de la Unión, no todos tienen la misma naturaleza ni trascendencia, de ahí que se clasifican en:

- a) Esenciales; y
- b) Generales

A los cometidos esenciales, el maestro Sayegés Laso los define, en su Tratado de Derecho Administrativo, como aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para garantizar su subsistencia y que no pueden ser efectuadas por los particulares como son:

1. Defensa
2. Relaciones Exteriores
3. Policía

Por su parte, el Dr. Gabino E. Castrejón García señala que los cometidos esenciales "son aquellos que se realizan o desarrollan en función a la estructura del Estado y su preservación"²². De manera enunciativa señala que como cometidos esenciales debemos entender:

1. Defensa;
2. Garantizar la integridad del Estado;
3. Seguridad Interior;
4. Hacienda;
5. Justicia; y
6. Relaciones Exteriores

²² Ibidem. Pág. 328.

Por otra parte, explica que los cometidos generales son aquellos cuya naturaleza y finalidad van encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas, por ejemplo:

1. Servicio de transporte;
2. Servicio de agua;
3. Servicio de energía eléctrica;
4. Servicio de drenaje; y
5. Otros

1.4. DEL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

Doctrinalmente se ha definido al Servicio Público como una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua, realiza el Estado por sí o a través de los particulares concesionarios, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

A su vez, el Dr. Gabino E. Castrejón García define el servicio público como una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, educación e igualdad, La cual puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).²³

²³ Ibidem

Además explica que en nuestra actual organización administrativa la tendencia es de que la prestación de los servicios son a través del Poder Público, y la Administración interviene en otros servicios públicos a través de empresas de participación estatal y que esta postura es comprensible ya que como lo ha establecido la suprema Corte de Justicia de la Nación, el gasto público sólo puede considerarse como tal cuando se aplique a la prestación de Servicios Públicos.

Por otra parte, a la Seguridad Social se le ha definido, por primera vez, en la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en la ciudad de Filadelfia en Estados Unidos de Norte América, en 1944, señalando que "La Seguridad Social engloba un conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí sólo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados."²⁴

Para Miguel Huerta Maldonado, citado por Miguel García Cruz la Seguridad Social es "un conjunto de medios técnicos que garantizan la eficacia de la protección frente a las contingencias. Es una doctrina y una técnica, como doctrina, es el derecho universal al goce solidario de los bienes materiales y culturales que confieren dignidad a la vida humana, como técnica, es el conjunto de medios que adopta la sociedad, el Estado como parte de la política social, para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho, formula básica de la justicia social".

25

²⁴ Ruiz Moreno, Angel Guillermo. "Nuevo Derecho de Seguridad Social", Editorial Porrúa, S.A. México 2001. Pág. 36.

Toda vez que la Administración Pública es una organización cuya actividad está encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas a través de los servicios públicos, la seguridad social requiere de la intervención del Estado en la satisfacción de las necesidades tales como: alimentación, medicinas, alojamiento, agua potable, vestido, entre otras.

El maestro Luis Humberto Delgadillo señala que cuando el Estado decide que las necesidades de la colectividad se satisfagan a través de la prestación de los servicios públicos, la actividad correspondiente es sustraída de la esfera jurídica de los particulares para ser asumida por la Administración Pública.²⁶

Las necesidades de interés general, son aquellas que resultan de la vida del hombre en comunidad, como lo es la seguridad social, y constituyen el objetivo primordial del servicio público.

En nuestro Sistema Jurídico Mexicano, la Seguridad Social se encuentra consagrada en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se integran los derechos a favor de la clase trabajadora, los cuales son otorgados a través de organismos públicos descentralizados, creados por ley. Así tenemos las siguientes leyes reglamentarias del precepto anteriormente citado:

- ◆ La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la cual reglamenta la fracción XXIX, del apartado "A".

²⁵ García Cruz, Miguel. "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social". UNAM. México 1962. Pág. 17.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 362.

- ◆ La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual reglamenta la fracción XI, del apartado "B".

- ◆ La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la cual reglamenta el segundo párrafo de la fracción XII, del apartado "A".

- ◆ La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la cual reglamenta el segundo párrafo de la fracción XII, apartado "B".

La Seguridad Social de los trabajadores en general, se da por medio de cuotas obrero patronales y estos servicios son otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, señala en su artículo 2º que:

La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece en sus artículos 2º y 3º lo siguiente:

La seguridad social de los trabajadores comprende:

- I. El régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario.

Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguros de enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos de trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;

- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servicio público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;
- XX. Servicios funerarios; y
- XXI. Sistema de Ahorro para el Retiro.

Por otra parte, la población no sujeta a una relación laboral, también requiere de la protección contra las contingencias sociales, por lo que la seguridad social no se encuentra limitada a un sector de la población, ni su financiamiento a cuotas obrero patronales. La protección a la salud y el disfrute de una vivienda digna y decorosa, hace necesario que el Estado contribuya al bienestar físico y mental de la población en general, así como prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores sociales del país. Es por ello que el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

La seguridad social es válida para todos los individuos, la cual debe ser tutelada por el Estado a través de la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer aquellas necesidades que permitan mejorar el nivel de vida de sus gobernados.

CAPÍTULO II DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

En la Administración Pública Federal Paraestatal de nuestro Sistema Jurídico Mexicano, encontramos como organismo descentralizado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y a través de éste, el Estado Mexicano preserva su política social, mediante la aportación de recursos económicos a una institución dedicada específicamente al servicio de sus trabajadores.

Actualmente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su Programa Institucional 2001-2006 estableció como su visión a largo plazo, el logro de:

Una derechohabencia con servicios acordes a sus necesidades y expectativas, normalizados bajo códigos de calidad y calidez convenidos con la Institución, que le permitan generar valores y prácticas para la mejora sostenida de bienestar y calidad de vida, en las áreas económica, de salud, vivienda, formación y actualización; y con una diversificación de las actividades en materias de deporte, cultura y recreación.²⁷

Asimismo, en este documento se señala que su misión institucional se orienta a contribuir al mejoramiento de los niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y familiares derechohabientes, mediante el oportuno y eficiente otorgamiento de los servicios médicos,

prestaciones económicas, sociales y culturales, de vivienda, tiendas y farmacias y servicios turísticos.

Por otra parte el Instituto tiene por objeto otorgar a los servidores públicos, pensionistas y demás derechohabientes sujetos al régimen de su Ley, los seguros, prestaciones y servicios establecidos con carácter obligatorio, así como ejercer las funciones que determine la legislación aplicable.

2.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El Estado Mexicano fue el primer país que dio naturaleza constitucional a la seguridad social, con la formulación del Artículo 123 de la Constitución de 1917, con este artículo se dio garantía jurídica a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo. Con esto se otorgó rango constitucional a los derechos de los trabajadores.

Al término de la Revolución Mexicana, los servidores públicos no tenían ningún tipo de prestaciones ni de seguridad en el empleo y sólo los militares tenían derecho a una pensión por retiro.

Sin embargo, los empleados que prestaban sus servicios para el Estado, comenzaron a formar los organismos de defensa de los derechos de los trabajadores, conocidos como "sindicatos". Uno de los primeros frutos obtenidos fue cuando el presidente Plutarco Elías Calles expidió el 12 de agosto de 1925 la

²⁷ Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2001-2006.

Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, por la cual se creó la Dirección con el mismo nombre, misma que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El funcionamiento de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro era sencillo y consistía en convertir a las pensiones de los trabajadores del Estado en: universales, obligatorias y equitativas. Para alcanzar ese objetivo, se inició la creación y administración de un fondo de pensiones generado a partir de la ayuda del propio Estado y las aportaciones de los trabajadores durante el tiempo que prestaran sus servicios en las oficinas gubernamentales. Además se estableció que el excedente de este fondo se utilizara para el otorgamiento de préstamos a corto plazo y para la adquisición de terrenos o casas para los trabajadores.

En sus inicios la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro operó como una institución de seguros, ahorro y crédito. En ese entonces, las pensiones que se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años de edad y después de 15 años de servicio.

Durante 1947 la Ley de Pensiones sufrió reformas tendientes a extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes, e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. Con estas reformas, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para 1959, con motivo del Vigésimo Primer aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, se llevó a cabo una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el Presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley que dio origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado. Una vez discutida y aprobada esta iniciativa, la Dirección General de Pensiones y de Retiro se transformó en 1960 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La primera Ley del Instituto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959.

En la exposición de motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se estableció que con esta Ley se pretendía otorgar una protección integral a los servidores públicos y a sus familias, no sólo durante el tiempo en que prestaran sus servicios sino, sobre todo, cuando por edad, tiempo de trabajo, separación del cargo, invalidez, vejez o muerte, requieren más de un sistema tutelar.²⁸

Se continúa diciendo que hasta ese momento los trabajadores públicos habían sido protegidos por la Ley de Pensiones Civiles, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras disposiciones tendientes a su amparo y estabilidad. Sin embargo, se debería reconocer que si bien se había procurado resguardar temporalmente la conservación de sus ingresos en caso de enfermedad durante el servicio activo, y aminorar las consecuencias de su pérdida en el infortunio o de vejez, con ese sistema de pensiones arraigado; sólo parcial, discrecional y aisladamente se había atendido a las necesidades de servicios médicos y medicinas, que fatalmente son necesarios en toda familia. Las erogaciones que por esos conceptos hacían permanentemente los trabajadores, menguaban gravemente sus presupuestos familiares.

Se señala que la denominación misma de la Ley pretende expresar en toda su amplitud la nueva concepción de la seguridad social que se había venido creando en México, y que tiene, más que plataformas teóricas, profundas raíces

populares que le habían dado un acento peculiar y propio. Con la expedición de ésta Ley, se otorgarían seguros, prestaciones sociales, jubilaciones, indemnizaciones, beneficios de todo tipo y especie quedando todos ellos comprendidos en el más amplio y promisor concepto de Seguridad Social y Servicios Sociales.

Resaltado las bondades de esta nueva Ley, en la misma exposición de motivos se comentan los logros alcanzados con la misma, como en el artículo 3º, en el que se determina la obligatoriedad para el Estado de otorgar las prestaciones a que se refiere. Ya que no quedaría su realización al criterio variable y limitado del funcionario que en un momento dado considere oportuno y posible proporcionarlas dentro de los presupuestos rígidos y para erogaciones concretas a que está sujeto; así tampoco quedaría sujeto a la individualidad y siempre incierta previsión del trabajador que voluntariamente quisiera entrar a su régimen de protección. Se señala que la única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, ya que de lo contrario no se lograría proteger a los grupos económicamente más débiles, que más requieren de los servicios que se implantan con este ordenamiento.

Con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se trata de cuidar en el catálogo de prestaciones que quedan a su cargo, la salud, el salario, la alimentación y vivienda, la formación cultural y social, las pensiones, con esto se trasciende del individuo que presta sus servicios al Estado hasta sus familiares.

Es por ello que para la organización, funcionamiento y prestación de estos servicios se requirió de una entidad administrativa capaz de afrontar toda su

²⁸ Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Exposición de Motivos de la Ley del Instituto de

magnitud, por lo que la antigua Dirección de Pensiones Civiles se transforma en su amplitud y estructura en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la que seguiría siendo una institución descentralizada con todas las características jurídicas de esta forma de Derecho Administrativo, toda vez que la experiencia observada demostraba que los servicios públicos que se prestarían, serían mejor otorgados cuando se reúnen dos de los elementos esenciales de la descentralización administrativa: la técnica y la democracia; con ambos elementos, se estructura un cuerpo colegiado en el organismo formado de servidores públicos además de la participación de los propios usuarios a través de sus representantes sindicales.

El sistema de contribución al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se divide entre las entidades y organismos públicos y los trabajadores, quedando a cargo de éstos últimos sólo el pago de un 8% de sus salarios para cubrir todas las prestaciones que comprende esta Ley y al Estado y sus organismos, el 12.75% del total de los salarios que pagan a sus trabajadores.

De lo anteriormente descrito podemos concluir que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal Paraestatal creado por Ley del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959 e inició sus actividades el 1º de enero de 1960.

2.2. DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Como ha quedado asentado en el punto anterior, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado surge como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, encargado de la obtención y aplicación de recursos con fines de seguridad social, por consiguiente su personalidad es diferente a la Administración Pública Central, además de tener una personalidad pública ya que le es conferida por un acto legislativo del Congreso de la Unión, con un régimen jurídico de derecho público.

En virtud de esta personalidad jurídica el Instituto puede actuar por sí mismo, en nombre propio, adquiriendo derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la Administración Pública Centralizada, salvo en los casos que expresamente se encuentren previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.

Por lo que se refiere a la personalidad jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 149 de su Ley, se establece que:

El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen...

Sus funciones se encuentran reguladas por el artículo 150 de la Ley del ISSSTE, al establecer que este Instituto tiene a su cargo:

- I. Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo;
- II. Otorgar jubilaciones y pensiones;
- III. Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto;
- IV. Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- V. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;
- VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas;
- VII. Administrar las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII, XVIII y XIX del artículo 3º de esta Ley;
- VIII. Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;
- IX. Expedir los Reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;

X. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; y

XI. Las demás funciones que le confieren esta Ley y sus Reglamentos.

El ISSSTE, actúa a través de sus cuatro órganos de gobierno que son: La Junta Directiva, El Director General del Instituto, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia.

Además de los órganos de gobierno antes señalados, el Instituto cuenta con unidades administrativas centrales y desconcentradas para el estudio, planeación, atención y ejecución de los asuntos y actos de su competencia. Estas unidades se encuentran establecidas en el artículo 3º de su Estatuto Orgánico y son:

I. Unidades Administrativas Centrales:

A. Subdirección General Médica.

B. Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales.

C. Subdirección General Jurídica y de Relaciones Laborales.

D. Subdirección General de Obras y Mantenimiento.

E. Subdirección General de Finanzas.

F. Subdirección General de Abasto y Servicios Generales.

G. Coordinación General de Comunicación Social.

H. Coordinación General de Delegaciones.

I. Coordinación general de Atención al Derechohabiente.

II. Unidades Administrativas Desconcentradas:

A. Fondo de la Vivienda.

B. Delegaciones.

C. Centro Médico Nacional "20 de Noviembre".

D. Hospitales Regionales.

E. Sistema Integral de Tiendas y Farmacias.

F. Gerencias Regionales.

G. Escuela de Dietética y Nutrición.

H. Sistemas de Agencias Turísticas TURISSSTE.

III. Comisión Interna de Administración y Programación.

La Junta Directiva es el órgano máximo de gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual tiene a su cargo de conformidad con el artículo 4º del Estatuto Orgánico del ISSSTE:

... la programación y planeación estratégica del Instituto, la supervisión de la marcha del mismo y el control de sus actividades, para lo cual deberá definir en el Programa Institucional y en los Programas Operativos Anuales, los objetivos, metas, prioridades y estrategias del Instituto, así como garantizar la conexión del proceso de programación con los de presupuestación, evaluación y control.

A su vez, la Junta Directiva se compone de once miembros, cuatro son los respectivos titulares de las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Salud y Trabajo y Previsión Social; uno más es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Director General del Instituto, el cual es designado por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; y cinco más que son designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 157 de la Ley del ISSSTE, señala que corresponde a la Junta Directiva del Instituto:

- I. Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II. –Examinar para su aprobación y modificaciones, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto;

- III. Decidir las inversiones del Instituto, excepto tratándose del sistema de ahorro para el retiro y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como el cumplimiento de sus fines;
- IV. Conocer y aprobar en su caso, en el primer bimestre del año, el informe pormenorizado del estado, que guarde la administración del Instituto;
- V. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto;
- VI. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en las entidades federativas;
- VII. Autorizar al Director General a celebrar convenios con los gobiernos de los estados o de los municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta Ley;
- VIII. Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 162 de esta Ley;
- IX. Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley;

- X. Establecer los comités técnicos que estime necesarios para el auxilio en el cumplimiento de sus funciones;

- XI. Nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue;

- XII. Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director general;

- XIII. Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con lo que establece la ley de la materia;

- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a esta Ley; y

- XV. ...

Este órgano de gobierno del Instituto sesiona por lo menos una vez cada dos meses, las cuales son válidas con la asistencia de por lo menos seis consejeros, tres de los cuales deben ser representantes del Estado y tres de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la misma, dentro de los treinta días siguientes a los de su pronunciación, en caso de que la Junta Directiva sostenga su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de un término de treinta días, para que esta resuelva en definitiva.

Por lo que se refiere al segundo órgano de gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Director General tiene a su cargo la conducción y ejecución de las acciones operativas del Instituto conforme a la Ley del ISSSTE, a su Estatuto Orgánico y a las demás disposiciones aplicables.

De conformidad con el artículo 163 de la Ley del ISSSTE, el Director General del Instituto tiene a su cargo las siguientes obligaciones y facultades:

- I. Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención;
- II. Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva;
- III. Someter a la aprobación de la Junta Directiva el programa Institucional y el Programa Operativo Anual del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables; así como todas aquellas cuestiones que sean de competencia de las mismas;
- IV. Presentar a la Junta Directiva un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto;
- V. Someter a la Junta Directiva los proyectos de Reglamentos interiores y de servicios para la operación del Instituto;
- VI. Expedir los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público;

- VII. Proponer a la Junta Directiva el nombramiento y, en su caso, la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto y nombrar a los trabajadores de base y de confianza de los siguientes niveles, sin perjuicio de la delegación de facultades para este efecto;
- VIII. Resolver, bajo su inmediata y directiva responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos;
- IX. Formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencia al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias procedentes conforme a las condiciones generales de trabajo, sin perjuicio de la delegación de facultades;
- X. Presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación:
- XI. Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa y llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que fuera necesaria; y
- XII. Las demás que le fijen las leyes o los reglamentos y aquellas que expresamente le asigne la Junta Directiva.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda es el tercer órgano de gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encargado de la operación del Fondo de la Vivienda. Por ser objeto de estudio en otro capítulo de este trabajo terminal, sólo se cita brevemente en este punto.

Por último el cuarto órgano de gobierno, a través del cual actúa el Instituto, es la Comisión de Vigilancia, que al igual que la Junta Directiva y la Comisión Ejecutiva es un órgano integrado de manera colegiada por siete miembros: uno de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que será el Comisario designado por la misma, dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto, designado por el Director General, con derecho a voz pero sin voto el cual actúa como Secretario Técnico; y por tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

La Comisión de Vigilancia de conformidad con el artículo 173 de la Ley del ISSSTE, tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;
- II. Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados;
- III. Disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto.
- IV. Proponer a la Junta Directiva o al Director General, según sus respectivas atribuciones, las medidas que juzgue apropiadas para

alcanzar mayor eficiencia en la administración de los servicios y prestaciones;

V. Examinar los estados financieros y la valuación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las aportaciones y el cumplimiento de los programas anuales de constitución de reservas establecidas en el capítulo IV del título IV, de la presente Ley;

VI. Designar a un auditor externo que auxilie a la Comisión en las actividades que así lo requieran; y

VII. Las que le fijen el Reglamento Interior del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables.

Podemos concluir diciendo que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un ente colectivo de Derecho Público, creado por Ley emanada del Poder Legislativo.

Asimismo, es un organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo cual es sujeto de derechos y obligaciones, regulado por su propia Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables; quien lleva a cabo sus funciones a través de sus distintos órganos, los cuales se encuentran dotados de competencia para el logro de sus fines de seguridad social. Actúa por sí mismo, en nombre propio adquiriendo derechos y obligaciones sin necesidad de recurrir a la Administración Pública Centralizada, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.

2.3. DEL PATRIMONIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Derivada de la personalidad jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuenta con un patrimonio propio, integrado por un conjunto de bienes y derechos, así como por el conjunto de obligaciones a su cargo.

Sobre el tema del patrimonio de los organismos descentralizados, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas al momento de su creación; los ingresos que obtenga por los bienes o servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título.²⁹

De conformidad con lo establecido por el artículo 174 de la Ley del ISSSTE, el patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo constituirán:

- I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;
- II. Las cuotas de los trabajadores y pensionistas, en los términos de esta Ley;
- III. Las aportaciones que hagan las dependencias y entidades conforme a esta Ley;

- IV. El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores o de las dependencias y entidades a que se refiere esta Ley;
- V. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a esta Ley haga el Instituto;
- VI. El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban a favor del Instituto;
- VII. El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta Ley;
- VIII. Las donaciones, herencias y legados a favor del Instituto;
- IX. Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y entreguen para los servicios y prestaciones que establece la presente Ley, así como aquellos que adquiera el Instituto y que puedan ser destinados a los mismos fines; y
- X. Cualquier otra percepción respecto de la cual el Instituto resulte beneficiario.

Asimismo, el artículo 175 del citado ordenamiento, establece que los trabajadores contribuyentes o los pensionistas y jubilados y sus familiares derechohabientes, no adquieren de derecho alguno, individual o colectivo, sobre el

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Compendio de Derecho Administrativo". Primer Curso.

patrimonio del Instituto, sino sólo a disfrutar de los beneficios concedidos por la propia Ley del ISSSTE.

Por otra parte los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Instituto gozan de las mismas franquicias, prerrogativas y privilegios que son concedidos a los fondos y bienes de la Federación. Dichos bienes, así como los actos y contratos que sean celebrados por este organismo, están exentos de toda clase de impuestos y derechos.

La Institución es considerada de acreditada solvencia por lo que no está obligada a constituir depósito o fianza legal de ninguna clase.

Los bienes del Instituto pertenecientes al dominio público, son aquellos que la Federación se los haya destinado o que siendo propiedad del Instituto su conservación sea de interés nacional en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, como son los destinados a un servicio público y las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra de arte incorporada o adherida permanentemente a dicho inmueble.

Quedan fuera del dominio público los inmuebles que utiliza el Instituto para oficinas administrativas o para propósitos distintos a los de su objeto.

Los bienes del dominio público del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se encuentran sujetos a un régimen de derecho público y los demás bienes se encuentran sujetos a un régimen de derecho privado, pudiendo disponer de ellos libremente, pero aunque aparecen formalmente como propios, en rigor resultan propiedad del Estado, y al disolverse

este organismo, la Administración Pública Federal, puede cambiar el destino de los bienes como desee.

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

Como quedó asentado en el capítulo anterior, el Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE), es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas al Instituto, constituidas para otorgarles créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas.

Actualmente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su Programa Institucional 2001-2006 estableció como visión a largo plazo del Fondo de la Vivienda:

Una población derechohabiente con pleno acceso a créditos para vivienda bajo condiciones que le permitan incrementar su bienestar y seguridad patrimonial.³⁰

Asimismo, se establece como la misión del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, la de satisfacer la demanda de créditos para vivienda de los trabajadores derechohabientes, y mantener el valor real de sus aportaciones para procurarles un nivel de vida digno al momento de su retiro.

Por otra parte, los objetivos de este órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado consisten en

³⁰ Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2001-2006.

ampliar la capacidad de gestión financiera y operativa del FOVISSSTE; aumentar el nivel de atención en materia de créditos para vivienda y asegurar la recuperación oportuna de la cartera crediticia; garantizar seguridad jurídica sobre el patrimonio inmobiliario de los acreditados; y mantener en términos reales, el valor de las aportaciones para vivienda de los trabajadores.

3.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El 10 de noviembre de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional para quedar en los siguientes términos:

"...el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos".

Las aportaciones que hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

En congruencia con lo anterior, el 28 de diciembre de 1972, el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto de reformas y adiciones a los artículos 38 y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional en los siguientes términos:

Artículo 38.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

...

- VI. Del pago de los abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V, y VI de este artículo.

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta Ley:

...

VI. Cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales, para que los trabajadores reciban el beneficio de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

h) Constitución de depósitos a favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básico o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo, serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

El mismo 28 de diciembre de 1972, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma y adiciona a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a partir de la cual se establece la operación y funcionamiento de un Fondo especializado administrado por una Comisión Ejecutiva, dentro del marco jurídico del ISSSTE, cuyos recursos financieros provendrían del Estado.

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE inició sus funciones como órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el año de 1973.

Adicionalmente el 27 de diciembre de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la actual Ley del ISSSTE, la cual ordena el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento, para otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, procurando al mismo tiempo, otorgar seguridad jurídica en la propiedad. Como innovación esencial se concibe al FOVISSSTE de manera integral, por lo cual a sus atribuciones de Ley, se añaden las acciones que para la vivienda venía desarrollando el ISSSTE a través de los créditos hipotecarios. Asimismo, se logra que este beneficio abarque a mayor número de derechohabientes al determinar que los créditos se concedan por una sola vez.

Posteriormente en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de Reformas y Adiciones a la Ley del ISSSTE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986, se señaló que en el precepto relativo a los órganos desconcentrados del Instituto y acorde a la denominación que contempla la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se ratifica al ISSSTE como un organismo descentralizado y, para evitar confusiones, se precisa que la Administración del Fondo de la Vivienda, en tanto que es órgano desconcentrado, estará a cargo de dicho Instituto tal como lo determinan las disposiciones constitucionales correspondientes.

3.2. DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

En virtud de que el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es creado mediante Decreto como un órgano desconcentrado, no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propios.

Debido a las características de éste órgano desconcentrado perteneciente a un organismo descentralizado como lo es el ISSSTE, es que se hace necesario realizar un breve análisis sobre la figura de la desconcentración administrativa.

La desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa que surge para que la actuación administrativa sea más ágil y flexible, descongestionando la actividad de los órganos superiores y aumenta la responsabilidad del órgano inferior confiriéndole la dirección de determinados asuntos, pero los de decisión trascendente dependerán únicamente del órgano superior del cual depende.

A través de la desconcentración administrativa se confiere competencia (facultades exclusivas) a órganos administrativos determinados, atenuándose los vínculos de jerarquía y subordinación respecto al órgano superior, pero sin desvincularse de éste.

Para el maestro Miguel Acosta Romero la desconcentración en estricto sentido o 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, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.³¹

Asimismo señala que la desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal; y que hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

Por su parte el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que la concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa denominada desconcentración administrativa que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la administración, permitirá a los órganos inferiores la toma de decisiones en los asuntos, con cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad al quehacer administrativo.³²

Al respecto, el profesor Buttgenbach, citado por el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, dice que "la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio".³³

³¹ Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo". Parte General. Editorial Porrúa, S.A., México 2001. Pág. 209.

³² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Compendio de Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A. México 2002. Pág. 95.

³³ Castrejón García, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano". Tomo I. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición, México 2000, Págs. 144.

En el Glosario de Términos Administrativos de la Presidencia de la República, se define a un órgano administrativo desconcentrado como "una entidad de la Administración Pública paraestatal jerárquicamente subordinada a una Secretaría de Estado o a un Departamento Administrativo; cuenta con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".³⁴

Como se puede observar, en la desconcentración administrativa se crea un órgano administrativo que no se desliga del poder central sino que se le otorga facultades exclusivas para actuar y decidir, pero al brindarles competencia no se les da autonomía por lo que continúan subordinados al poder central o ente jurídico del que dependen.

En nuestro Sistema Jurídico Mexicano, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

"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 les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Doctrinalmente se reconoce como principales características de los órganos desconcentrados las siguientes:

³⁴ Glosario de Términos Administrativos, Presidencia de la República, Coordinación General de

- a) Son creados mediante ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento Administrativo.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano Superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Sobre la personalidad jurídica de los órganos desconcentrados, Ramón Martín Mateos, citado por Andrés Serra Rojas, dice que "A diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter periférico. Lo que se pretende es no recargar el peso de la gestión, en el centro, y aligerar cometidos de órganos centrales, traspasándolos a aquellos que operan en ámbitos territoriales más reducidos, por entenderse que, con razón, éstos tienen mayor inmediación con los usuarios de los servicios, con los administrados, pudiéndose así economizar trámites procedimentales al dotar de más competencia y autonomía a los órganos periféricos evitando que el círculo decisorio tenga que pasar necesariamente al centro".³⁵

En lo referente al Fondo de la Vivienda del ISSSTE, el artículo 100 de la actual Ley del ISSSTE establece que:

Para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del apartado b) del artículo 123 constitucional; el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y las fracciones XIII y XIV del artículo 3º de esta Ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

- I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal,

³⁵ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A. México 2001. Pág. 548.

en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas; y

III. Los demás que esta Ley establece.

Por otra parte de conformidad con el artículo 55 del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se establece que:

La administración del Fondo de la Vivienda, como órgano desconcentrado del Instituto, tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporar al régimen de la Ley del ISSSTE, obtener, por una sola vez, crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago de enganche, gastos de escrituración y en su caso la construcción 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 y/o privadas.

Como se desprende de estos artículos, la administración del Fondo de la Vivienda es el órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y no propiamente el Fondo de la Vivienda que establece el artículo 100 de la Ley del ISSSTE, por lo que el Estatuto Orgánico del mismo Instituto es la única normatividad que hace referencia a este órgano desconcentrado en su Capítulo Séptimo de la Desconcentración Administrativa, Sección Primera del Fondo de la Vivienda.

Por otra parte, el órgano del Instituto encargado de la operación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE es la Comisión Ejecutiva, la cual forma parte de los órganos de gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establecidos en el artículo 151 de la Ley del Instituto.

La Comisión Ejecutiva, es regulada por los artículos del 165 al 170 de la Ley del ISSSTE, de los cuales se desprende que éste es un órgano colegiado integrado por nueve miembros, los cuales son designados de la siguiente manera:

- a) Uno designado por la Junta Directiva del ISSSTE, a propuesta del Director General, quien hace las veces del Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva;
- b) Dos vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- c) Un Vocal nombrado por la Secretaría de Desarrollo Social;
- d) Un vocal nombrado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; y

e) Cuatro vocales nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

f) Por cada vocal propietario se designará uno suplente.

Para ocupar el cargo de Vocal en la Comisión Ejecutiva es requisito ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y ser de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Este órgano de gobierno sesiona por lo menos dos veces al mes de manera ordinaria y de manera extraordinaria en casos especiales. Sus sesiones son validas con la asistencia de por lo menos cinco de sus miembros, de los cuales uno es el Vocal Ejecutivo, dos representantes del Gobierno Federal y dos de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. Las decisiones se toman por la mayoría de los presentes y en caso de empate el Vocal Ejecutivo tiene voto de calidad.

La Comisión Ejecutiva, tiene las atribuciones y funciones siguientes:

- a) 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;
- b) Examinar, en su caso aprobar y presentar, a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los

planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el Vocal Ejecutivo;

- c) Presentar a la Junta Directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder del 0.75% de los recursos totales que administre.

La Comisión Ejecutiva procurará que los gastos de administración sean inferiores al 0.75%;

- d) Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos; y
- e) Las demás que le señale la Junta Directiva.

Por su parte el Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva tiene las siguientes facultades:

- a) Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, para informar de los asuntos del Fondo;
- b) Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva, relacionados con el Fondo;
- c) 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;

- d) Presentar a la Comisión Ejecutiva, a más tardar el último día de 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;
- e) Presentar a la consideración de la Comisión Ejecutiva un informe mensual sobre las actividades de la propia Comisión;
- f) Presentar a la Comisión Ejecutiva para su consideración y en su caso aprobación, los programas de financiamientos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 103, a ser subastados y otorgados, según corresponda, por el Instituto;
- g) Proponer al Director General los nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión Ejecutiva dando la intervención al sindicato del Instituto que en derecho corresponde; y
- h) Las demás que le señale la Ley y sus disposiciones reglamentarias.

Haciendo un análisis del Fondo de la Vivienda a la luz de lo que la doctrina jurídica señala como principales características de los órganos desconcentrados, podemos hacer los siguientes comentarios:

I. Son creados mediante ley, o reglamento.-

El Fondo de la Vivienda se constituye mediante Decreto de reformas a la Ley del ISSSTE. La Administración del Fondo de la Vivienda del ISSSTE es el órgano desconcentrado y no, propiamente dicho, el Fondo de la Vivienda. El Estatuto Orgánico del ISSSTE es la normatividad que reconoce su existencia como órgano desconcentrado del organismo descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

II. Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento Administrativo.-

No solamente la Administración Pública Centralizada cuenta con órganos desconcentrados sino que también un órgano descentralizado puede contar con el apoyo de éstos, aunque constitucionalmente no exista fundamento jurídico para la creación de estas unidades administrativas y aunque el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que sólo las Dependencias y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

III. Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.

La competencia de la Administración del Fondo de la Vivienda deriva de las facultades de la Administración Pública Federal Paraestatal, referentes a la obtención y aplicación de recursos con fines de seguridad social en materia de vivienda.

IV. Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.

El Fondo de la Vivienda cuenta con un presupuesto de ingresos y de egresos así como uno para gastos de administración, operación y vigilancia el cual no puede exceder del 0.75% de los recursos totales que administra; pero los recursos que éste administra, provenientes de las aportaciones que realizan las dependencias y entidades sujetas al régimen de la Ley del ISSSTE a favor de sus trabajadores, pertenecen al Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado.

V. Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

El Fondo de la Vivienda cuenta con su propio órgano de gobierno, la Comisión Ejecutiva, quien tiene facultad para resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la

Junta Directiva máximo órgano de gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

VI. Tienen autonomía técnica.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda tiene facultad para resolver sobre las operaciones del Fondo.

VII. No puede tratarse de un órgano Superior (siempre dependen de otro).

La Administración del Fondo de la Vivienda depende del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VIII. Su nomenclatura puede ser muy variada.

Este órgano desconcentrado adquiere el nombre de Administración del Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

IX. Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.

La Administración del Fondo de la Vivienda como órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado emana de su Estatuto Orgánico.

X. En ocasiones tiene personalidad propia.

El órgano desconcentrado Administración del Fondo de la Vivienda no cuenta con personalidad jurídica.

3.3. DEL PATRIMONIO DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Los recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se integran, de conformidad con el artículo 101 de la Ley del ISSSTE:

- I. Con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores, previstas en la fracción VI del artículo 21;
- II. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título;
- III. Derogado; y
- IV. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores fracciones.

Como se desprende de este artículo el patrimonio que administra el Fondo de la Vivienda, corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, como lo afirma el artículo 175 del citado ordenamiento, al establecer que los trabajadores contribuyentes o los pensionistas y jubilados y sus familiares derechohabientes, no adquieren de derecho alguno, individual o colectivo, sobre el patrimonio del Instituto, sino sólo a disfrutar de los beneficios concedidos por la propia Ley del ISSSTE.

Por su parte el artículo 103 del citado ordenamiento establece que los recursos del Fondo se destinarán a:

I. El otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:

a) Derogado;

b) A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio cuando carezca el trabajador de ellas;

c) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

d) Al pago de enganche, en el porcentaje que acuerde la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva y de los gastos de escrituración, cuando tengan por objeto la adquisición de viviendas de interés social; y

e) Al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores;

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas.

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, financiamientos que éstas hayan otorgado para la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores...

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

Podemos resumir que el órgano desconcentrado denominado Fondo de la Vivienda del ISSSTE, no cuenta con patrimonio propio, toda vez que le pertenece al organismo descentralizado del cual depende; pero sí se le otorga un presupuesto para la realización de su objeto.

CAPÍTULO IV DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE LA VIVIENDA Y SU RÉGIMEN DE INVERSIÓN

Para estar en posibilidad de realizar sus fines, el Estado necesita de recursos económicos los cuales obtiene a través de contribuciones para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación.

A este respecto el Estado se allega de recursos mediante contribuciones que tienen su fundamento constitucional en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación clasifica a las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

En el caso de las aportaciones de seguridad social, este precepto las define como las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social, proporcionados por el mismo Estado.

4.1. DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Como se observó en el capítulo II del presente trabajo, el patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se constituye, entre otros, con las aportaciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetas al régimen de la Ley del ISSSTE.

A este respecto, el artículo 21 del citado ordenamiento establece el porcentaje de estas aportaciones al señalar:

Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta Ley cubrirán al Instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

- I. 6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

- II. 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III.0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y de servicios funerarios;

IV. 0.25% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo;

V. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

VI. 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda; y

VII. El porcentaje restante se aplicará para cubrir gastos generales de administración del Instituto, exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Como se puede observar en este precepto, el 5% de las aportaciones que realizan las dependencias y entidades públicas sobre el sueldo básico de cotización de los trabajadores al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, constituyen los recursos del Fondo de la Vivienda. Como lo establece el artículo 101 de la Ley del ISSSTE, al señalar que los recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se integran:

o

V. Con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores, previstas en la fracción VI del artículo 21;

VI. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título;

VII. Derogado; y

VIII. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores fracciones.

Posteriormente, el 4 de enero de 1993, se reforma la Ley del ISSSTE, con lo cual se consolida al Fondo de la Vivienda como una instancia encargada de financiar un número creciente de viviendas, a través de mecanismos prácticos y efectivos para la asignación de créditos.

Por tal motivo, los recursos del Fondo de la Vivienda, provenientes de las aportaciones que corresponde efectuar a las dependencias y entidades, pueden destinarse a descontar, con la participación de las instituciones bancarias, los créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los diversos incisos de la fracción I del artículo 103 de la Ley del ISSSTE.

Estas aportaciones se depositan en las subcuentas del Fondo de la Vivienda a nombre de cada trabajador. El saldo de las subcuentas del Fondo de la

Vivienda paga intereses en función del remanente de operación del propio Fondo, para lo cual se determinan la aplicación de las aportaciones recibidas por el FOVISSSTE, y el procedimiento contable a seguir por la Comisión Ejecutiva del Fondo al cierre de cada ejercicio, con objeto de estimar el remanente de operación, abonándose el 50% de esta estimación como pago provisional de intereses a dichas subcuentas, de acuerdo a la consideración final del mencionado remanente.

Con estas reformas y de acuerdo a lo establecido en su artículo 3º, fracción XXI, el Sistema de Ahorro para el Retiro es una prestación para todos los trabajadores derechohabientes del Instituto, acumulando a dicho sistema, según lo establecido en el Capítulo V BIS, del Sistema de Ahorro para el Retiro, artículo 90 BIS-C de la misma ley, las aportaciones al Fondo de la Vivienda, al señalar que:

Las dependencias y entidades estarán obligadas a cubrir las aportaciones establecidas en este Capítulo, así como las relativas al Fondo de la Vivienda, mediante la entrega simultánea de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores. A fin de que las instituciones o entidades mencionadas puedan individualizar dichas aportaciones, las dependencias y entidades deberán proporcionarles, directamente o a través del Instituto o de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro según lo determine ésta, información relativa a cada trabajador, en la forma y con la periodicidad que al efecto establezca la citada Comisión. Asimismo, las

dependencias y entidades deberán hacer del conocimiento de las representaciones sindicales la relación de las aportaciones hechas a favor de sus agremiados.

Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro tendrán dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda...

Por su parte el artículo 106 de la Ley del ISSSTE ratifica que las aportaciones al Fondo de la Vivienda previstas en la fracción VI del artículo 21 de esa Ley, se efectuarán en los términos del artículo 90 Bis-C; así como que la Comisión Ejecutiva del Fondo deberá observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos, su valor real.

En lo que respecta a la inversión de las aportaciones al Fondo de la Vivienda, el artículo 90 BIS fracción I establece que:

Las aportaciones que reciban las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas operadoras de las cuentas individuales, deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto. El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal...

Y por otra parte el artículo 122 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala que:

Las aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto, que reciban las instituciones de crédito conforme a esta Ley, deberán ser invertidos a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto por lo que respecta al Fondo de la Vivienda. Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo 103, en créditos a cargo del Gobierno Federal, a través del Banco de México.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto, con cargo a dicha cuenta, podrá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias con respecto al Fondo de la Vivienda.

Por su parte Estatuto Orgánico del ISSSTE, en su artículo 27, determina que la Comisión Ejecutiva tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

Fracción X.- Determinar la forma y términos en que serán invertidos los recursos que libere el Banco de México, en los términos del primer párrafo del artículo 122 de la Ley, lo que en ningún caso podrán ser aplicados a través de mecanismos bursátiles, salvo en el caso de valores emitidos por el sector público, debidamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con motivo del Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000, el Gobierno de la República propicio la transformación y reforzamiento de los organismos públicos relacionados con el financiamiento a la vivienda, con objeto de propiciar las condiciones necesarias para acceder con mayor facilidad y seguridad a este patrimonio. Esto contribuyó a que el Gobierno Federal promoviera y fomentara esquemas congruentes de financiamiento y cofinanciamiento para que los trabajadores al servicio del Estado tuvieran, en los mejores términos financieros, acceso a una vivienda.

En congruencia con estos propósitos, en mayo de 1997, el órgano desconcentrado Fondo de la Vivienda presentó ante la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las Reformas al Estatuto Orgánico del Instituto para la transformación y fortalecimiento del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, con objeto de adecuar su estructura y sistemas operativos a la concepción de un órgano financiero y no constructor, preservando su vocación social, fortaleciendo las facultades de decisión, operación y control de la Comisión Ejecutiva, órgano encargado de la operación del Fondo de la Vivienda.

En virtud de ésta transformación aprobada, la Administración del Fondo de la Vivienda solicitó, en julio de 1997, la opinión del Banco de México sobre la procedencia de instrumentar, con base en las Reglas para el Otorgamiento de Crédito para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de junio de 1997, la adjudicación de un contrato de mandato a una institución de crédito, mismo que serviría para dar mayor transparencia al manejo de los recursos que el Estado aporta por cada uno de los trabajadores para el sistema de financiamiento a la vivienda; y mediante el cual, la Comisión Ejecutiva del Fondo daría instrucciones, en forma clara y precisa, al mandatario para que realizara entre otros actos, el

concerniente a invertir y reinvertir los recursos que libera el propio Banco de México, en tanto se formalizaran legal y administrativamente las operaciones de crédito correspondientes y demás a que se refiere el artículo 103 de la Ley del ISSSTE.

Sobre esta consulta, el Banco de México responde que de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de seguridad y servicios sociales para los trabajadores del Estado, así como la Ley del Banco de México, este Instituto central no tiene facultades para opinar sobre la conveniencia de implementar el esquema que le había sido planteado.

Toda vez que era necesario para el Fondo de la Vivienda contar con los lineamientos normativos de carácter general para la inversión de las disponibilidades financieras y de las reservas que no pueden ser destinadas en forma inmediata al objeto de este órgano desconcentrado, así como la operación del financiamiento institucional que debe ser observado por los responsables de autorizar y realizar las operaciones correspondientes, a fin de obtener mayores rendimientos que coadyuven a fortalecer las finanzas del FOVISSSTE y por ende de los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estados, el 31 de julio de 1997 la Dirección General del ISSSTE consultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto.

En agosto de 1997, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante oficio 345-119, comunicó al Director General del ISSSTE que la normatividad vigente para el manejo de las disponibilidades financieras de las entidades del sector público había sido establecida en el Oficio-circular 697, emitido por esa Secretaría y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1992, el cual contiene los lineamientos sobre nuevas reglas en el manejo de disponibilidades financieras del sector público y del mecanismo para su

información; y en el Oficio-circular 345-280 emitido por la Dirección General de Planeación Hacendaria, el 25 de noviembre de 1994, el cual contiene la lista de los instrumentos de inversión autorizados para el cumplimiento de los porcentajes de inversión en valores gubernamentales y otros instrumentos. Además de que en abril de 1993 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado había obtenido por parte de esa Dependencia autorización para disminuir su porcentaje de inversión, del 50% al 30% del total de sus disponibilidades en valores gubernamentales, con la condición de que cumpliera con los demás lineamientos establecidos en el Oficio-circular 697, que al efecto señala lo siguiente:

ASUNTO: LINEAMIENTOS SOBRE NUEVAS REGLAS EN EL MANEJO DE DISPONIBILIDADES FINANCIERAS DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL MECANISMO PARA SU INFORMACIÓN.

C.C. DIRECTORES GENERALES DE ORGANISMOS DESCONCENTRADOS Y DESCENTRALIZADOS; DIRECTORES GENERALES DE BANCOS DE DESARROLLO; Y DIRECTORES O GERENTES GENERALES DE FONDOS, FIDEICOMISOS Y DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

Con objeto de apoyar el esfuerzo del cambio estructural y modernización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tal y como lo dicta el Plan Nacional de Desarrollo, así como mejorar y reforzar el sistema de disponibilidades financieras y ejercer un control más eficiente sobre los recursos financieros del Gobierno Federal, logrando con ello un mejor ejercicio presupuestal,

por Acuerdo del C. Presidente de la República y con fundamento en los artículos 1º., 26º., 28º., 32º. y 37º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1992, solicito a usted gire sus apreciables instrucciones a efecto de que en la entidad a su digno cargo se cumpla estrictamente con los siguientes lineamientos:

1. Las disponibilidades financieras que excedan los requerimientos diarios de la entidad, deberán cubrir una inversión obligatoria no menor de un 50 por ciento en Valores Gubernamentales. Se considerará como inversión obligatoria en Valores Gubernamentales, sólo a la tenencia propia de estos títulos por parte de las entidades públicas.

Estos nuevos lineamientos establecen la autorización para depositar en instituciones financieras un monto no mayor del 50 por ciento de sus disponibilidades en depósitos, con o sin rendimiento, e impide a las entidades públicas adquirir instrumentos de tipo bursátil. Asimismo, queda prohibida la constitución de fideicomisos cerrados, a menos de que exista una autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituirlos, así como para la adquisición de papel comercial.

2. Los recursos federales que no se hayan destinado oportunamente al apoyo de los programas para los cuales se ministraron, deberán reintegrarse de inmediato a la Tesorería de la Federación, a fin de dar cumplimiento a la norma presupuestal de no mantener fondos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase.

3. La entidad se abstendrá de solicitar a su coordinadora de sector ministraciones de recursos federales por concepto de subsidios o aportaciones, así como autorización para contratar crédito, cuando cuente con disponibilidades suficientes con las cuales pueda solventar sus necesidades de operación.

4. Antes de enviar las autorizaciones correspondientes a la Tesorería de la federación, la coordinadora de sector deberá analizar cuidadosamente las solicitudes de ministraciones de recursos federales que le plantea la entidad, tomando en cuenta el avance programático-presupuestal que lleve la entidad, así como la programación y el ejercicio real de sus flujos financieros.

5. La Tesorería de la federación efectuará los pagos correspondientes a las ministraciones autorizadas por la respectiva coordinadora de sector, hasta por los montos considerados en sus calendarios presupuestales aprobados, así como en función de las disponibilidades que mantenga la entidad y la evolución de sus flujos de efectivo.

6. Las aclaraciones y solicitudes específicas relativas a los presentes lineamientos, deberán presentarse a través de la Dirección de Planeación Financiera de la Dirección General de Planeación Hacendaria y la Subtesorería de Control e Informática de la Tesorería de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

Posteriormente estos lineamientos tuvieron modificaciones y adecuaciones, mediante Oficio-circular No. 101.1601 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1999.

En virtud de que no fue posible adjudicar el contrato de mandato descrito que era necesario de fortalecer las finanzas del Fondo de la Vivienda, y a falta de regulación jurídica para las inversiones derivadas de las aportaciones al Fondo de la Vivienda en el FOVISSSTE provenientes de las Subcuenta de Vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, a fin de mantener en términos reales el valor de éstas, es que fue necesario la creación del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, para transparentar el manejo de las inversiones de estos recursos, otorgando certeza jurídica a los responsables de autorizar y realizar las operaciones correspondientes.

4.2. DE LA OBLIGACIÓN DE INVERTIR LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LAS APORTACIONES DE LA SUBCUENTA AL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Con las reformas a la Ley del ISSSTE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1993, se buscó ampliar el régimen de bienestar del trabajador derechohabiente del Instituto, a través de mecanismos administrativos modernos que redistribuyeran el monto porcentual asignado a los distintos seguros, servicios y prestaciones proporcionados por éste. Estas reformas tuvieron como finalidad primordial el destacar la elevación a rango de Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, para conceder a los trabajadores derechohabientes la totalidad de las ventajas de este sistema, con lo que se incluyó la subcuenta del Fondo de la Vivienda, a través de las aportaciones del 5%, logrando con ello la igualdad de los trabajadores bajo el régimen del ISSSTE con aquellos regulados por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional.

Este Sistema de Ahorro para el Retiro tiene por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales abiertas a su nombre, en las que las dependencias y organismos descentralizados acreditan las cuotas correspondientes; y en lo respecta al Fondo de la Vivienda del ISSSTE, se consolidó como una instancia encargada de financiar un número creciente de viviendas, a través de mecanismos prácticos y efectivos para la asignación de créditos.

Como resultado de esta reforma, los recursos del Fondo de la Vivienda, provenientes de las aportaciones que corresponde efectuar a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, con la participación de las Instituciones bancarias, se destinan a descontar los créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse al otorgamiento de créditos para vivienda.

Estas aportaciones se depositan en la subcuenta del fondo de la vivienda a nombre de cada trabajador. El saldo de las subcuentas del Fondo de la Vivienda, además, paga intereses en función del remanente de la operación del propio Fondo.

La obligación de invertir los recursos provenientes de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro se encuentra regulada por los Artículos 90 BIS fracción I y 122 de la Ley del ISSSTE que establecen lo siguiente:

Artículo 90 BIS-I: Las aportaciones que reciban las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas operadoras de las cuentas individuales, deberán ser depositadas a más

tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto. El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal...

Artículo 122: Las aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto, que reciban las instituciones de crédito conforme a esta Ley, deberán ser invertidos a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto por lo que respecta al Fondo de la Vivienda. Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo 103, en créditos a cargo del Gobierno Federal, a través del Banco de México...

Como se puede observar, en estos dos preceptos descritos anteriormente, la inversión de los recursos provenientes de la subcuenta de vivienda debe ser realizada a través del Banco de México.

4.3. DEL COMITÉ DE INVERSIONES DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y DE SUS LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN

La creación de Comités de apoyo para los órganos de gobierno de las entidades paraestatales tiene su fundamento en el Artículo 58, fracción X de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En el Glosario de Términos Administrativos de la Presidencia de la República, se define al Comité, como “un grupo de personas a las cuales se les asignan ciertas funciones con un propósito u objetivo predeterminado, a fin de que las lleven a cabo de manera colegida.”³⁶

Por otra parte, define al Comité Consultivo, como “un grupo colegiado especializado en una materia de actividad específica, que se reúne con el objeto de aportar puntos de vista o, en su caso, proponer soluciones a los problemas o asuntos que son planeados por quien o quienes habrán de decidir o ejecutar las acciones. Es un grupo auxiliar para la toma de decisiones y no tiene facultades para decidir por sí mismo.”³⁷

Es en octubre de 1998, cuando la Junta Directiva del ISSSTE, con fundamento en la fracción X del artículo 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; en la fracción IV del artículo 101, en el 125, en la fracción II del artículo 169 y en el 183 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, autoriza mediante Acuerdo 8.1246.98, la creación

³⁶ Glosario de Términos Administrativos, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. 2001. Pág. 52.

³⁷ Ibidem.

del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, en el cual se establecen sus lineamientos de operación, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1998.

Como se establece en el Capítulo I, Generalidades, artículo 1º, este ordenamiento tiene por objeto determinar la creación, integración y funcionamiento del Comité de Inversiones; así como establecer los lineamientos normativos de carácter general para la inversión de las disponibilidades financieras y de las reservas que no pueden ser destinadas de forma inmediata al objeto del FOVISSSTE, y la operación del financiamiento institucional que deben observar los responsables de autorizar y realizar las operaciones correspondientes.

En el artículo 4º del citado Acuerdo se establece que:

Se crea el Comité como órgano de consulta y asesoría técnica, para apoyar al Vocal Ejecutivo en la aplicación y toma de decisiones de la política y operación financiera.

El Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda, se integra con 32 miembros que son: el Vocal Ejecutivo, como presidente; tres representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Desarrollo Social; uno de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; cinco de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; dos asesores; y 10 invitados permanentes.

El Comité debe sesionar de manera ordinaria cuando menos una vez a la semana, preferentemente los lunes, con el objeto de establecer las estrategias de inversión en la semana que se inicia; asimismo, conocer los resultados de las subastas de los valores gubernamentales al cierre de la semana anterior; y de

manera extraordinaria cuando así lo solicite cualquiera de sus miembros, o cuando algún asunto así lo requiera. Asimismo, deberá celebrar una sesión mensual de carácter informativo para comunicar a sus miembros el estado de las inversiones por intermediación financiera, las estrategias financieras, el estado de las reservas, la situación financiera del FOVISSSTE y, los Acuerdos tomados.

Su quórum se integra por: el Presidente, tres representantes del Sector Gubernamental y tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte el artículo 6º del citado ordenamiento establece que:

El Comité podrá conocer y, en su caso, proponer acciones que sobre las operaciones de financiamiento; inversiones de las disponibilidades; reservas y demás recursos financieros del FOVISSSTE se traten en sus sesiones, con sujeción a lo previsto en la Ley; en los presentes Lineamientos, en las disposiciones que al respecto dicten la Comisión Ejecutiva y la Junta Directiva. Lo anterior, en el entendido de que las operaciones acordadas por el Comité serán sobre las disponibilidades financieras que excedan los requerimientos diarios del Fondo de la Vivienda, de acuerdo con lo establecido en el Oficio No. 305-004/2000 de fecha 10 de enero del 2000, emitido por la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

El Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda cuenta con las siguientes atribuciones, de conformidad con el artículo 10º de citado ordenamiento:

- a) Estudiar, dirigir y evaluar las propuestas de la Tesorería respecto de las políticas, límites y mecanismos de inversión y financiamiento del FOVISSSTE, de conformidad con la Ley y demás legislación aplicable, y decidir lo procedente;
- b) Proponer al Vocal Ejecutivo la realización de operaciones de financiamiento e inversión a largo plazo, previo análisis de las necesidades de liquidez; de las expectativas de rendimiento; de la clasificación de la contraparte; del emisor y de las condiciones del mercado;
- c) Proponer al Vocal Ejecutivo directrices para la inversión de las reservas financieras;
- d) Estudiar, evaluar y proponer al Vocal Ejecutivo, las estrategias con los intermediarios financieros para la determinación de óptimos rendimientos de las inversiones;
- e) Supervisar el proceso de inversión y financiamiento, para lo cual solicitará a la Tesorería para su evaluación, reportes de procesos de registro y conciliaciones bancarias de las operaciones financieras;
- f) Evaluar los estudios financieros preparados por la Tesorería, para llevar a cabo inversiones en valores autorizados por la Secretaría de Hacienda;

- g) Estudiar, evaluar y proponer al Vocal Ejecutivo las estrategias de ventas anticipadas de Valores Gubernamentales y Papel de Banca de Desarrollo, previo análisis de las necesidades de liquidez; de las expectativas de rendimiento; de la clasificación de la contraparte; del emisor y de las condiciones del mercado financiero;
- h) Apoyar al Vocal Ejecutivo, en el cumplimiento de los acuerdos tomados por la Junta Directiva y la Comisión Ejecutiva, en lo relativo a las operaciones financieras del FOVISSSTE;
- i) Proponer, evaluar y, en su caso, solicitar la revisión de los contratos de intermediación financiera propuestos por la Tesorería;
- j) Analizar y evaluar el informe detallado de las operaciones de inversión realizadas por la Tesorería y, en su caso, proponer acciones al respecto;
- k) Evaluar los informes sobre los estados de las reservas financieras que prepare la Tesorería para su envío a la Comisión Ejecutiva y al Órgano Interno de Control;
- l) A través de la sesión informativa mensual del Comité informar, en detalle, sobre los acuerdos y estado financiero del FOVISSSTE a la Comisión Ejecutiva,

debiendo remitir copia de dichos documentos al Órgano Interno de Control y a la Secretaría de Hacienda y,

m) Informar a la Junta Directiva, por lo menos una vez cada tres meses, sobre el manejo de las disponibilidades y reservas en el FOVISSSTE.

Por lo que se refiere a las políticas de inversiones, a la intermediación financiera y a las operaciones emergentes, éstas se encuentran reguladas en los capítulos del III al V del citado Acuerdo, el cual fue objeto de reformas mediante los Acuerdos de la Junta Directiva del ISSSTE 40.1259.2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2000 y el 27.1276.2002 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2002.

Por último, es importante señalar que el Comité de Inversiones debe observar que la inversión de las reservas financieras del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales se realice en las mejores condiciones posibles de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en igualdad de circunstancias, las que además garanticen mayor utilidad social, de conformidad a lo establecido en el artículo 183 de la Ley del ISSSTE.

4.4. DEL RÉGIMEN DE INVERSIONES DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

La constitución, inversión y manejo de las reservas financieras y actuariales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, se encuentran reguladas por el

Capítulo IV de la Ley del Instituto, así como por el Reglamento Financiero del Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1985.

De conformidad con la fracción VIII del artículo 1º del Reglamento, se definen a las reservas de la siguiente manera:

"RESERVAS", los recursos en efectivo o en especie que se integran para garantizar el cumplimiento de las obligaciones anuales y diferidas del Instituto, y que deben invertirse de conformidad con los artículos 182 y 183 de la Ley prefiriéndose aquellas que produzcan una mayor utilidad social.

A) "RESERVAS ACTUARIALES", las que se integran para hacer frente a todas las prestaciones diferidas del Instituto y respaldar los pasivos de largo plazo con sus derechohabientes.

B) "RESERVAS FINANCIERAS", las que se integran para hacer frente a posibles incrementos no previsibles en los costos de las prestaciones anuales y para respaldar las obligaciones a corto plazo del Instituto.

Asimismo, en el artículo 2º del citado ordenamiento se establece que la constitución, inversión y manejo de las reservas actuariales y financieras del Instituto y de los fondos que se establecen en este Reglamento, se ajustarán a lo dispuesto por la Ley, el presente Reglamento y los demás ordenamientos aplicables, así como a las determinaciones que en ejercicio de sus facultades acuerde la Junta Directiva.

Por lo que se refiere a las reservas actuariales, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento Financiero del ISSSTE, deberán ser invertidas en las condiciones generales que propongan el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidándose que el rendimiento medio no sea inferior a la tasa de interés que sirva de base a los cálculos actuariales, la que será revisada anualmente conforme a la valuación aprobada por la Junta Directiva.

Por su parte, las reservas financieras que tienen por objeto respaldar la liquidez del Instituto, a fin de hacer frente a sus compromisos de pagos a corto y mediano plazo, incluyendo todas las prestaciones, así como las erogaciones extraordinarias no susceptibles de previsión, deberán ser invertidas en valores, acciones y demás instrumentos de fácil realización, así como en cualquier otro tipo de operaciones que permitan obtener las mejores condiciones posibles de seguridad, rendimiento y liquidez, de conformidad con el artículo 12 del citado reglamento Financiero.

Adicionalmente, para el caso del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, el artículo 125 de la Ley del Instituto, establece que:

El Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, ejercerán el control y evaluación de la inversión de los recursos del Fondo, vigilando que los mismos sean aplicados de acuerdo a lo establecido en la presente Ley.

Con fundamento en los preceptos citados con anterioridad y debido a la necesidad de contar con un régimen de inversiones en el FOVISSSTE, la

Dirección General de Crédito Público de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, determinó mediante Oficio No. 305-004/2000, de fecha 10 de enero de 2000, el régimen de inversiones de reservas y disponibilidades del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a lo siguiente:

PRIMERA.- El FOVISSSTE podrá realizar operaciones de compra y venta de valores con las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, Casas de Bolsa o Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

SEGUNDA.- La liquidación de todas las operaciones, así como la custodia de todos los valores deberá quedar a cargo de una institución financiera que preste dichos servicios. Sus responsabilidades incluirán asegurar que las operaciones cumplan con este régimen de inversión, realizar y reportar diariamente una valuación a mercado de la cartera conforme a criterios establecidos en el contrato de custodia y determinar el rendimiento de las inversiones.

El contrato de custodia deberá establecer expresamente las condiciones de entrega contra pago, la prohibición de hacer transferencias a cuentas de terceros, así como la obligación del custodio de enviar mensualmente a la Dirección de Estadística Hacendaria, ubicada en Av. Insurgentes Sur 795, piso 10, Col. Nápoles, 03810 México, D.F., el detalle de todos los valores a su cargo, así como su valuación.

TERCERA.- El FOVISSSTE podrá comprar o vender de los emisores que se listan a continuación:

- 1) Gobierno Federal.
- 2) Sociedades Nacionales de Crédito.
- 3) Financiera Nacional Azucarera (FINASA)
- 4) Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
- 5) Sociedades de Inversión de Instrumentos de Deuda operadas por las instituciones señaladas en el numeral primero de este oficio, que estén impedidas para adquirir valores de emisores distintos a los establecidos en esta cláusula y cuyas carteras cumplan con el régimen de inversión vigente para el FOVISSSTE.

CUARTA.- El FOVISSSTE podrá operar con los siguientes instrumentos financieros:

- 1) Valores gubernamentales conforme a lo establecido por el Banco de México en la circular 2019/95 (en lo sucesivo valores gubernamentales).
- 2) Valores de crédito emitidos por las instituciones referidas en los incisos 2, 3 y 4 de la cláusula tercera de este oficio.
- 3) Depósitos en la Tesorería de la Federación.
- 4) Acciones de las Sociedades de Inversión señaladas en el inciso de la cláusula tercera de este oficio.
- 5) Depósitos a la vista en las instituciones referidas en la cláusula primera de este oficio, en los montos estrictamente necesarios para la operación del Fondo, sin exceder el 2% del total de las disponibilidades.

QUINTA.- En el caso de las acciones de Sociedades de Inversión referidas en el inciso 5 de la cláusula tercera de este oficio, será necesario que tengan una calificación mínima equivalente a AAA/2 otorgada por alguna de las calificadoras autorizadas por la CNBV.

Si la calificación de cualquier Sociedad de Inversión de la que el FOVISSSTE sea accionista se modifica de manera que se deje de cumplir con la requerida, las acciones deberán venderse con la mayor celeridad permitida por las circunstancias y en un periodo menor a los tres meses.

SEXTA.- El Fondo deberá invertir cuando menos el equivalente a 1,500 millones de unidades de inversión (udis) bajo las siguientes condiciones:

- 1) En valores indexados a la inflación.
- 2) Hasta el 100% en valores gubernamentales y aquellos emitidos por el IPAB.
- 3) Hasta el 50% en instrumentos emitidos por las instituciones referidas en los incisos 2 y 3 de la cláusula tercera de este oficio.
- 4) Cuando menos el 50% en instrumentos que tengan vencimiento en el año 2008 o posterior.

SÉPTIMA.- Los porcentajes máximos del total de las demás disponibilidades y reservas del FOVISSSTE, en la fecha de la inversión, que podrán ser invertidos por emisor, son:

- 1) Hasta el 100% en valores gubernamentales y aquellos emitidos por el IPAB.

- 2) Hasta el 50% en la suma de:
 - a) los instrumentos emitidos por las instituciones referidas en los incisos 2 y 3 de la cláusula tercera de este oficio.
 - b) los reportos referidos en la cláusula décima de este oficio.
 - c) los depósitos a la vista referidos en el inciso quinto de la cláusula cuarta de este oficio.
- 3) Hasta el 10% en los instrumentos de un solo emisor (incluyendo Sociedades de Inversión), excepto en el caso de valores gubernamentales y aquellos emitidos por el IPAB en que podrá invertirse hasta el 100% y de las Sociedades Nacionales de Crédito, en que podrá invertirse hasta un 20%.

Las inversiones en las Sociedades de Inversión se considerarán conforme a la composición de sus carteras. La participación del FOVISSSTE no podrá exceder del 20% de los activos totales en ninguna Sociedad de Inversión.

OCTAVA.- El FOVISSSTE deberá mantener respecto de sus reservas y disponibilidades, con excepción del monto a que se hace referencia la cláusula sexta de este oficio, un mínimo de:

- 1) 60% en valores cuyo plazo por vencer o la revisión de su tasa de interés no sea mayor de 365 días.
- 2) 40% en valores cuyo plazo por vencer o la revisión de su tasa de interés no sea mayor de 190 días.
- 3) 20% en valores cuyo plazo por vencer o la revisión de su tasa de interés no sea mayor de 93 días.

NOVENA.- El FOVISSSTE no podrá invertir en ninguno de los instrumentos que se señalan a continuación:

- 1) Títulos subordinados, cualquiera que sea el emisor.
- 2) Títulos convertibles en acciones.
- 3) Títulos denominados en moneda extranjera o indizados a la misma.
- 4) Cualquier otro que no esté expresamente señalado por esta Dependencia.

DÉCIMA.- Se permiten las operaciones de reporto cuyo plazo no exceda los 28 días, con títulos autorizados para operaciones en directo conforme a este oficio, siempre y cuando su plazo por vencer o la revisión de su tasa de interés no exceda 360 días.

Las contrapartes deberán cumplir con las calificaciones establecidas en el anexo "A". El monto máximo de los reportos con una sola contraparte no podrá exceder el equivalente en pesos de 200 millones de udis.

El precio al que se entrega la garantía del reporto deberá corresponder al del mercado.

Todas las operaciones de reporto deberán ser informadas el mismo día a la institución responsable de la custodia a que hace referencia la cláusula segunda del presente oficio, en los términos previamente acordados con ella. En el caso de reportos con plazos mayores a 3 días, la custodia de los títulos objeto de la operación deberá quedar a cargo de dicha institución.

DECIMAPRIMERA.- Exclusivamente para efecto de las inversiones referidas en este oficio, se permite, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la constitución de fideicomisos públicos que se consideren entidades, en instituciones legalmente facultadas para tal fin. En todo caso, este oficio y todos los posteriores que lo modifiquen, deberán formar parte del contrato fiduciario.

Cualquier fideicomiso deberá cumplir con los requisitos que establezca el Manual de Normas Presupuestales para la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de abril de 1999 (o aquél que lo sustituya)

Es así como a partir de esta fecha y en los términos del Régimen de Inversiones del FOVISSSTE antes señalado, que el Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, asesora de manera técnica al Vocal Ejecutivo en la aplicación y toma de decisiones de la política y operación financiera de éste órgano desconcentrado.

4.5. EL BANCO DE MÉXICO COMO ÓRGANO DE INVERSIÓN

La Ley del Banco de México aprobada el 14 de diciembre de 1993, es reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mismos que señalan lo siguiente:

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

En el artículo 1º de la Ley del Banco de México se establece que el Banco Central será persona de derecho público, con carácter autónomo y se denominará Banco de México.

La finalidad del Banco de México es la de proveer a la economía del país de moneda nacional y tendrá como objetivo prioritario el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de esta moneda. Asimismo, deberá promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

De conformidad con el Artículo 3º de la Ley del Banco de México, este tiene a su cargo las siguientes funciones:

- I Regular la emisión y circulación de la moneda nacional, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

- II Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y particularmente, financiera;
- V Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

La autonomía del Banco de México tuvo como principal objeto construir una salvaguarda contra brotes de inflación. De ahí la importancia de que en el texto Constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México, consistente en la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La autonomía del Banco Central se apoyó en tres fundamentos:

- Su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido;

- La independencia que otorgada a las personas que integran su Junta de Gobierno; y
- La independencia administrativa de la Institución.

Estos tres soportes son fundamentales para garantizar la autonomía del Instituto Central.

Con esta reforma constitucional quedó señalado que "ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento".

Del análisis realizado a la Ley del Banco de México se concluye que ésta no regla lo referente a la inversión que debe hacerse de los recursos provenientes de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, por consiguiente existe un conflicto de leyes entre la Ley del ISSSTE que faculta al Banco de México y la Ley del Banco de México que no lo contempla.

Esta situación obligó a diseñar un mecanismo que permitiera dar cumplimiento a lo preceptuado por la Ley del ISSSTE en materia de inversión de las aportaciones provenientes de la subcuenta de vivienda.

A través de ese mecanismo, se faculta al Vocal Ejecutivo para que aplique y tome decisiones de la política y operación financiera.

Por otra parte se le dan a las aportaciones de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro el enfoque de reservas y disponibilidades financieras a fin de que el Vocal Ejecutivo del Fondo de la Vivienda pueda llevar a cabo la inversión de éstas.

Para resolver la problemática señalada anteriormente, el presente trabajo terminal plantea las siguientes propuestas de solución:

Es necesario adecuar el texto de los Artículos 90 BIS fracción I y 122 de la Ley del ISSSTE, para hacerlos congruentes con la operación que lleva a cabo el Fondo de la Vivienda de acuerdo con el régimen de inversiones de reservas y disponibilidades determinado por la Dirección General de Crédito Público de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Oficio No. 305-004/2000 de fecha 10 de enero de 2000.

Con ello se otorgará legalidad a los actos administrativos realizados por los funcionarios encargados de llevar a cabo la inversión de las disponibilidades financieras que se forman con los recursos provenientes de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Asimismo, el patrimonio de los trabajadores al servicio del Estado, contará con la seguridad jurídica que estará amparada por la propia Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los órganos o autoridades de la Administración Pública se organizan para la realización de sus funciones administrativas en dos grandes grupos: la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Federal Paraestatal.

SEGUNDA.- La seguridad social es válida para todos los individuos, la cual debe ser tutelada por el Estado, a fin de satisfacer aquellas necesidades que permitan mejorar el nivel de vida de sus gobernados.

TERCERA.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal Paraestatal creado por la Ley del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959.

CUARTA.- La Administración del Fondo de la Vivienda es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores sujetos al régimen de esta Ley, obtener por una sola vez, crédito barato y suficiente para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda y mantener el valor real de sus aportaciones para procurarles un nivel de vida digno al momento de su retiro.

QUINTA.- Los recursos del Fondo de la Vivienda se integran con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos descritos anteriormente.

SEXTA.- Las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al ISSSTE se depositan en las subcuentas del fondo de la vivienda a nombre de cada trabajador.

SÉPTIMA.- Las aportaciones al fondo de la vivienda, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto, en tanto se aplican a los fines señalados en el Artículo 103 de la Ley del ISSSTE, deben ser invertidos a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción en créditos a cargo del Gobierno Federal a través del Banco de México, en la cuenta que éste le lleve al ISSSTE en lo que respecta al Fondo de la Vivienda.

OCTAVA.- La Ley del Banco de México no contempla la obligación de invertir los recursos provenientes de las aportaciones provenientes de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro.

NOVENA.- En virtud de que no se podía realizar la inversión de los recursos provenientes de la aportaciones de los trabajadores fue necesario que el Fondo de la Vivienda contara con lineamientos normativos de carácter general para la

inversión de las disponibilidades financieras y de las reservas que no pueden ser destinadas en forma inmediata al objeto de ese órgano desconcentrado.

DECIMA.- El Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del ISSSTE se crea por Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto como órgano de consulta y asesoría técnica, para apoyar al Vocal Ejecutivo en la aplicación y toma de decisiones de la política y operación financiera del FOVISSSTE.

DECIMO PRIMERA.- Debido a la necesidad de contar con un régimen de inversión en el FOVISSSTE, la Dirección General de Crédito Público determinó mediante Oficio No. 305-004/2000, de fecha 10 de enero de 2000, el régimen de inversión de reservas y disponibilidades del FOVISSSTE.

DECIMO SEGUNDA.- La Administración del Fondo de la Vivienda le da a las aportaciones provenientes de la subcuenta de vivienda del fondo de la vivienda del Sistema de Ahorro para el retiro le da el carácter de reservas y disponibilidades para adecuarlas al régimen de inversiones dictado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

DECIMO TERCERA.- Es necesario que el patrimonio de los trabajadores del Estado se encuentre asegurado jurídicamente a través de un ordenamiento acorde a la realidad de su operación.

DECIMO CUARTA.- Es necesario que los funcionarios que llevan a cabo la inversión de las aportaciones provenientes de las subcuentas de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro cuenten con la certeza jurídica de su actuación.

DECIMO QUINTA.- Es necesario adecuar el texto de los Artículos 90 BIS fracción I y 122 de la Ley del ISSSTE para hacerlos congruentes con la operación que actualmente lleva a cabo la Administración del Fondo de la Vivienda a través del régimen de inversión de reservas y disponibilidades financieras y del Comité de Inversiones del FOVISSSTE, ya que como se trata de un Oficio emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no sufre a la Ley del ISSSTE.

Para lo cual, se propone la siguiente redacción:

90 BIS-I:

*Las aportaciones que reciban las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas operadoras de las cuentas individuales, deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto. **La Administración del Fondo de la Vivienda, previa autorización de su Comité de Inversiones, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal, de conformidad con el Régimen de Inversiones que al respecto le autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.***

122:

*Las aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto, que reciban las instituciones de crédito conforme a esta Ley, deberán ser invertidos a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto por lo que respecta al Fondo de la Vivienda. **La Administración del Fondo de la Vivienda, previa autorización de su Comité de Inversiones deberá invertir dichos recursos, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo 103, en créditos a cargo del Gobierno Federal, de conformidad con el Régimen de Inversión que al respecto le emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.***

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo". Parte General. Editorial Porrúa. México 2001.

Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1999.

Castrejón García, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano". Tomo I. Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. México 2000.

De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 2000.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Compendio de Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa, México 2002.

Diccionarios Jurídicos Temáticos "Derecho Procesal", Editorial Harla, México 2000.

Diccionarios Jurídicos Temáticos "Derecho Constitucional", Editorial Harla, México 2000.

Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", 38ª Edición revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, México 1998.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 2000.

Galindo Camacho, Miguel, "Derecho Administrativo I". 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 1997.

García Cruz, Miguel. "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social". UNAM. México 1962.

Gutiérrez y González Ernesto, "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano". Editorial Porrúa. México 1996.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa. México 2000.

Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. México 1997.

Ruiz Moreno, Angel Guillermo. "Nuevo Derecho de la Seguridad Social". Editorial Porrúa. México 2001.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa. México 2001.

OTRAS FUENTES

Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Exposición de Motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 28 de diciembre de 1959.

Glosario de Términos Administrativos, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México 2001.

Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2001-2006.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley del Banco de México

Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado

Reglamento Interior del Banco de México

Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado

OTRAS DISPOSICIONES

Acuerdo 8.1246.98 de la Junta Directiva del ISSSTE, 23 de noviembre de 1998.

Acuerdo 40.1259.2000 de la junta directiva del ISSSTE, 24 de agosto de 2000.

Acuerdo 27.1276.2002 de la junta directiva del ISSSTE, 19 de septiembre de 2002.

Oficio número 305.-004/2000 de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 10 de enero de 2000