



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA EXTRAORDINARIO  
DE CRÉDITO PARA VIVIENDA A LOS TRABAJADORES DEL  
ESTADO 2002.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER AL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ELSA OCHOA CHAVEZ**

ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERON DE LA ROQUETTE.



CD. UNIVERSITARIA, D. F.



2005

0350205



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO  
AVENIDA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 30 de septiembre de 2005

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, **OCHOA CHAVEZ ELSA** con número de cuenta 09459393-6 ha elaborado la tesis denominada **“ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE CREDITO PARA VIVIENDA A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO 2002”**, bajo la dirección del Lic. Pedro Noguero de la Roquette y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

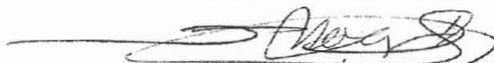
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”**  
El Director del Seminario

  
**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA**  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr.- Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

**DEDICATORIA:**

**A DIOS Y A LA CORTE CELESTIAL:**

*Un día les ofrecí titularme de Licenciada en Derecho y hoy les cumplo,  
gracias por su ternura y amor ha esta humilde sierva suya.*

**A MI PADRE:**

*Sr. Álvaro Ochoa Pérez.*

**A LA MEMORIA DE MI MADRE:**

*Sra. Julieta Chávez de Ochoa.*

*Por darme la vida, por educarme y cuidar de mí,  
con amor; ternura y ejemplo.*

**A MIS HIJOS:**

*Daniel Chinchilla Ochoa.*

*Daniela Chinchilla Ochoa.*

*Con amor y respeto esta Tesis.*

**A MIS HERMANOS, CUÑADAS, SOBRINOS Y AMISTADES:**

*Con afecto.*

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

*Con gratitud imperecedera.*

**AL MGDO CESAR ESQUINCA MUÑOA  
DIRECTOR DEL  
INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORIA PUBLICA:**

*Por contribuir a mi superación profesional.*

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE CRÉDITO  
PARA VIVIENDA A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO 2002**

**INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN.</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>I. ANTECEDENTES DEL OTORGAMIENTO DE VIVIENDA.</b> . . . . .	<b>9</b>
1.1 La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. . . . .	9
1.2 Organismo Fondo de Casas Baratas. . . . .	13
1.3 El Instituto Mexicano del Seguro Social. . . . .	13
1.4 La Dirección de Pensiones Militares. . . . .	15
1.5 Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda. . . . .	16
1.6 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. . . . .	18
1.7 El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. . . . .	19
1.8 El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas. . . . .	19
1.9 El Fideicomiso: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. . . . .	20
1.10 Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. . . . .	25
1.11 El Fideicomiso Público: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda. . . . .	29
1.12 El Fideicomiso: Fondo Nacional de Habitaciones Populares. . . . .	30

## CAPÍTULO II

II.	EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN EL MÉXICO MODERNO. . . . .	31
2.1	La Administración Pública Federal Descentralizada y Paraestatal en el otorgamiento de Vivienda. . . . .	31
2.2	El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Federal. . . . .	33
2.2.1	La Junta Directiva como Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . .	37
2.2.2	El Director General como Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	39
2.2.3	La Comisión Ejecutiva como Órgano de Gobierno del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	41
2.2.4	La Comisión de Vigilancia como Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	44
2.2.5	La importancia de la Institución Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	46
2.2.6	El Sistema que aplica el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para otorgar los créditos hipotecarios para la obtención de una vivienda. . .	48
2.3	Las normas administrativas del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	52
2.3.1	Acuerdos, Reglas y Reglamento del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	53
2.4	Los Trabajadores derechohabientes al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	65

2.4.1	Tipos de derechohabientes al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	71
2.5	Las aportaciones al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	72
2.5.1	Las aportaciones ordinarias. . . . .	74
2.5.2	Las aportaciones extraordinarias. . . . .	74
2.5.3	Definiciones: la prestación económica y de vivienda como derechohabiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. . . . .	74
2.6	Concepto de Vivienda. . . . .	75

### CAPÍTULO III

III.	REGULACIÓN JURÍDICA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. . . . .	77
3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . . . .	78
3.1.1	Artículo 4° Constitucional, 5° Párrafo. . . . .	81
3.1.2	Artículo 123 Apartado B Constitucional Federal, Fracción XI, inciso f. . . . .	83
3.1.2.1	Derecho a la obtención de una vivienda, digna y decorosa. . . . .	87
3.2	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en sus artículos 100°; 103° en sus fracciones I, II, III, IV, V, Y VI; 104°; 105° resaltando el párrafo tercero; los artículos 107° y 108° de la ley en comento. . . . .	88
3.2.1	Reglas para el Otorgamiento de Crédito Hipotecario a los Trabajadores del Estado. . . . .	97
3.2.2	Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en sus artículos derogados del 58° al 73°. . . . .	111

**CAPÍTULO IV**

<b>IV.</b>	<b>CRITICA AL PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE CRÉDITO PARA VIVIENDA A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO 2002</b> .....	<b>119</b>
4.1	Beneficios que otorgan las Reglas para el Otorgamiento de Crédito Hipotecario a los Trabajadores del Estado. ....	120
4.2	Su inclusión de los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a las Reglas para el Otorgamiento de Crédito Hipotecario a los Trabajadores del Estado. ....	123
4.2.1	Caso concreto de un derechohabiente que al obtener la calidad de pensionado, es excluido para la obtención de un crédito hipotecario por parte del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ....	126
	<b>CONCLUSIÓN.</b> ....	<b>132</b>
	<b>ANEXO.</b> ....	<b>137</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> ....	<b>139</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación es un Análisis Jurídico del Programa Extraordinario de Crédito para Vivienda a los Trabajadores del Estado 2002.

Versa la investigación desde la visión que constitucionalmente como obligación por parte del Estado tiene todo ciudadano que habita en México, el derecho a la obtención de una vivienda digna y decorosa con base en el artículo 4° párrafo 5° y el artículo 123° apartado B fracción XI inciso f, es decir, como garantía individual y como garantía social.

Por cuestiones prácticas a lo largo de la investigación utilizaré la denominación México para referirme a los Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial de nuestro país.

La investigación se conforma de 4 capítulos, dónde en el Primer Capítulo se esbozaran los antecedentes de los Programas de Vivienda que el Estado ha implementado por sexenios hasta nuestros días, iniciando desde 1925, que fue creado el Fondo de Pensiones Civiles y de Retiro, otorgando vivienda sólo a los empleados al servicio del Estado en el Distrito Federal, hoy el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado ISSSTE, posteriormente en 1933 se desarrollan programas habitacionales siendo el Organismo Fondo de Casas Baratas quién se orienta hacia sectores medios y bajos de la población, en el año de 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS, el cual tiene una composición tripartita con representación de los sectores obrero y patronal bajo la rectoría del representante gubernamental y cuyo objetivo es otorgar prestaciones de seguridad social para el trabajador y a sus derechohabientes. En 1946 durante el mandato del Presidente Don Miguel Alemán Valdez cobro auge la política de préstamos hipotecarios para la adquisición o construcción de viviendas para empleados

federales. En 1954 se creó la Dirección de Pensiones Militares, destinadas las viviendas para los trabajadores con vocación militar y a sus derechohabientes. En 1963 surge el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda así mismo se adiciona el apartado B al artículo 123° a nuestra Carta Magna, obteniendo los trabajadores al servicio del Estado y sus derechohabientes mayor certidumbre en sus prestaciones sociales, económicas y culturales que el Estado proporciona, también surge el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda. En 1966 el Presidente Gustavo Díaz Ordaz decretó que BANOBRAS financie conjuntos colectivos de vivienda. En 1972 el mandatario Lic. Luis Echeverría Álvarez decreta que se constituya el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, es decir, el INFONAVIT, el cual protege los derechos de vivienda de los trabajadores de empresas privadas, y su atención será de manera permanente, de igual forma decreta el Presidente en el mes de diciembre la creación del FOVISSSTE organismo que administra las aportaciones para la adquisición de un crédito para la obtención de una vivienda de interés social a los trabajadores al servicio del Estado. En 1972 se creó el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en 1981 se crea El Fidecomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y en 1984 se crea FIVIDESU Fideicomiso destinado a promover y realizar programas de vivienda y de desarrollo social, de igual forma surge el Fideicomiso Casa Propia, este programa fue instrumento para la adquisición de viviendas y locales comerciales que estuviesen integradas a éstas, por partes de los ocupantes preferentemente aquellas que quedaron sujetas al régimen de rentas congeladas. Ya en el sexenio del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari se originó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda su objetivo consolidar el Sistema Nacional de Vivienda con el fin de modernizar los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda en la concertación de los sectores público, social y privado. El actual Presidente Lic.

Vicente Fox Quesada aprueba el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 surgiendo así la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda así mismo se instituye la Sociedad Hipotecaria Nacional, un nuevo banco de desarrollo que opera a través de intermediarios financieros para la obtención de créditos hipotecarios.

En el Segundo Capítulo se analiza al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el México moderno, iniciando un esbozo general de la Administración Pública Federal Descentralizada y Paraestatal en el otorgamiento de la Vivienda porque es el Poder Ejecutivo quién asume el desarrollo de la Administración Pública Federal y es quién define el Plan Nacional de Desarrollo cuyos organismos descentralizados y paraestatales deberán conducir sus actividades con eficacia y eficiencia para atenuar la demanda de vivienda en México. Siendo el FOVISSSTE una Unidad Administrativa desconcentrada del ISSSTE Órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, que administra las aportaciones de dependencias y entidades afiliadas al ISSSTE para el otorgamiento de créditos hipotecarios, se mencionarán con base en la Ley del ISSSTE las atribuciones y funciones de los Órganos de Gobierno del ISSSTE, es decir, la Junta Directiva, el Director General y la Comisión de Vigilancia. Y como Órgano de Gobierno del FOVISSSTE: la Comisión Ejecutiva. Así mismo se detalla el sistema que aplica el Fondo para otorgar los créditos hipotecarios a los trabajadores del Estado, las normas administrativas, los acuerdos, reglas y reglamento así como los tipos de derechohabientes al Fondo y las aportaciones que deberán realizar los trabajadores al servicio del Estado.

En el Tercer Capítulo se analizarán y explicarán los artículos que constitucionalmente asientan el derecho a una vivienda digna y decorosa que todo ciudadano mexicano y todo trabajador aspira a tener a través de su jornada laboral cotidiana para así conformar su patrimonio, como lo es el

artículo 4° en su párrafo 5° y el artículo 123° Aparatado B en su fracción XI inciso f, así como los artículos de la Ley del ISSSTE: artículo 100°; 103° en sus fracciones I, II, III, IV, V y VI; el artículo 104°; 105° resaltando el párrafo tercero y los artículos 107° y 108° de la ley en comento. Se detallan las Reglas para el Otorgamiento del Crédito Hipotecario a los Trabajadores del Estado del FOVISSSTE, el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE en sus artículos derogados del 58° al 73°.

Finalmente en el Capítulo Cuarto se verá el caso concreto de un trabajador al servicio del Estado que ya en su calidad de pensionado, se le negó un crédito hipotecario para la obtención de una vivienda digna y decorosa, así como el derecho a participar en el Programa Extraordinaria de Vivienda para los trabajadores del Estado 2002, tomándolo como inicio para configurar un panorama hipotético que puede llegar a afectar a todos los trabajadores que se encuentren en esta situación o alguna otra parecida.

El Análisis Jurídico tiene el fin último de pugnar por los pensionados, por que al momento de sancionarse las Reglas del FOVISSSTE el 19 de abril de 1994 publicadas en el Diario Oficial de la Federación, fueron excluidos en la cotidianidad de la prestación social a la cual tienen todo el derecho.

El haber realizado esta investigación contribuye al logro de objetivos con respecto al proceso de enseñanza-aprendizaje, pues siempre estuvo presente la *retroalimentación* y el *intercambio de experiencias*.

## I. ANTECEDENTES DEL OTORGAMIENTO DE VIVIENDA.

En México, los legisladores asientan en la Constitución de 1917, el primer antecedente de la vivienda social, hecho que se entrelaza con los aspectos económicos, políticos y sociales en nuestro país. Así el Congreso Constituyente estableció en el artículo 123° de nuestra Carta Magna obligaciones a cargo de los patrones para tratar de resolver el problema habitacional de los trabajadores, entre las que destacan el “punto número veintiséis del Programa del Partido Liberal Mexicano y la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos que expidió el gobernador Enrique C. Creel el 01 de noviembre de 1906, con radio de acción en la capital de Chihuahua y en las cabeceras de los distritos de la propia entidad; ambos proponían que los patrones brindaran alojamiento higiénico a los trabajadores”.<sup>1</sup>

### 1.1 La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro primer organismo que proporcionó créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda a sus trabajadores, se creó en el año de 1925, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles. En 1921 Alberto J. Pani (1878-1955) fue nombrado por el Presidente Álvaro Obregón, Secretario de Relaciones Exteriores, siendo el encargado de reanudar las relaciones diplomáticas interrumpidas a raíz de la muerte de Carranza con muchos de los países de Europa y los Estados Unidos.

El 18 de septiembre de 1925 Alberto J. Pani concibió y ejecutó un plan de Reforma bancaria que inició con la creación del Banco de México, al cual se le atribuyó la función exclusiva de emitir moneda y la de regular bancos privados. Estableció una nueva Ley de Instituciones de Crédito; instituyó la Comisión Nacional Bancaria, fundó la Dirección de Pensiones Civiles y de

<sup>1</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías Sociales*, Primera. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 162.

Retiro hoy el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado denominado con siglas ISSSTE, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BANOBRAS).

Esta Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro<sup>2</sup> se creó como organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que enfocada atender la demanda de vivienda en el Distrito Federal, proporcionando créditos hipotecarios con un valor máximo de 15 mil pesos y autorizaba hasta al 67.2 por ciento del valor del inmueble y un plazo para cubrir el préstamo por 10 años con un interés anual del 9 por ciento. La Ley de Pensiones Civiles de 1925, pretendió otorgar, como hasta hoy el ISSSTE lleva a cabo, la protección integral a los servidores públicos y a sus familias, no sólo durante el tiempo en que prestaran sus servicios, es decir como trabajador activo, sino sobre todo, cuando por edad, tiempo de trabajo, separación del cargo, invalidez, vejez o muerte se requiriera de un sistema tutelar.

La ley contenía un conjunto de beneficios a favor del trabajador al servicio del Estado, mediante los cuales se materializaban las garantías sociales que la Constitución consagra. En el cuerpo de su articulado, consideraba casi la totalidad de seguros, prestaciones y servicios que ofrece la ley en vigor. Sin embargo, en el curso de los años sufrió modificaciones que plasmaron nuevos conceptos como en materia médica se aumenta la cobertura de beneficiarios, dando servicio a los hijos de asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años. En el aspecto pensionario se fija un sueldo regulador para calcular su cuantía, que constituye el promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador. Para 1993 se integra otra prestación, el Sistema de Ahorro para el Retiro, para sumar un total de 21 seguros, prestaciones y servicios. Cabe reiterar que este sistema de ahorro se incorpora sin sustituir el régimen pensionario original del

---

<sup>2</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1925.

Instituto. En el presente año se reformó el artículo 24° de la ley, para permitir a los esposos y concubinarios disfrutar de los servicios médicos. Anteriormente estos familiares sólo eran considerados derechohabientes cuando tenían más de 55 años y dependían económicamente de la trabajadora o pensionista, o bien tenían impedimento físico o mental para trabajar o bien reforzaron los principios que el primer texto recogía ampliando, de manera simultánea su cobertura.

El préstamo hipotecario conforme al Título Decimoquinto del Código Civil que surge de los decretos del 07 de enero y 06 de diciembre de 1926, y de 3 de enero de 1928, donde señala que la hipoteca, se considera como base al Banco de México, quien otorga el dinero como préstamo contra la garantía del bien inmueble, con base en el artículo 2893° del Código Civil,<sup>3</sup> así el bien objeto de la garantía, el derecho se transmite con el bien hipotecado. Finalmente el contrato asentado como acto jurídico, es decir, como el acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones; es bilateral, oneroso, solemne, real, instantáneo y nominado como contrato traslativo de dominio, es decir se efectúa un contrato de mutuo.<sup>4</sup>

Para que la hipoteca fuese efectiva, se registraba en la sección de gravámenes del Registro Público de la Propiedad de su ubicación; y por ser gravamen que se constituye voluntariamente por el propietario del inmueble cae en la clasificación legal de hipoteca voluntaria, artículo 2930° del Código

<sup>3</sup> La hipoteca recae forzosamente sobre bienes específicamente determinados, y serán bienes enajenables, porque este precepto que se comenta prevé la posibilidad de pago al acreedor con el valor de los mismos [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>4</sup> El Contrato de Mutuo: es un contrato traslativo de dominio, su objeto siempre debe ser respecto de bienes fungibles, es bilateral, es consensual, gratuito u oneroso, principal, generalmente instantáneo y nominado. Los efectos que produce este contrato se proyectan en primer lugar al objeto, ya que transmite su propiedad del mutuante al mutuario, y en segundo lugar a las partes, creando obligaciones para ellas. Véase más sobre este contrato de mutuo en la página 149 del libro de ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, 6a. ed., México, Porrúa, 1997.

Civil. El contrato se otorgaba ante notario público, en virtud del que el acto de registro debía ser públicamente fedatado.<sup>5</sup>

El costo de la construcción, el valor de las obras, o de los bienes, o el producto de las rentas o aprovechamiento fue fijado por peritos que nombraba la Institución acreedora.

El crédito para viviendas de interés social de esa época cambiaría en abril de 1963, al constituirse el Fideicomiso Público.

De lo anterior señalado, se precisa que el Fideicomiso Público no surge del acto entre vivos ó del testamento a que se refieren los artículos 352<sup>6</sup> y 356<sup>o</sup> de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sino de las disposiciones de la ley, decreto ó autorización del Ejecutivo, según se trate de la aplicación del artículo 9<sup>o</sup> de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ó de que dicho Fideicomiso se organice como lo establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en forma análoga a los organismos descentralizados ó a las Empresas de Participación Estatal, como lo asienta el artículo 40<sup>o</sup>.<sup>7</sup> Por lo tanto queda meramente supletoria la Ley Mercantil en referencia al Fideicomiso Público.

<sup>5</sup> Código Civil artículo 2917<sup>o</sup>, párrafo primero: para la constitución de créditos con garantía hipotecaria se observarán las formalidades establecidas en los artículos 2317<sup>o</sup> y 2320<sup>o</sup>, es decir, será ante el Juez en materia civil del Distrito Federal quién las partes deberán ratificar las firmas, por razón de la cuantía del valor del avalúo del inmueble materia del contrato y su venta se hará en escritura pública [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>6</sup> Artículo 352<sup>o</sup>, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito: podrá garantizarse con prenda sin transmisión de posesión cualquier obligación, con independencia de la actividad preponderante a la que se dedique el deudor [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>7</sup> Artículo 40<sup>o</sup>, Ley Federal de Entidades Paraestatales: 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 y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo



## 1.2 Organismo Fondo de Casas Baratas.

El 20 de febrero de 1933, durante el mandato del Presidente Abelardo L. Rodríguez, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., desarrolla programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajos de la población mediante la creación del Fondo de Casas Baratas, mismo que en 1949 se convirtió en el Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

- En este contexto se vislumbran tres figuras jurídicas: el Fiduciario es el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., el Fideicomitente en este caso es el Gobierno Federal ó cualquiera de las Entidades Paraestatales y los Fideicomisarios son las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas de vivienda y desarrollo que realicen Fideicomiso.

## 1.3 El Instituto Mexicano del Seguro Social.

En 1943 durante el sexenio del Presidente Manuel Ávila Camacho se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>8</sup> se publica, asentándose en su artículo 1°: La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.<sup>9</sup>

---

V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>8</sup> Derivado de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>9</sup> Ley del Seguro Social, promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. El precepto en comento con lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>10</sup> proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas que prevé los mínimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, cultural y social. Así con ello las garantías sociales se cumplen como lo tutela la Carta Magna y será a través del Seguro Social que se alcancen esos fines.

El Instituto Nacional tiene una composición tripartita con representación de los sectores obrero y patronal bajo la rectoría del representante gubernamental y cuyo objetivo principal es otorgar prestaciones de seguridad social en el campo de las actividades productivas en general, es decir, a los trabajadores sin olvidar a sus causahabientes<sup>11</sup> que rigen sus relaciones laborales por el apartado A del artículo 123° constitucional y la Ley Federal del Trabajo como ley reglamentaria.

La seguridad Social y empleo son conceptos permanentemente vinculados, y es por ello que el crecimiento de este último es el propósito central de esta iniciativa, de ahí que durante su gobierno se fortalecieron los beneficios de los derechohabientes.

---

<sup>10</sup> Artículo 2°. Nueva Ley del Seguro Social. Contiene los Reglamentos y Comentarios a los artículos. MORENO PADILLA. Javier. 24a. ed., México. Trillas, 1999, p. 35.

<sup>11</sup> Causahabiente: es el sucesor de la persona que fue autor o parte en un acto jurídico y recibe los efectos de este. Puede ser a título universal o a título particular, y el cual se diferencia del *derechohabiente*, porque éste es el asegurado, pensionado y beneficiario de prestaciones de seguridad social Y el causahabiente puede ser cualquier persona llamada a un juicio sucesorio. Véase: *Derecho Civil* [en línea]; documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 25 de julio de 2005] Disponible en: <<http://www.derecho.tripod.com.mx>>

En 1946-1952, durante el periodo del Presidente Don Miguel Alemán Valdez, cobró auge la política de préstamos hipotecarios para adquisición o construcción de viviendas para empleados federales, mismo que llevo a cabo la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, en toda la República Mexicana.

Parte de los fondos de pensiones fueron canalizados a la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal tales como las unidades habitacionales Presidente Juárez con 984 departamentos y el Centro Urbano Presidente Miguel Alemán con 1,080 departamentos. Se ha de resaltar que este multifamiliar fue la primera construcción en todo el país con esta característica, es decir, varias empleados al servicio del Estado en el Distrito Federal, adquirieron a través de un crédito hipotecario concedido por la Dirección General de Pensiones y de Retiro hoy él ISSSTE un departamento<sup>12</sup> ubicado en un edificio, el arquitecto de ésta construcción fue Mario Pani.

#### 1.4 La Dirección de Pensiones Militares.

En 1954 el Presidente Ruiz Cortines creó el Instituto Nacional de Vivienda,<sup>13</sup> con carácter nacional. En este sexenio también se creo la Dirección de Pensiones Militares,<sup>14</sup> con el fin de otorgar créditos hipotecarios, brindando a sus derechohabientes un total de 1,100 viviendas.<sup>15</sup>

La Dirección de Pensiones Militares tiene como base los antecedentes de 1926, fecha en que se publica la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales misma que dio origen a la Dirección arriba citada.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> ISSSTE [en línea]: documento electrónico fuentes en el Internet. Véase: Dirección General de Pensiones y de Retiro 1950 [fecha de consulta: 25 de julio de 2005] Disponible en: <<http://webmaster@issste.gob>>

<sup>13</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1954.

<sup>14</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1955.

<sup>15</sup> Documento electrónico fuentes en el Internet. Véase: La vivienda comunitaria en México, antecedentes de las unidades [fecha de consulta: 25 de julio de 2005] Disponible en: <<http://www.prosoc.df.gob.mx>>

<sup>16</sup> Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 25 de julio de 2005] Disponible en: <<http://www.normateca.gob.mx>>

## **1.5 Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.**

En el año de 1963, se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir un apartado B en el artículo 123°, con objeto de elevar a rango constitucional los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Este apartado incluye los derechos de los trabajadores de naturaleza social, como es el caso de la protección en accidentes y enfermedades profesionales, la jubilación, la invalidez y la muerte, así como la vivienda.

El Lic. Adolfo López Mateos Presidente de México, crea el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).<sup>17</sup> También el mandatario instituyó el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).<sup>18</sup> Porque con motivo de un análisis sobre el problema de la vivienda de interés social, se creó un sistema financiero que fomenta la incursión empresarial de los promotores de vivienda, como lo fueron los Fideicomisos radicados en el Banco de México: el Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

En ese mismo sexenio se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante la cual se crea el organismo público descentralizado del mismo nombre, en cuya exposición de motivos resalta:

<sup>17</sup> FOVI: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, fideicomiso del Banco de México que tenía como función otorgar créditos hipotecarios para adquisición y construcción de vivienda. el 11 de octubre de 2001 se publicó el Decreto en el Diario Oficial de la Federación que contiene la ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), un nuevo banco de desarrollo que habría de sustituir al FOVI. Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 25 de julio de 2005] Disponible en: <<http://www.fovi.gob.mx>>

<sup>18</sup> FOGA: El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda. En 1963 la SHCP desarrolla el Programa Financiero de Vivienda a través del ahorro interno, y se crean tanto el FOVI como el FOGA, cuyas funciones básicas consistían en fijar los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda, así como las especificaciones que deberían cumplir los programas de construcción habitacional, accesibles a la población asalariada. Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 25 de julio de 2005] Disponible en: <<http://www.conafovi.gob.mx/documentos/pdf/programa%20sectorial/01.psv.introd.pdf>>

"Hasta ahora los trabajadores públicos habían sido protegidos por la Ley de Pensiones Cíviles, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras disposiciones tendientes a su amparo y estabilidad. Sin embargo, debemos 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 el sistema de pensiones vigente, que tanto arraigo ha alcanzado, también es verdad que sólo parcial, discrecional y aisladamente se ha atendido a las necesidades de servicios médicos y medicinas, que fatalmente son necesarios en toda familia. Las erogaciones que por esos conceptos hacen permanentemente los trabajadores menguan gravemente sus presupuestos familiares. Por otra parte, fuera de los breves plazos de conservación del salario señalados en el Estatuto Jurídico, al sobrevenir un acontecimiento, enfermedad o accidente, que implicara la pérdida de este único ingreso del servidor del Estado que lo recibe como retribución a su esfuerzo personal, la situación económica de su hogar sufría un penoso quebranto".

Originalmente la ley prevenía la existencia de 14 seguros, prestaciones y servicios, entre éstos los relativos a protección de la salud, de préstamos y pensiones. Es oportuno destacar que en ese texto se estableció una revisión sexenal del monto de las pensiones.

En 1983 se incrementan estas prestaciones en otras seis, referentes a promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada y servicios a jubilados y pensionados.

Es en 1984 cuando entra en vigor la denominada nueva Ley del ISSSTE,<sup>19</sup> que logra establecer un mejor esquema de prestaciones y una organización

---

<sup>19</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

administrativa más moderna. En materia médica se aumenta la cobertura de beneficiarios, dando servicio a los hijos de asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años. En el aspecto pensionario se fija un sueldo regulador para calcular su cuantía, que constituye el promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador.

Para 1993 se integra otra prestación, el Sistema de Ahorro para el Retiro, para sumar un total de 21 beneficios entre seguros, prestaciones y servicios. Cabe reiterar que este sistema de ahorro se incorpora sin sustituir el régimen pensionario original del Instituto. En el presente año se reformó el artículo 24° de la ley, para permitir a los esposos y concubinarios disfrutar de los servicios médicos. Anteriormente estos familiares sólo eran considerados derechohabientes cuando tenían más de 55 años y dependían económicamente de la trabajadora o pensionista, o bien tenían impedimento físico o mental para trabajar.

Forman el grupo de afiliados al ISSSTE:

18 dependencias federales, 8 órganos autónomos, 68 organismos descentralizados, 46 empresas de participación estatal, 1 Fideicomiso Público, 6 agrupaciones, más los poderes Legislativo y Judicial, como afiliados por ley, decreto o acuerdo; 13 gobiernos estatales, 7 organismos autónomos, 142 organismos descentralizados y 5 poderes legislativos y judiciales, así como 62 municipios y 4 organismos descentralizados municipales.

#### **1.6 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.**

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en 1966 decretó que BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) además de otorgar crédito a los servidores públicos, financie conjuntos colectivos de viviendas, destinados para personas que perciban menores ingresos. También en este sexenio, se

creo INDECO Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

#### **1.7 El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.**

En Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, el mandatario, Lic. Luis Echeverría Álvarez decreta que se constituya el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), protege los derechos de vivienda de los trabajadores de empresas privadas y su atención será de manera permanente. De igual forma decreta en diciembre del mismo año el ejecutivo que se reforme la Ley del Instituto para los Trabajadores del Estado creando el Fondo de la Vivienda del ISSSTE<sup>20</sup> (FOVISSSTE), como un órgano desconcentrado del propio Instituto y él cual como tema central de esta investigación se tratara en el siguiente capítulo.

#### **1.8 El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas.**

También se creó en el año de 1972, el Fondo de la Vivienda para los trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM), reformándose la fracción III del artículo 2° de la Ley orgánica de la Dirección de Pensiones Militares y se adicionó la fracción IV a dicho artículo, facultando al citado órgano para administrar el fondo de la vivienda para los miembros del ejército, fuerza área y la armada, a fin de operar un sistema de financiamiento que les permita obtener a dichos trabajadores, crédito para la adquisición en propiedad de viviendas decorosas así como la construcción, reparación; mejoramiento o ampliación de las mismas y el pago de pasivos contraídos por cualquier de los conceptos mencionados.

---

<sup>20</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972.

El Decreto por el que se creó la Dirección de Pensiones Militares fue abrogado por la ley del 28 de marzo de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio del mismo año, surgiendo así con esta ley el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), como un organismo público descentralizado federal con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En 1983 el Mandatario Lic. Miguel de la Madrid Hurtado emitió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en él documento se plantean los objetivos para elevar el nivel de la sociedad en todos sus aspectos y entre éstos se encuentra el de la vivienda, consolidando así el Sistema Nacional de Vivienda.

A continuación se mencionan los fundamentos legales que dan origen al Plan Nacional de Desarrollo: artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 9°, 13°, 27° al 42° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 4°, 9°, 16°, 21°, 22°, 27°, 28°, 29°, 30° y 32° de la Ley de Planeación.<sup>21</sup>

En el Plan se contemplan líneas de acción para el Distrito Federal, en materia de vivienda, la instrumentación de las políticas necesarias para avanzar en la promoción de mecanismo de autoconstrucción, así como reforzar los sistemas de créditos para adquisición de materiales de construcción para los estratos más rezagados de la población y fortalecer la capacidad de financiamiento para la construcción de la vivienda popular.

#### **1.9 El Fideicomiso: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.**

Así para llevar a cabo dichas líneas de acción, el 23 de febrero de 1984 se constituyó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., el

<sup>21</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983.



Fideicomiso destinado a promover y realizar programas de Vivienda y de Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) para satisfacer las necesidades de la población de ingresos mínimos de la ciudad de México, que tenía por objetivos la promoción de programas de construcción y mejoramiento o restauración de vivienda; así como para la adquisición de materiales de construcción o pago de mano de obra y gestionar la obtención de los financiamientos que sean requeridos para la realización de tales fines.

Para la creación del fideicomiso FIVIDESU,<sup>22</sup> el Jefe del Departamento del Distrito Federal, solicitó autorización del Presidente de la República del cual se transcribe uno de los considerandos que justifican la constitución del Fideicomiso en cuestión:

“Que los problemas que padece el país por falta de vivienda, requieren de un replanteamiento de los sistemas de financiamiento para ampliar su cobertura social buscando canalizar un mayor volumen de recursos hacia los sectores más desprotegidos; que el Distrito Federal es la entidad federativa más densamente poblada del país, que soporta presiones demográficas constantes por su propio crecimiento interno, así como la inmigración de que es objeto”.

Las partes en el contrato del Fideicomiso de referencia fueron:

- FIDEICOMITENTE: la hoy desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, a nombre y por cuenta del entonces Departamento del Distrito Federal.

---

<sup>22</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de diciembre de 1983.

- **FIDUCIARIO:** El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
- **FIDEICOMISARIOS:** Las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas de vivienda y desarrollo que realicen Fideicomiso.

Por Decreto Presidencial de fecha 13 de noviembre de 1987, publicado el 16 de noviembre de 1987, se autorizó ampliar los fines del Fideicomiso FIVIDESU para incluir el desarrollo de programas específicos de vivienda, mediante la constitución con cargo a su patrimonio y previa autorización del Comité Técnico y de Distribución de Fondos de fideicomisos que sean necesarios para el desarrollo de programas que le sean encomendados y que por su naturaleza, requieran de un manejo independiente tanto administrativo como financiero.

El Comité Técnico del Fideicomiso FIVIDESU, en su tercera sesión extraordinaria de fecha 24 de noviembre de 1987, acordó celebrar un contrato de Fideicomiso para instrumentar y ejecutar el programa Casa Propia, para lo cual se modificó en la parte conducente el contrato que dio origen al FIVIDESU, suscribiendo el convenio modificatorio respectivo el 8 de febrero de 1988, facultando al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., para que en su carácter de fiduciario en el propio FIVIDESU y actuando por cuenta y orden del Gobierno Federal, procediera a construir el Fideicomiso denominado Programa Casa Propia, firmándose el contrato respectivo el 25 de marzo de 1988.

Los fines del Fideicomiso Programa Casa Propia consistieron fundamentalmente en otorgar créditos hipotecarios, realizar los actos jurídicos necesarios para la constitución del régimen de propiedad en condominio de los inmuebles; coordinar y asesorar a las Delegaciones del entonces Departamento del Distrito Federal, adquirentes y vendedores, en tareas de reconstrucción,

rehabilitación o mejoramiento de viviendas y gestionar ante entidades públicas y privadas todos lo concerniente a los inmuebles sujetos al programa y lo relativo a la recuperación de los créditos.

Este programa fue instrumento para la adquisición de las viviendas y locales comerciales que estén integrados a éstas, por parte de los ocupantes preferentemente aquellas que quedaron sujetas al régimen de rentas congeladas.<sup>23</sup>

El sexenio del Licenciado Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se originó el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994,<sup>24</sup> este programa incorpora la capacidad productiva y creadora de los sectores social y privado, como complemento a la actividad habitacional del Estado, para que éste pudiera cumplir con su papel rector, propiciando las condiciones que permitieran ordenar las decisiones básicas en función del interés general, concertando soluciones viables con la sociedad, principios indicativos de que el problema de la vivienda compete a todos y que la mejor aplicación se encuentra en la participación activa de los tres sectores público, privado y social, bajo el esquema de concertación.

El objetivo del Programa Nacional de Vivienda (PNV) fue consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, mismo que se definió en la Ley Federal de Vivienda<sup>25</sup> como "el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas,

<sup>23</sup> Congelación de rentas: hecho de mantener éstas invariables por convenio entre las partes o por decreto. *Diccionario para Juristas*. Juan Palomar de Miguel. Primera ed., México. Mayo. México. 1981. El régimen de rentas congeladas que inició por decreto en los años cuarenta y concluyó por decreto en el año de 1996 en la ciudad de México, y en este momento (sept 2005) no hay vivienda en esa situación, indicó David Cervantes Peredo. Director General del Instituto de Vivienda (INVI) del gobierno capitalino. Añadió que el Gobierno del Distrito Federal atiende casos de fincas deterioradas, impropio seguir hablando de rentas congeladas. Coincidiendo así funcionarios. Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 03 de agosto de 2005] Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2002/ene02>>

<sup>24</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1990. Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la Planeación Nacional y la Planeación Urbana en México. Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 27 de agosto de 2005] Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/bolctm/cont/78/art/art7.htm>>

<sup>25</sup> Ley Federal de Vivienda, publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el martes 7 de febrero de 1984 [CD ROM] COMPILA V. Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2001.

sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda...”,<sup>26</sup> con el fin de modernizar los mecanismos de coordinación del sector habitacional; orientar la acción hacia la población de bajos ingresos y ampliar la atención a sectores; modernizar los instrumentos de financiamiento de los organismos de vivienda; descentralizar las acciones y la administración, e impulsar la modernización del aparato productivo y distributivo de los insumos de la vivienda.

Las metas más importantes del Programa Nacional de Vivienda, entre otras, fueron:

- Fortalecer la función de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), hoy Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como ente coordinador de los organismos de vivienda y los programas habitacionales de los gobiernos estatales y municipales.
- Reducir y eliminar gradualmente los subsidios en el financiamiento de la vivienda.
- Ampliar los plazos de amortización y la aplicación de tasas de interés del mercado.
- Apertura de líneas de crédito en los Institutos Estatales de Vivienda y en los gobiernos municipales para la compra de suelo y el fortalecimiento del *crédito a la palabra*, este tipo de crédito consistió en financiamiento de montos reducidos, para mejoramiento de viviendas sin más garantía que la suscripción de un pagaré.

---

<sup>26</sup> Artículo 3º, Ley Federal de Vivienda [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

## **1.10 Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.**

Dentro del programa Nacional de Vivienda, el 29 de octubre de 1990 se suscribió el convenio de extinción del Fideicomiso Programa Casa Propia, surgiendo con éste el contrato mediante el que se constituye un Fideicomiso con el carácter de entidad paraestatal denominándose Fideicomiso Programa Casa Propia, en él intervinieron: el Gobierno Federal, en su carácter de fideicomitente único; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., en su carácter de fiduciario.

Los fines del citado Fideicomiso fueron: continuar con la ejecución del Programa Casa Propia autorizado por Decreto Presidencial del 13 de noviembre de 1987, del cual ya se hizo mención en párrafos anteriores; recibir el patrimonio del Fideicomiso extinguido así como las futuras aportaciones destinadas al cumplimiento del Programa Casa Propia, promover, intermediar y otorgar créditos con diversos tipos de garantías para la adquisición en propiedad de las viviendas en renta o locales comerciales integrados a éstas, a favor de los beneficiarios del programa.

En el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000<sup>27</sup> en el que en su artículo 3° estableció: "En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 de la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, instituciones regionales y especiales, tendientes al logro de los objetivos de dicho plan".

El punto 4 del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se refiere al desarrollo social y entre otros aspectos se contempla en el punto 4.5.1.

---

<sup>27</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

“Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos”, donde se resalta el rubro de la vivienda. Así mismo se menciona una serie de problemas a los que se enfrenta la generación de oferta de vivienda.

Ernesto Zedillo Ponce de León desarrolló una política de desarrollo social en materia de vivienda que tuvo como objetivo:

- Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores públicos, social y privado, para apoyar las actividades de producción; financiamiento; comercialización y titulación de la vivienda.
- Promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias tanto en las zonas rurales como en la urbanas, disfruten de una vivienda digna con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Así mismo las líneas de acción a seguir para el logro de los objetivos tendieron al fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda, suelo para vivienda; desregulación y desgravación; mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda. También se estrecha la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con la finalidad de organizar en forma más eficiente la política habitacional en el ámbito nacional.

Con respecto a la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana, se fomentara el proceso de autogestión a través de acciones y mecanismos de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social.

En referencia al fomento tecnológico se promoverá la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda, introduciendo tecnologías y procedimientos que ofrezcan mejores resultados en calidad y precio para la edificación con el empleo de materiales e insumos locales.<sup>28</sup>

En el actual sexenio del Presidente Lic. Vicente Fox Quesada, sé público en el Diario Oficial de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>29</sup> los objetivos estratégicos en materia de vivienda son:

- La consolidación del papel promotor del Estado.
- El fortalecimiento de las políticas de subsidio a la construcción y al mejoramiento de vivienda que apunten al mercado habitacional en todas las regiones del país.
- El fomento de tecnología y diseños de construcción que disminuyan los costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional.
- La consolidación de la visión del sector vivienda como un factor de desarrollo económico y financiero y como el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas para el desarrollo integral de una familia.

El 29 de mayo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.

Se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) cuyo fin es implementar el Programa Sectorial de Vivienda y dar continuidad al Sistema Nacional de Vivienda. Como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica teniendo como fin la promoción, coordinación e instrumentación de las políticas y programas de vivienda en el Gobierno Federal.

---

<sup>28</sup> Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 27 de agosto de 2005] Disponible en: <<http://www.cddluc.gob.mx/bibliot/publica/otros/pnf/451.htm>>

<sup>29</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2001.

El 11 de Octubre del 2001, sé público la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal (SHF),<sup>30</sup> señalándose en su primer artículo que “la presente Ley es reglamentaria del párrafo sexto del artículo 4° Constitucional y tendrá por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda. La duración de la Sociedad será indefinida”.

Sociedad Hipotecaria Federal, un nuevo banco de desarrollo que habría de sustituir al FOVI, un Fideicomiso del Banco de México que tenía como función otorgar créditos hipotecarios para adquisición y construcción de vivienda.

De acuerdo a su normatividad, la SHF opera a través de intermediarios financieros y mantiene una liga con el FOVI al ser su fiduciaria.

Así, nació la SHF teniendo como objetivo principal impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito para vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social.<sup>31</sup>

Así mismo el Ejecutivo tuvo a bien, aprobar las Reglas del Programa Extraordinario de Crédito para Vivienda a los Trabajadores del Estado, con la finalidad de que a través de un sorteo, se otorguen con transparencia los créditos para una vivienda digna y decorosa a los trabajadores activos del Estado, tema que se tratará ampliamente en el capítulo segundo.

---

<sup>30</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2001.

<sup>31</sup> URBANO, Horacio, *El Economista. Hombres Mujeres de la casa 2003, Sociedad Hipotecaria Federal*, Primera. ed., México, El Economista, 2003 p. 184.



### **1.11 El Fideicomiso Público: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.**

En 1963 se crea el Fideicomiso Público: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) fue constituido por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Banco de México.<sup>32</sup>

Dentro de sus fines del FOVI se encuentra el otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros, siendo éstos las Instituciones de Banca Múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante el FOVI.<sup>33</sup>

Los Recursos Financieros se asignan a través del Sistema de subastas a las que están llamados los promotores de viviendas registrados en FOVI, así como los intermediarios financieros autorizados.

La Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., a partir del 26 de febrero de 2002, Fiduciario sustituto del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, con base en el artículo 2° Transitorio, reformado el 24 de junio de 2002, de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> FOVI Fideicomiso Público: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda. Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 27 de agosto de 2005] Disponible en: <<http://www.fovi.gob.mx>>

<sup>33</sup> Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 27 de agosto de 2005] Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/ctfed/178.htm25?=>>>

<sup>34</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de octubre de 2001.

## **1.12 El Fideicomiso: Fondo Nacional de Habitaciones Populares.**

Partiendo de reconocer a la vivienda como factor de desarrollo económico, social y urbano, en 1981 se crea el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, con el objetivo fundamental de otorgar financiamientos destinados a la población de menores ingresos, tanto del sector formal como informal, con el propósito de que este sector de la población contara con una vivienda digna.

A lo largo de 21 años, el Fondo ha enfrentado diversos retos y transformaciones necesarias para atender las demandas de una población dinámica con necesidades crecientes y un contexto económico y político con nuevos retos y compromisos sociales, el cambio de mayor trascendencia como entidad de promoción y fomento financiero a la vivienda se presenta en el año 2001, cuando se determina por el Ejecutivo Federal su migración hacia una Entidad Financiera.

En resumen a los anteriormente mencionado: en el artículo 4°, párrafo 5° de nuestra Magna se consagra el derecho que tiene toda familia a disfrutar una vivienda digna y decorosa, además el artículo 123° constitucional, donde están contenidas las llamadas garantías sociales, para los trabajadores, establece que toda Industria, sin importar el género deberá de proporcionar a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta conforme a los planes previamente elaborados, por el Gobierno de México.

La vivienda es el asiento físico de la familia, núcleo básico de la sociedad, ahí se efectúa el proceso de la formación de la persona humana en los elementos esenciales de su existencia: la nutrición, los hábitos de aseo y salubridad, la educación moral y cívica.

La vivienda es, en suma, el lugar desde el cual se proyecta el individuo hacia la vida social. Sí no se puede vivir bien con la familia, mal se vive en la

sociedad, ante todo, los mexicanos tienen derecho a vivir bien decorosamente y con dignidad. Así, la vivienda es, sin lugar a dudas un factor de diversos conflictos sociales sin precedentes, los cuáles han provocado cambios de carácter económico, político y social. Lo que ha conducido a organizaciones privadas y públicas y todo lo que con lleva, como estrategia para conseguir una vivienda, aunado a que así surgen organizaciones populares. Donde los actores sociales han contribuido a la búsqueda de una vivienda.

**II. EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN EL MÉXICO MODERNO.**

El 28 de Diciembre de 1972, el Titular del Poder Ejecutivo dio a conocer el decreto de reformas y adiciones a la Ley del ISSSTE, con reformas al rubro del capítulo VI y artículo 54°; adición al capítulo VI, con la sección 4ª y los artículos 54°-A al 54°-Z; se adiciona la fracción III del artículo 103°, las fracciones XII Y XIV del artículo 110°; por lo que se da así vida al Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

**2.1 La Administración Pública Federal Descentralizada y Paraestatal en el otorgamiento de Vivienda.**

El Gobierno del Estado Mexicano le conforman los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las funciones de cada poder se ejercen en los tres niveles de competencia y son la competencia Federal, Local y Municipal en cada uno de estos niveles encontramos el correspondiente nivel administrativo, en un régimen presidencialista.<sup>35</sup>

La organización del Gobierno de México, esta dirigida por el derecho, porque éste es el que asigna las atribuciones, fija límites estableciendo los

---

<sup>35</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 74.

mecanismos de acción de cada Ente Estatal a través de su normatividad en el interactuar con los gobernados.<sup>36</sup>

En este sentido, el Poder Ejecutivo tiene preponderancia porque reside en el Presidente de la República; asumiendo el Ejecutivo el desarrollo de la Administración Pública federal, tendiente a la satisfacción del interés público.

Con base en el artículo 90° de la Constitución Federal, la Administración Pública Federal para su ejercicio será Centralizada y Paraestatal.

Para fines de la investigación, se precisa la Administración Paraestatal, señalando que la conforman por una parte los organismos descentralizados, estos sólo son los Entes Públicos que el Estado crea con personalidad jurídica y patrimonio propios. Y por otra parte también conforman la Administración Paraestatal: las Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos, Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca Múltiple ó Banca de Desarrollo, las Organizaciones Auxiliares de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Los organismos descentralizados, refiere el autor Andrés Serra Rojas: que no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. Con ello deberán estos organismos conducir sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo que defina el Ejecutivo en turno.

Por lo antes citado, se precisan los programas de vivienda, que los organismos descentralizados ejecutaran en cada sexenio, en el Plan Nacional de

---

<sup>36</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, 1er y 2o cursos, 3a. ed., México, Harla, 1994, p. 28.

Desarrollo en el rubro 4, resaltando que el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creado el 28 de diciembre de 1972; opera como un organismo eminentemente financiero, lo que le permite satisfacer con mayor eficacia la demanda de vivienda por parte de su derechohabencia.

## **2.2 El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Federal.**

El Estado a través del Fondo de la Vivienda a los Trabajadores del Estado, da cumplimiento a la prestación obligatoria contenida en el artículo 123°, apartado B fracción XI inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al inciso h, de la fracción VI, del artículo 43° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como al artículo 3° fracción XIII y XIV de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. A partir del año 2002, esta prestación se lleva a cabo a través de los Programas que autorice la Junta Directiva, a propuesta de la Comisión Ejecutiva, así como a las políticas y lineamientos que emita ésta Comisión.

El FOVISSSTE es una Unidad Administrativa Desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, éste organismo contará con un Órgano interno de Control conforme al artículo 52° - A párrafo primero, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El FOVISSSTE, posee un órgano encargado de la operación del Fondo de la Vivienda, éste órgano es la Comisión Ejecutiva y la cual entre sus funciones, es la que propone los montos financieros del Fondo de la Vivienda a la Junta Directiva del ISSSTE.

En este sentido, el artículo 25°, <sup>37</sup> del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado asienta: la Comisión Ejecutiva que estará integrada por nueve miembros: uno designado por la Junta, a propuesta del Director General, quien hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; dos vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; un vocal nombrado por la Secretaría de Desarrollo Social; un vocal nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y cuatro vocales que serán nombrados a propuesta de la Federación.

El artículo 27° del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>38</sup> señala que la Comisión Ejecutiva tendrá atribuciones y funciones que para fines de la presente investigación considero importantes resaltar las siguientes:

- *Proponer a la Junta las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda, en las que se deberá indicar que éstos se otorgarán con base en la capacidad de pago de los trabajadores derechohabientes, de conformidad a los estudios que para tal efecto se realicen.*
- *Proponer a la Junta para su aprobación, el programa anual de créditos para vivienda;*
- *Presentar a más tardar en el mes de septiembre de cada año a la Comisión Ejecutiva para su consideración y en su caso aprobación y posterior presentación a la Junta, los estados financieros y los Programas de Créditos a que se refiere la fracción I del artículo 103 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a ser otorgados por el Instituto para el*

<sup>37</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1994.

<sup>38</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de junio de 1997.

*ejercicio fiscal inmediato siguiente, así como un programa financiero relativo a los dos años siguientes a este último.*

- *Autorizar los créditos para vivienda con garantía hipotecaria que soliciten los trabajadores derechohabientes del ISSSTE. (Artículos 169° fracción VI, de la Ley del ISSSTE; 27° fracción VII, 31° fracción VIII, del Estatuto Orgánico del ISSSTE y la Regla Vigésimo Cuarta de las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE).*

Con este propósito, el 28 de febrero de 1994, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, aprobó las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mismas que fueron autorizadas por la Junta Directiva del ISSSTE el 5 de abril de 1994 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año. Posteriormente, el día 22 de mayo de 1997, por acuerdo de la Junta Directiva del Instituto se abrogaron por las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1997.

La nueva reglamentación contempla una mayor transparencia en el manejo de los recursos que el estado aporta por cada uno de sus trabajadores para el sistema de financiamiento a la vivienda; asimismo, se amplían los beneficios de créditos mancomunados, se simplifica el sistema de puntuación para adquirir vivienda con base a puntajes como serían los bimestres cotizados al Fondo de la vivienda, el número de hijos que posee el trabajador en activo, es decir, de acuerdo a determinadas características inherentes al trabajador, con base a los acuerdos: 187.01.94, 186.01.94; y 9.1187.94, 8.1197.94, de la Comisión Ejecutiva y la Junta Directiva, respectivamente.



Este proceso de transformación estructural emprendido en el Fondo de la Vivienda del ISSSTE por la actual administración, permitirá mejorar la coordinación Institucional con las dependencias y entidades de la Administración Pública, destinadas a atender las necesidades habitacionales de diversos grupos de la población.

El esquema descrito determina la necesidad de crear y reubicar áreas operativas, así como redefinir y agrupar funciones que se encontraban dispersas, coordinando esfuerzos para incrementar la eficiencia y eficacia de las Unidades Administrativas adscritas al Fondo, en beneficio de un universo de derechohabientes cada vez mas necesitados de una vivienda que en términos de ley y conforme a sus aportaciones económicas les corresponde.

Con el objeto de precisar las acciones descritas en algunas Reglas emitidas en junio de 1997. Estas reformas y adiciones a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de abril de 1998.

Por último, retomando su vocación de servicio de atención al derechohabiente y conciente de las necesidades de vivienda del personal jubilado, se emiten las *Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de enero de 1998*, con el propósito de atender las demandas de vivienda del personal jubilado.

El Manual de Organización, contempla la nueva estructura de puestos y funciones, acorde con los requerimientos actuales, habiéndose procurado armonizar las cargas de trabajo de las diversas áreas adscritas al fondo, conscientes de que con estas acciones, se mejoraran significativamente los servicios que se prestan a los derechohabientes en materia de vivienda.

### **2.2.1 La Junta Directiva como Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Con base en el artículo 152° al artículo 162° de la Ley del ISSSTE, así como del Estatuto Orgánico del ISSSTE, en sus artículos del 4° al artículo 20°; se precisan las obligaciones y facultades de la Juntas Directiva del ISSSTE.

La Junta Directiva se compone de once miembros; cinco serán los respectivos titulares de las Secretarías siguientes: dos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de Salubridad y Asistencia, Desarrollo Urbano y Ecología y Trabajo y Previsión Social; el Director General que al efecto designe el Presidente de la República; los cinco restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El Presidente de la República designará de entre los miembros de la Junta Directiva, a quien deba presidirla.

Los miembros de la Junta Directiva no podrán ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo el Director General, por cada miembro propietario de la Junta Directiva se nombrará un suplente, el cual lo substituirá en sus faltas temporales en los términos del Reglamento conforme a los artículos 153° y 155° de la Ley del ISSSTE.

Corresponde a la Junta Directiva:

Planear, decidir; conocer; aprobar en su caso y examinar las operaciones y servicios del Instituto; así como los estados financieros del Instituto. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto; 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;

dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 162° de esta Ley.<sup>39</sup>

Dicta la Junta Directiva los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley,<sup>40</sup> establecer los Comités Técnicos que estime necesarios para el auxilio en el cumplimiento de sus funciones.<sup>41</sup> Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a la ley del ISSSTE.<sup>42</sup>

En relación con el Fondo de la Vivienda en forma general la Junta Directiva:

Examina y en su caso aprueba dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos así como los programas de labores y de financiamiento del fondo para el siguiente año, establecer las reglas para el otorgamiento de créditos;<sup>43</sup> vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron programados y las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo.

---

<sup>39</sup> Artículo 157°, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>40</sup> Artículo 157°, párrafo IX, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>41</sup> Artículo 157° párrafo X, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>42</sup> Artículo 157° párrafo X, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>43</sup> Artículo 157° párrafo X, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

La Junta Directiva será auxiliada por un Secretario y los Comités Técnicos de Apoyo que determine la propia Junta y cuyas funciones serán determinadas por el Reglamento respectivo. A falta del Presidente de la Junta, las sesiones serán presididas por uno de los representantes del Estado que se elija por los presentes.

Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.<sup>44</sup>

En resumen a lo anterior mencionado la Junta Directiva como Órgano máximo del ISSSTE: planea y decide inversiones y operaciones, así como los presupuestos de ingresos y egresos, aprueba los estados financieros y establece los montos y las operaciones de créditos, entre otras funciones, más sin embargo finalmente lo que acuerde la Junta Directiva es lo que se ejecuta en el ISSSTE.

### **2.2.2 El Director General como Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Con base en el artículo 163° fracciones I al XII y artículo 164° de la Ley del ISSSTE, así como del Estatuto Orgánico del ISSSTE en sus artículos del 21° fracciones de I al XVI y los artículos 22°, 23° y 24° precisan las obligaciones y facultades del Director General del ISSSTE.

---

<sup>44</sup> Artículo 162°, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1993, TRANSITORIOS 1993 ARTÍCULO SÉPTIMO: Se sustituyen las referencias que en la Ley del ISSSTE se hacen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

El Director General lleva a cabo la conducción, ejecución de las acciones operativas del Instituto dando cuenta de ello a la Junta Directiva, ejecutando los Acuerdos, sometiendo para su aprobación el Programa Institucional y el Programa Operativo Anual del Instituto. De igual forma somete a la Junta Directiva los proyectos de Reglamentos y de servicios al público, resuelve bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Y convoca a sesiones a los miembros de la Junta Directiva.

Así mismo el Director General preside las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación. Firma las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga representando el Director General al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa y llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que fuere necesaria y las obligaciones y facultades que fijen las leyes o los reglamentos y aquellas que expresamente le asigne la Junta Directiva.

El Director General tiene a su cargo además las Unidades Administrativas Delegacionales, las Subdelegaciones y Unidades de la Delegación, que son las unidades desconcentradas del Instituto,<sup>45</sup> estas son auxiliares del Instituto<sup>46</sup> cuyo objeto es la planeación, coordinación; organización; operación; otorgamiento y supervisión de los Seguros, Prestaciones y Servicios. Así como de los programas a cargo del Instituto, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales de competencia, de

---

<sup>45</sup> Artículo 6°, párrafo primero, Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE que asienta: las Delegaciones dependerán del Director General, quién, con el apoyo de la Coordinación General y de las Unidades Administrativas Centrales, supervisará y evaluará su desempeño, de conformidad con lo previsto en este reglamento y los mecanismos administrativos que para tal efecto establezcan, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 junio de 1988 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>46</sup> Artículo 3°, Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE, Decreto publicado en el Diario Oficial el 01 de enero de 1996 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

conformidad con el Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE y demás disposiciones aplicables. La Unidad de Auditoría Interna, la Unidad Administrativa de cada Delegación; dependiente del Contralor General en el Instituto. Agregando de igual forma las Unidades Administrativas Centrales, las Subdirecciones Generales y Coordinaciones Generales del Instituto y el Consejo Consultivo de cada una de las Delegaciones del Instituto.

El Director General finalmente es una autoridad pública, entendida ésta como el funcionario que en representación de un Órgano Público ejerce dicho poder o fuerza, más sin embargo aún cuando rinde cuenta de sus actos a la Junta Directiva, es la persona física, trabajador del Estado dotado por la ley de poder público.

Gabino Fraga afirma que: “cuando la competencia otorgada a un Órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido Órgano ésta investido de facultades de decisión y de ejecución”,<sup>47</sup> como es el caso del Director General del ISSSTE, se está frente a un Órgano de Autoridad.

### **2.2.3 La Comisión Ejecutiva como Órgano de Gobierno del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Con fundamento en el artículo 165° de la Ley del ISSSTE el FOVISSSTE esta integrado por nueve miembros: uno designado por la Junta Directiva, a propuesta del Director del Instituto el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; un vocal nombrado por cada una de las siguientes

---

<sup>47</sup> Artículo 157° párrafo X, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo Social y cuatro vocales más nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario se designará un suplente.

El Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva y serán sus obligaciones y facultades, entre otras, la que se considera de resaltar: representar al Fondo de la Vivienda ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en asuntos de planeación, programación; presupuestación; contabilidad; tesorería; informática y evaluación programática. Sin perjuicio de las competencias de la Subdirección General de Finanzas.<sup>48</sup>

Así mismo de todas las sesiones la Comisión Ejecutiva levantará acta, en la que se consignará su número progresivo; su carácter, fecha de celebración; lista de asistencia; relación sucinta del **desahogo** del orden del día así como los acuerdos que se tomen, los cuales deberán ser identificados con número progresivo, número de acta y año a que corresponda. Las actas podrán acompañarse de anexos relacionados con asuntos relativos a las sesiones.

El acta constará de original y una copia firmadas por el Vocal Ejecutivo así como por el Secretario. El original se integrará al registro autorizado.

También la Comisión Ejecutiva: organiza, diseña; opera y controla el sistema de otorgamiento de crédito; de registro y recuperación de adeudos por los créditos otorgados con cargo al Fondo de la Vivienda; de igual forma suscribe los contratos de mutuo con interés y garantía hipotecaria o fiduciaria; por los que se formaliza el crédito autorizado por la Comisión Ejecutiva y cancela los gravámenes correspondientes una vez liquidado el saldo de los

---

<sup>48</sup> Artículo 170°, Ley del ISSSTE, Decreto publicado en el Diario Oficial el 05 de junio de 1997 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

créditos. Lo anterior, sin perjuicio de otorgar los poderes necesarios para llevar a cabo dichos actos.

Supervisa la Comisión Ejecutiva los actos y operaciones en materia de vivienda que requieran la formalización ante Fedatario Público e inscripción de los mismos ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa que corresponda así como autorizar el pago de los honorarios respectivos a los notarios públicos.

La Comisión Ejecutiva contará con un Secretario Técnico, que será designado por la propia Comisión a propuesta del Vocal Ejecutivo; quien deberá entre otras funciones: realizar el análisis de los asuntos que se deban someter a la consideración de la Comisión Ejecutiva y verificar su presentación dentro de la normatividad aplicable. Organiza, diseña; opera y controla el sistema de otorgamiento de crédito; de registro y recuperación de adeudos por los créditos otorgados con cargo al Fondo de la Vivienda; define los mecanismos de control y seguimiento para verificar que los créditos se apliquen a los fines autorizados.<sup>49</sup>

Presenta el Secretario Técnico a la Comisión Ejecutiva para su consideración y en su caso aprobación y posterior presentación a la Junta, los estudios financieros y actuariales necesarios para determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo de la Vivienda y el cumplimiento de su objeto, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>49</sup> Artículo 157º, párrafo X, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.



En su fracción VIII del Estatuto Orgánico del ISSSTE del artículo 31° que asienta que el Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva dará trámite, dictaminara y autorizara las solicitudes de crédito para vivienda, calculara el monto y plazo del crédito correspondiente conforme a lo previsto en el programa a que se refiere la fracción VI de este artículo, a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos que expida la Junta y las políticas de crédito que emita la Comisión Ejecutiva; sin perjuicio de delegar o encomendar mediante mandato expresamente estas facultades; informando periódicamente a la Comisión Ejecutiva sobre dichas autorizaciones.

#### **2.2.4 La Comisión de Vigilancia como Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

La Ley del ISSSTE en sus artículos 171°; 172° y 173° fracción I a la VII. En el Estatuto Orgánico del ISSSTE en sus artículos del 33° al 42° asienta que la Comisión de Vigilancia del ISSSTE se compondrá de siete miembros:

Un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, designado por el Director General, con derecho a voz pero sin voto y que actuará como Secretario Técnico,<sup>50</sup> tres designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Junta Directiva cada 6 meses designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia representantes del Gobierno Federal a quien debe presidirla. Por cada miembro de la Comisión, se nombrará un suplente que actuará en caso de faltas temporales del titular. La Comisión se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su Presidente o a petición de dos de

---

<sup>50</sup> Artículo 33°, párrafo primero, Estatuto Orgánico del ISSSTE, Decreto publicado en el Diario Oficial el 07 de febrero de 1985 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

sus miembros. La Comisión presentará un informe anual a la Junta Directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones. Los integrantes de la Comisión podrán solicitar concurrir a las reuniones de la Junta, para tratar asuntos urgentes relacionados con las atribuciones de la Comisión.<sup>51</sup>

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto, cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados. Disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto; proponer a la Junta Directiva o al Director General, según sus respectivas atribuciones; las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones.<sup>52</sup>

La Comisión de Vigilancia deberá 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 Cuarto, de la presente Ley. Designara a un Auditor Externo que auxilie a la Comisión en las actividades que así lo requieran. Elaborara su programa de trabajo anualmente y las que le fijen el Reglamento Interior del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Artículo 33°, párrafo segundo, Estatuto Orgánico del ISSSTE, Decreto publicado en el Diario Oficial el 07 de febrero de 1985 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>52</sup> Artículo 34°, fracciones I a la IV, Estatuto Orgánico del ISSSTE, Decreto publicado en el Diario Oficial el 07 de febrero de 1985 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>53</sup> Artículo 34°, fracciones V a la VIII, Estatuto Orgánico del ISSSTE, Decreto publicado en el Diario Oficial el 07 de febrero de 1985 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

Corresponde al Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia:

Levantar las actas de las sesiones y en su oportunidad, integrarlas al Registro autorizado; hacer llegar a los miembros con la oportuna anticipación, la convocatoria, el orden del día y el apoyo documental; asistir a las sesiones con voz pero sin voto. Comunicara a quien corresponda, para su seguimiento y ejecución, los acuerdos tomados en las sesiones; firmara las actas de las sesiones. Y las demás que le encomienden la propia Comisión y el Director General.

También las obligaciones del Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia es la de cumplir con las obligaciones y responsabilidades que resulten de los acuerdos tomados en las sesiones, comunicara al Presidente por conducto del Secretario Técnico con la oportuna anticipación; la imposibilidad para concurrir a las sesiones y las demás obligaciones que les fijen las leyes o los reglamentos y aquellas que expresamente le asigne la Comisión.<sup>54</sup>

#### **2.2.5 La importancia de la Institución Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

“En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta

---

<sup>54</sup> Artículo 41°, fracciones I a la VI, Estatuto Orgánico del ISSSTE, Decreto publicado en el Diario Oficial el 07 de febrero de 1985 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

de prosperidad y bienestar de los mexicanos." Lo anterior se asentó en el artículo 7° del Plan de Ayala que el General Emiliano Zapata el 25 Noviembre de 1911 manifestó, es por ello que el Estado ha intervenido en el bienestar de los ciudadanos mexicanos para la obtención de una vivienda digna y decorosa.

El Estado ejerciendo su Función Pública<sup>55</sup> a través del FOVISSSTE cumple con una prestación de carácter social, que tienen derecho todos los trabajadores al servicio del Estado; en este sentido la fracción XI inciso f del artículo 123° apartado B de nuestra Carta Magna que asienta,<sup>56</sup> se proporcionara a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

La prestación de carácter social es una garantía social, que preserva a una clase social y a sus miembros económicamente inferior, al trabajador; por lo tanto esta garantía social tutela, por medio del derecho, intereses sociales, es decir, el interés de la sociedad o grupos de los diferentes niveles demográficos.

---

<sup>55</sup> Función Pública: Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, y los cuales son incorporados y los rige la Ley del ISSSTE [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638

<sup>56</sup> Artículo 157° párrafo X, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

En resumen a lo anteriormente señalado, existe interés social en la propensión<sup>57</sup> de mejorar las condiciones vitales de los trabajadores al servicio del Estado, desde el momento que el FOVISSSTE, es un organismo que protege a la clase trabajadora y a sus familiares, ya que es una Institución encargada de administrar las aportaciones de dependencias y entidades afiliadas al ISSSTE para el otorgamiento de créditos hipotecarios.

### **2.2.6 El Sistema que aplica el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para otorgar los créditos hipotecarios para la obtención de una vivienda.**

El 19 de abril de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas a que se deberán sujetar las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales,<sup>58</sup> así como las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,<sup>59</sup> bajo los acuerdos: 187.01.94, 186.01.94; y 9.1187.94, 8.1197.94, de la Comisión Ejecutiva y la Junta Directiva, respectivamente.

Estas nuevas reformas normaron la actuación de la autoridad en el otorgamiento de créditos con base a puntajes y de acuerdo a determinadas características inherentes al trabajador, dando así prioridad a aquellos de mayor antigüedad o de menores percepciones.

Este sistema consolida a la Institución como un ente eminentemente financiero, ya que los montos de presupuesto ejercidos en los diferentes

<sup>57</sup> Tender uno a una cosa. Diccionario Larousse, primera. ed., México, Larousse Planeta, 1999.

<sup>58</sup> Artículo 157º, párrafo X, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983 [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>59</sup> Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994.

rubros, reflejan una mejora sustancial en la aplicación y distribución de los recursos asignados.

El esquema descrito determina la necesidad de crear y reubicar áreas operativas, así como redefinir y agrupar funciones que se encontraban dispersas, coordinando esfuerzos para incrementar la eficiencia y eficacia de las Unidades Administrativas adscritas al Fondo, en beneficio de un universo de derechohabientes cada vez mas necesitados de una vivienda que en términos de ley y conforme a sus aportaciones económicas les corresponde.

No obstante, la dinámica de la Administración Pública y los procesos de modernización administrativa demandaron cambios, ajustes y nuevas previsiones; en este sentido, el día 22 de mayo de 1997; la Junta Directiva del ISSSTE aprobó un acuerdo en el que se establecen reformas al máximo Órgano de Gobierno relacionadas con la transformación, modernización y fortalecimiento del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, así como nuevas Reglas para el Otorgamiento de Créditos a la Vivienda; ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio del mismo año con lo cual se tiende a reforzar y consolidar cada vez mas el espíritu del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, como un órgano fundamentalmente financiero; con vocación de servicio a su Derechohabiente; sin embargo, posteriormente se requirió reformarlo; con el objeto de precisar las acciones descritas en algunas reglas emitidas en junio de 1997. Estas reformas y adiciones a las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de abril de 1998.

Por último, retomando su vocación de servicio de atención al derechohabiente y conciente de las necesidades de vivienda del personal jubilado, se emiten *las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda*

a los jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación; el 26 de enero de 1998, con el propósito de atender las demandas de vivienda de estos.

De lo anterior citado en las Bases para el Otorgamiento de Crédito señalaré las modificaciones que se realizaron:

En 1993-1996

Los créditos, se asignaron conforme a un sistema de puntuación en función de los factores señalados en el artículo 108° de la Ley del ISSSTE, mismos que se especifican en las Reglas para el Otorgamiento de Crédito aprobadas por la Junta Directiva, publicadas el Diario Oficial de la Federación, el 5 de junio de 1994.

En 1997

Para los créditos de adquisición de vivienda, el trabajador debería de aportar como mínimo 10% del valor de la vivienda expresado en salarios mínimos mensuales a título de enganche.

En el caso de créditos mancomunados a matrimonios o concubinatos de trabajadores, el importe del crédito estará constituido por la suma del total del crédito que le corresponde al trabajador calificado y por el 75% del que le corresponda al cónyuge o concubina(o).

Nuevas Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE, publicadas el 5 de junio de 1997. Monto máximo de crédito, sueldo básico expresado en salarios mínimos mensuales y la capacidad de pago del trabajador.

**Factores que se consideran para calcular la puntuación:**

- Número de semestres completos, el cual no podrá ser inferior de tres.
- Número de dependientes económicos.
- Sueldo básico.
- Aportaciones voluntarias del trabajador para la constitución de su enganche.
- El porcentaje en que el monto de crédito solicitado esté por abajo del monto máximo al que el trabajador tenga derecho.

1998-2000

**Características y condiciones de crédito:**

Créditos unitarios, el saldo se incrementa en la misma proporción al *SMMGDF*. Amortización del 30% del salario base del trabajador, plazo máximo de 30 años, con tasa de interés diferenciado conforme a los ingresos del acreditado, de tal manera que se aplica la tasa mínima a los cotizantes con menores sueldos, *expedición de un certificado de crédito personal e intransferible*, cuya entrega se previó a través de correo certificado en el domicilio del solicitante.

Del mismo modo, para evaluar adecuadamente la situación y necesidades de los trabajadores derechohabientes se designo un sistema de calificación sencillo y de fácil comprensión.

**Factores que se consideran para calcular la puntuación:**

- Antigüedad: se consideran los bimestres completos laborados en las dependencias y entidades afiliadas al régimen obligatorio de seguridad social del ISSSTE y los cotizados efectivamente al FOVISSSTE.
- Familiares del derechohabiente.



- El porcentaje en que el monto de crédito solicitado esté por abajo del monto máximo al que el trabajador pudiera acceder conforme a su capacidad de pago.

Aportación del Trabajador del 10% del valor de la vivienda.

Los créditos hipotecarios devengó intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determinó la Junta Directiva en los términos del artículo 117° de la ley del ISSSTE. En ningún caso el monto de los créditos fue mayor al consignado en el certificado de crédito.

### **2.3 Las normas administrativas del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Las normas administrativas son normas jurídicas que regulan la función administrativa del Estado, conservan su naturaleza administrativa aunque se encuentren en cuerpos legales de distinta índole como son leyes civiles, mercantiles, laborales, penales que se ocupan de regular esa función.<sup>60</sup>

Dentro del sistema jurídico nacional las normas administrativas guardan la jerarquía que prevé el artículo 133° de la Constitución, de menor nivel son las que integran los reglamentos, los decretos y acuerdos generales expedidos por el Presidente de la República.

Las normas administrativas del FOVISSSTE son la leyes, los Acuerdos, las Reglas; Reglamentos; El Estatuto; los Oficios-Circulares y Decretos que van marcando la directriz de éste organismo, asimismo la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Código Civil para el Distrito Federal y el Código Penal para el Distrito Federal.

---

<sup>60</sup> Véase: Normas Administrativas [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

### **2.3.1 Acuerdos, Reglas y Reglamento del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

#### **Acuerdo Administrativo**

Para delimitar la connotación del acuerdo administrativo, es conveniente recurrir a un sentido amplio y a otro estricto: a) en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria; b) En sentido estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un Órgano de grado inferior.<sup>61</sup>

En el FOVISSSTE, es la Comisión Ejecutiva quién somete a consideración los asuntos a la Junta Directiva del ISSSTE, quién acuerda emitiendo la resolución ya sea aprobando ó rechazando.

Los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en atención a lo que dispone la fracción I del artículo 89° constitucional, razón por la cual están muchas veces revestidos de un carácter reglamentario.

El acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 16° que remite a los artículos 14° y 15° de la misma, establece que originalmente es competencia de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, más sin embargo podrán, en mérito de una mejor organización

---

<sup>61</sup> Véase: Acuerdo Administrativo [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

del trabajo, delegar en subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como en los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.<sup>62</sup>

El acuerdo administrativo, frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de Órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones.<sup>63</sup>

Más sin embargo el acuerdo administrativo se manifiesta en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más Órganos de la Administración Pública Federal, funcionarios de entidades Paraestatales y titulares de los ejecutivos locales, particularmente en lo que se refiere a la concertación de programas sectoriales que se efectúa con base en los Convenios Únicos de Coordinación que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las entidades federativas en materia de la planeación regional.<sup>64</sup>

## REGLAS

Regla: Latin-regula. Expresión doctrinal usada por algunos autores para referirse a las normas jurídicas fundamentales, que se imponen a los gobernados. Se utiliza como sinónimo de acto legislativo.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Véase: Acuerdo Administrativo [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

<sup>63</sup> Véase: Acuerdo Administrativo [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

<sup>64</sup> Véase: Acuerdo Administrativo [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

<sup>65</sup> Las Reglas generales que, en mi opinión, no son otras cosas que reglamentos administrativos de leyes, ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 7a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 638.

Las Reglas, son normas administrativas las cuales son el instrumento para otorgar la prestación económica de carácter social con base al Acuerdo 03. 1272.2002 que la Junta Directiva con fundamento en los artículos 108° y 157°, fracción XV, inciso c) de la Ley del ISSSTE, y con base en el Acuerdo 2405.672.2002 de la Comisión Ejecutivo, aprueba las: Reglas para la Operación de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las Reglas marcan la directriz de la forma de otorgar los créditos hipotecarios a los trabajadores al servicio del Estado, y es a través de un mecanismo aleatorio para la selección de trabajadores susceptibles de obtener un crédito por parte del FOVISSSTE, y el cual se otorga por una sola vez al trabajador derechohabiente.

El trabajador derechohabiente podrá solicitar la modalidad de Mercado Abierto, es decir, el trabajador llenara la solicitud señalando esta modalidad, la cual consiste en participar para un crédito hipotecario con el fin de poder adquirir un bien inmueble que el trabajador ha escogido o elegido, quedándole claro al trabajador que sólo se le otorgara el monto estipulado de acuerdo a sus características inherentes. Si el trabajador derechohabiente solicitó la modalidad de Paquete de Vivienda, es decir, el trabajador llenara la solicitud señalando esta modalidad, la cual consiste en participar para un crédito hipotecario con el fin de poder adquirir un bien inmueble de interés social en un desarrollo habitacional, los cuales se encuentran registrado en el FOVISSSTE y si cumple con los requisitos que señalan las Reglas, el crédito será a través del Certificado de Crédito, el cual tendrá el carácter de personal e intransferible, teniendo además un plazo establecido, si no se ejerce el crédito, éste se cancela y el trabajador derechohabiente podrá iniciar nuevamente el trámite para la obtención de un crédito a través del sorteo aleatorio por parte del FOVISSSTE.

También el FOVISSSTE, mediante Acuerdo 12.1236.97 en sesión celebrada por la Junta Directiva, con fundamento en los artículos 108°, 111° y 157° fracción XVI de la Ley del ISSSTE y Acuerdo 711.21.97 de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, *expidió las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Jubilados del ISSSTE*. Cabe resaltar que estas REGLAS, se expiden, porque se deroga la fracción II del artículo 60°, del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,<sup>66</sup> ésta fracción señalaba que el jubilado podía continuar aportando en dinero-efectivo al Régimen Voluntario, para continuar teniendo el derecho de esta prestación económica.

Sin embargo, las Reglas citadas, no poseen vigencia hoy, debido a que el FOVISSSTE, sólo precisa que el trabajador derechohabiente en activo podrá participar en el sorteo aleatorio.

El FOVISSSTE se maneja con recursos propios, estos se obtienen con las aportaciones de los trabajadores derechohabientes en activo, aunado que no posee partida presupuestaria anual<sup>67</sup> por parte del la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sí se considera al trabajador jubilado o pensionado, el FOVISSSTE no tiene como recuperar el crédito hipotecario a treinta años.

---

<sup>66</sup> Reglamento del ISSSTE, publicado en la Sección Primera del Diario Oficial de la Federación el martes 28 de junio de 1988.

<sup>67</sup> Comentado en entrevista de campo por los Funcionarios del FOVISSSTE del Área Jurídica y Departamento de Control de Crédito en el mes de agosto y septiembre de 2003 y en el mes de enero y febrero de 2004 en las oficinas del FOVISSSTE.

## REGLAMENTO

De reglar y éste, a su vez, del latín *regulare*. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.<sup>68</sup>

Se entiende por reglamento “al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia”.<sup>69</sup>

La Suprema Corte de la Nación ha resuelto:

“Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes es decir a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aun cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley”. *Informe del Presidente de la Corte, 1955*.<sup>70</sup>

El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89°, fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.<sup>71</sup> Cabe aquí resaltar que el ejecutivo no tiene la

---

<sup>68</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

<sup>69</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 7a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 636.

<sup>70</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 24a. ed., México, Porrúa, 2003, Corregida y Aumentada por Serra Rojas Beltri, Andrés, p. 197.

<sup>71</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

facultad para reglamentar directamente la Constitución,<sup>72</sup> ello en referencia a que no debe haber reglamentos autónomos.

El autor Miguel Acosta Romero refiere que existen reglamentos de particulares, estos reglamentos tienen las siguientes características:

A) Son normas y preceptos que regulan la organización interna entre particulares, en las sociedades y/o Corporaciones.

B) Se derivan de un acuerdo de voluntades, no de una autoridad estatal.

C) Las Sociedades Mercantiles y Civiles les es permitido su reglamento conforme al Código Civil artículo 2674° y del artículo 6° último párrafo de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

D) Señala las condiciones específicas en las que debe realizarse el trabajo dentro de la Empresa, como serían los que dentro del Derecho del Trabajo se conocen como Reglamento Interior de Trabajo, que finalmente norman el desarrollo eficaz del trabajo.

En este orden de ideas, hace crítica el mismo autor, a los reglamentos de necesidad, teniendo las características:

- 1 Son leyes de emergencia.
- 2 Sólo las dicta el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias.

El autor da un concepto de Reglamento administrativo: es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un Órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo

---

<sup>72</sup> La doctrina mexicana, principalmente sustentada por Gabino Fraga, hace referencia a los llamados “reglamentos autónomos” que son aquellos que, según esta teoría, podrán ser expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente, para reglamentar preceptos constitucionales y se hacía mención a los artículos 10° y 21° de la Constitución. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 7a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 641-642.

(Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.<sup>73</sup>

El reglamento, tiene el fin de facilitar la aplicación de una ley, detallándola y que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo.<sup>74</sup>

JURISPRUDENCIA: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XV, Febrero de 2002

Tesis: 2a. I/2002

Página: 70

Facultad Reglamentaria del Presidente de la República la puede ejercer válidamente respecto de leyes expedidas por él mismo en uso de facultades extraordinarias. Los artículos 89°, fracción I y 92° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la

---

<sup>73</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 7a. ed., México, Porrúa, 1986.

<sup>74</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] *Diccionario Jurídico 2000*. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.



esfera administrativa a su exacta observancia, y que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Ahora bien, aun cuando tales preceptos se relacionan con las “leyes que expida el Congreso de la Unión”, con esa expresión lo que se quiso significar es, por una parte, que la facultad reglamentaria no puede tener por objeto preceptos de la propia Constitución General, pues la reglamentación de éstos incumbe al citado órgano legislativo a través de las leyes reglamentarias u orgánicas de este Ordenamiento Supremo y, por la otra, que tal facultad no es independiente de la ley, pues lo característico del reglamento es su subordinación a ésta; sin embargo, ello no significa que en los casos de excepción previstos constitucionalmente en los que el Congreso autorice al Ejecutivo a legislar y le otorgue facultades extraordinarias a éste, carezca de la posibilidad de reglamentar y dictar las disposiciones necesarias para proveer a su exacta observancia, pues sería ilógico que habiéndosele otorgado la facultad extraordinaria de legislar, se le limite su atribución de reglamentar la legislación que expida para facilitar su aplicación y ejecución, toda vez que al conferírsele el Congreso de la Unión le trasladó las peculiaridades inherentes a una ley del Congreso, las que obviamente incluyen la posibilidad de ser reglamentadas por el órgano constitucional competente.

Amparo en revisión 327/2001. Cesta Punta Deportes, S.A. de C.V., 30 de noviembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.<sup>75</sup>

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a esta y corre

---

<sup>75</sup> Jurisprudencia y Tesis Aisladas. [CD ROM] IUS 2003 Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autoridad formal de una ley artículo 92° de la Constitución,<sup>76</sup> que si requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.<sup>77</sup>

En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía.

El reglamento es un acto administrativo, porque lo expide el Poder Ejecutivo y el requisito único para su validez, es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, ya que sin este requisito no serán obedecidos, cumpliendo con la formalidad requerida impidiendo su entrada en vigor.

La ley es un acto legislativo, derivada del Congreso, y el cual se encuentra determinado en los artículos 71° y 73° de la Constitución.

La supremacía de la ley, prevalece y no puede ser modificada por un reglamento.

---

<sup>76</sup> Artículo 92°, asienta: Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CD ROM] COMPILA V, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

<sup>77</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

El reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso y se elaboran de acuerdo a los problemas económicos, sociales que se susciten en la vida pública de un Estado.

El reglamento desentraña el precepto general de las leyes, para adoptarlo a las prescripciones de la práctica, todo ello basándose en una realidad, por ello se encomienda al Poder Ejecutivo.

Por lo anterior citado, el extenso concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz sin la facultad de expedir reglamentos.

Los reglamentos son actos facultados al Poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las leyes conlleva el reconocimiento de permitirle cómo ejecutarlas.<sup>78</sup>

Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo. Los reglamentos, en contraste tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.<sup>79</sup>

La naturaleza del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina, por la doble función que lo caracteriza, por el órgano que lo promulga. El reglamento es un acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar la ley, así como que no se trata de un acto promulgado por asambleas representativas, sino por un funcionario electo, quien a su vez recoge sólo las impresiones de una estructura burocrática. La estrecha relación existente

<sup>78</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

<sup>79</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

entre el Presidente de la República y la administración pública centralizada se consagra en la institución del referendo establecida en el artículo 92° de la Constitución.<sup>80</sup>

Por otra parte, atendiendo al contenido material del reglamento, la jurisprudencia ha definido su naturaleza como participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.<sup>81</sup> De esta manera, el reglamento confirma la acepción del principio de que la división de poderes (separación de instituciones que comparten el poder público) no consiste en una separación estricta de funciones.<sup>82</sup>

Por la jerarquía existente en el orden jurídico, los reglamentos están supeditados a la existencia previa de una ley, sin embargo, la Carta Magna prevé dos casos en los cuales confiere facultades legislativas al Presidente de la República: el artículo 21° prevé que compete a un reglamento la determinación de ilícitos o infracciones en el orden gubernativo y de policía, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

Asimismo, el artículo 27°, párrafo quinto, de la ley en comento establece que el Ejecutivo federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo cuando lo considere de interés público, estos dos casos otorgan facultades al Ejecutivo para expedir los denominados reglamentos autónomos que constituyen una excepción a la característica general de la facultad reglamentaria; es decir, la necesaria preexistencia de una ley a la cual reglamentar.

---

<sup>80</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

<sup>81</sup> Apéndice, Suprema Corte de Justicia de la Federación 1917-1965, segunda sala, tesis 224 [CD ROM] IUS 2003 Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>82</sup> Véase: Reglamento [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

Por otra parte, debido a que los reglamentos están bajo el completo control del Poder Ejecutivo, desde su elaboración hasta su aplicación, en México se observa un desarrollo de esta forma legislativa en detrimento de la actividad del Poder Legislativo. El caso de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, antecedente de la ley del mismo nombre de 1958 y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, ilustra esta tendencia, ya que en su articulado se dieron solamente las atribuciones más genéricas a cada dependencia, mientras que el reglamento de dicha ley detalla las atribuciones correspondientes en la forma en que se ha hecho en las anteriores y posteriores leyes sobre la materia, con la obvia intención de contar con mayor facilidad para su modificación.

En el FOVISSSTE en sesión celebrada por la Junta Directiva, al tratarse lo relativo a la propuesta del nuevo Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE, se tomó el siguiente:

ACUERDO 22.1233.97.<sup>83</sup> La Junta Directiva, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 150° fracción IX y 157° fracción V, de la Ley del ISSSTE y artículo 9° fracción V del Estatuto Orgánico del propio Instituto, aprueba el siguiente:

- Reglamento de las Delegaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.<sup>84</sup>

El Reglamento que rige al FOVISSSTE:

Con fundamento en la fracción I del artículo 163° de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se comunica que la H. Junta Directiva de esta Institución, en sesión celebrada el 9 de junio de 1988, en Acuerdo No. 4.1108.88 y en ejercicio de la facultad que le otorgan

<sup>83</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 01 de octubre de 1997.

<sup>84</sup> Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 01 de octubre de 1997.

los artículos 150° fracción IX y 157° fracción V de la Ley Orgánica de la propia Institución, aprobó el siguiente:

- Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.<sup>85</sup>

Por lo anterior manifestado en la Ley del ISSSTE en su artículo 150°, fracción IX asienta: expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna, de lo que se desprende que es el Poder Ejecutivo quién tiene la facultad exclusiva de iniciativa de reglamentar en materia administrativa.

Porque considero que el autor Miguel Acosta Romero<sup>86</sup> refiere que se han otorgado en la cotidianidad facultades que no sólo son reglamentarias, sino que, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública, como sería en éste caso, el ISSSTE Órgano descentralizado de la misma Administración, y aún más a las Unidades desconcentradas del como lo es el FOVISSTE.

#### **2.4 Los Trabajadores derechohabientes al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

El artículo 5° de la Ley del ISSSTE<sup>87</sup> en sus fracciones III, IV y V asienta, para fines de la presente investigación:

---

<sup>85</sup> Reglamento publicado en la Sección Primera del Diario Oficial de la Federación el martes 28 de junio de 1988.

<sup>86</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3a. ed., México, Porrúa, 2001.

<sup>87</sup> Ley del ISSSTE, publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el martes 27 de diciembre de 1983. Entrando en vigor el día 01 de enero de 1984.

Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

Por pensionista, toda persona a la que esta ley le reconozca tal carácter; como lo asienta la Ley del ISSSTE y la cual se obtiene por jubilación; por retiro por edad y tiempo de servicios; por invalidez; por causa de muerte y por cesantía en edad avanzada.

Por familiares derechohabientes a:

- La esposa, o a falta de ésta, la mujer con quien el trabajador o pensionista ha vivido como si lo fuera durante los cinco<sup>88</sup> años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.

- Los hijos menores de dieciocho años; de ambos o de sólo uno de los cónyuges, siempre que dependan económicamente de ellos.

- Los hijos solteros mayores de dieciocho años, hasta la edad de veinticinco, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo remunerado.

---

<sup>88</sup> Artículo 295° Bis, del Código Civil para el Distrito Federal asienta que serán dos años, cuando se formalice la unión en concubinato y aún más cuando existiesen hijos es la formalización del concubinato inmediata [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

- Los hijos mayores de dieciocho años incapacitados física o psíquicamente, que no puedan trabajar para obtener su subsistencia, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedente.

- El esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista siempre que fuese mayor de 55 años de edad; o esté incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella.

- Los ascendientes siempre que dependan económicamente del trabajador o pensionista.

- Los familiares que se mencionan en este artículo tendrán el derecho que esta ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

A) Que el trabajador o el pensionista tenga derecho a las prestaciones señaladas en el artículo 3° de esta ley.

B) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a las prestaciones señaladas en el artículo antes mencionado.

Los Trabajadores al servicio del Estado: son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.<sup>89</sup> El autor Rafael I. Martínez y Morales define al trabajador como la persona física que presta a otra, sea ésta física o moral, un trabajo personal subordinado a cambio de una contraprestación económica.

---

<sup>89</sup> Véase: Los trabajadores al servicio del Estado [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.



La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás relaciones de trabajo, puesto que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

Consecuencia de las presiones de los servidores públicos para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo, fue el hecho de que el Presidente Adolfo López Mateos presentara al Congreso de la Unión un proyecto de adiciones a la Constitución mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales, de los trabajadores al servicio del Estado; el proyecto distinguía la naturaleza del trabajo en general y el trabajo al servicio del Estado. Desde esta tesitura señaló el Presidente de la República la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos dentro de los beneficios del artículo 123° constitucional, con las diferencias que se derivaban de la distinta naturaleza jurídica de ambas funciones. El decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960.

Una vez hecha la adición, el texto anterior a la reforma se convirtió en apartado A y el adicionado en apartado B este último tuvo aplicación solamente Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores para llevarlo a la práctica, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1968.

Al hablar de trabajadores al servicio del Estado, comúnmente ese universo se ve restringido a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, Presidencia de la República, secretarías de Estado, Poder Legislativo y Judicial, a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, así como a los trabajadores de algunas otras instituciones mencionadas de manera

expresa e impropia, por dar al precepto constitucional una amplitud de que carece, en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

No obstante, hay toda una constelación de sectores de trabajadores que prestan sus servicios al Estado mexicano y cuyas relaciones están reguladas por diferentes regímenes jurídicos; entre estos sectores figuran los siguientes:

- Los trabajadores que están al servicio de más de 800 organismos paraestatales, los cuales regulan sus relaciones de trabajo indistintamente por los apartados A o B del artículo 123° constitucional, sin que exista hasta la fecha un criterio definido de ubicación. El Presidente de la República en turno, al crear a cada uno de esos organismos, de conformidad con las circunstancias del momento, decreta dentro de cual de los dos apartados quedan inscritas las relaciones de trabajo del nuevo ente jurídico. Pero sin que haya una referencia en el artículo 123° constitucional o en alguna otra norma de igual categoría.

- Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios, los cuales hasta antes de la reforma del 3 de febrero de 1988 regían sus relaciones laborales por ley del orden civil que habían expedido las legislaturas locales; ahora, con la adición de la fracción IX al artículo 115° constitucional quedan regulados por las leyes laborales que expidan las legislaturas locales, mismas que deben guardar como punto de referencia los derechos mínimos que consagra el apartado B del artículo 125° constitucional.

- Los trabajadores con nombramiento de confianza, los miembros del ejército y armada nacionales, con excepción del personal

civil del Departamento de la Industria Militar el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios; los trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios, son trabajadores excluidos por el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del régimen legal que le es aplicable a la generalidad de senadores públicos, quedan regulados en sus relaciones de trabajo por los reglamentos especiales que les corresponden.

- Los trabajadores que prestan sus servicios a organismos internacionales (ONU, UNESCO, OEA, OIT, etc.), rigen sus relaciones laborales en reglamentos especiales que se procura cada uno de los mismos organismos.

- Los trabajadores que prestan sus servicios a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, trabajadores bancarios, que a partir de la nacionalización bancaria del 01 de septiembre de 1982 pasaron a ser trabajadores al servicio del Estado, rigen sus relaciones laborales por la fracción XIII-bis del apartado B del artículo 123° constitucional y por una ley reglamentaria de la citada fracción, con matices tan particulares, que prácticamente les lleva, otra vez, a un régimen de excepción como el que por tantas décadas han padecido. Fue a partir del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari cuando los trabajadores bancarios retoman su postura y dejan de pertenecer como servidores y funcionarios públicos al servicio del Estado.

Los derechos individuales, colectivos y procesales del sector mayoritario de los trabajadores al servicio del Estado, que son los que regulan sus

relaciones por el apartado B del artículo 123° constitucional y su ley reglamentaria, tienen un sistema jurídico definido, lo que no sucede siempre en los demás sectores de senadores públicos; esta razón y la marcada diferencia del sistema jurídico de los trabajadores en general, regulados por el apartado A y su ley reglamentaria, es lo que justifica la exposición de este orden normativo de los trabajadores al servicio del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal: poseen características particulares, mismas que los hacen diferentes a las que posee la mayoría de los trabajadores en general.

Por lo anterior comentado: el derechohabiente es el trabajador que tiene derecho al FOVISSSTE, derecho derivado de la relación de trabajo; siempre que aporte mensualmente a la cuenta del SAR; incluyendo a los trabajadores de organismos descentralizados, como sería el caso de la Distribuidora CONASUPO.

#### **2.4.1 Tipos de derechohabientes al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

En el FOVISSSTE existe el derechohabiente:

- Trabajador activo, titular de una cuenta a su nombre y la cual está, genera día a día un saldo, es decir, toda persona que presta sus servicios en las dependencias o entidades de gobierno, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, o los que perciban un salario mediante contrato o con cargo a la partida de honorarios.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Artículo 5°, párrafo tercero, Ley del ISSSTE, publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el martes 27 de diciembre de 1983, entrando en vigor el día 01 de enero de 1984.

- Los pensionados, es decir aquellos trabajadores al servicio del Estado, que ya sea por su edad o tiempo de trabajo tiene el derecho a percibir de por vida la obtención de una mensualidad conforme a su nivel de escalafón. También son pensionados aquellos trabajadores que por enfermedad ó accidente de trabajo que ya no pueden realizar su actividad cotidiana.
- Los familiares del derechohabiente que el trabajador activo señala para tal efecto.

## **2.5 Las aportaciones al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

El FOVISSSTE se creó con el presupuesto que el ISSSTE designó para tal efecto, no tiene este organismo designado techo presupuestal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto se maneja con recursos propios.

**Aportación:** es la cantidad en dinero que entrega la Dependencia dónde labora el trabajador, para constituir la cuenta de vivienda del trabajador, dónde existe la cuenta del SAR que a la vez tiene 2 subcuentas; la del Fondo de la Vivienda del ISSSTE y la del Fondo para el Retiro.

El artículo 21° de la Ley del ISSSTE asienta: 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.<sup>91</sup>

Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

---

<sup>91</sup> Reformado. Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993.

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 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;

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

Los porcentajes señalados en las fracciones I a IV incluyen gastos específicos de administración.

Además, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las dependencias y entidades cubrirán el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que haga uso del servicio en las

estancias de bienestar infantil del Instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.

### **2.5.1 Las aportaciones ordinarias.**

Es la que realiza la Dependencia a la cuenta del trabajador del SHAR. Esta aportación no se descuenta del salario base del trabajador.

### **2.5.2 Las aportaciones extraordinarias.**

Es la aportación que la Dependencia decide incrementar conforme a la Ley del ISSSTE en el salario base del trabajador en forma mensual, esta aportación no esta activa para los trabajadores al servicio del Estado.

### **2.5.3 Definiciones: la prestación económica y de vivienda como derechohabiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Prestación Económica:

Es el derecho del trabajador al Servicio del Estado a recibir en dinero 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; préstamos a mediano plazo; préstamos a corto plazo; que otorga el ISSSTE, cuando el trabajador haya cubierto al Instituto las cuotas y aportaciones por más de un año.

Las normas protectoras del salario y las que abren la posibilidad de obtener prestaciones complementarias son las fracciones I, II, III, IV, V y VI, principalmente, del apartado B del artículo 123° constitucional.

## 2.6 Concepto de Vivienda.

### VIVIENDA

(Del latín *vivienda*, de *vivere*, *vivir*). Es el vocablo utilizado en la materia jurídica del trabajo para denotar la casa o morada que un patrón debe proporcionar a sus trabajadores, de acuerdo con las modalidades establecidas en la Constitución, en disposiciones reglamentarias, en los contratos colectivos o en instrumentos que derivan de acuerdos paritarios.

La vivienda es un bien inmueble de tipo de interés social cómoda e higiénica, que contará como mínimo, los servicios de agua potable, energía eléctrica, drenaje o en su defecto fosa séptica; destinada para uso habitacional y la cual deberá tener una vida mínima útil probable de treinta años, a partir del otorgamiento del crédito.<sup>92</sup>

Vivienda: artículo 3°, párrafo segundo, de la Ley Federal del Vivienda:

Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.

Cabe resaltar que para los trabajadores al servicio del Estado se asienta en la Regla primera en su inciso j): salario mínimo mensual, al que resulte de multiplicar por 30.4 el salario mínimo diario general que rija en la zona económica del Distrito Federal, esto para efecto del crédito hipotecario.

---

<sup>92</sup> Regla Quinta, en sus incisos de la a) a la e), Reglas para la Operación de Créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.



Actualmente (26 agosto 2005) el salario mínimo vigente en el Distrito Federal es de \$46.70 pesos moneda nacional, por lo tanto aproximadamente hoy el préstamo por parte del FOVISSSTE para la adquisición de un bien inmueble de interés social sería en promedio \$300.000 mil pesos a pagar a 30 años, teniendo el trabajador activo, una plaza de nivel operativo.

En este sentido, la obligación patronal de facilitar la adquisición o permitir el uso de viviendas decorosas para los obreros encuentra su arranque y criterio inicial, a nivel comunitario, en la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo de 1921, aunque circunscrita a los trabajadores agrícolas. Cuarenta años más tarde la Recomendación 115 fijaba en Ginebra directrices de mayores alcances.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 recogió por fin, en forma muy limitada, el derecho habitacional de los trabajadores mexicanos; pero lo que como contrapartida era obligación patronal se supeditaba a que los centros de trabajo estuvieran ubicados fuera de las poblaciones y que las empresas tuvieran una plantilla superior a cien trabajadores. Las argucias patronales y trucos jurídicos que quedaban abiertos nunca se concretaron, afortunadamente, puesto que la actualización del cumplimiento de la obligación era diferida por un lapso de tres años.

Antes de que transcurriera el trienio aludido surgieron los organismos que se traducen en tres fondos de ahorro y financiamiento: a) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que atiende a la población económicamente activa en el campo de las actividades productivas en general, b) el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), que promueve la construcción de viviendas para los trabajadores al servicio de los poderes federales (el Gobierno de la Ciudad de México incluido) y de las instituciones

que por disposición legal o por convenio deban inscribir a sus trabajadores en dicho Fondo, y c) el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI). El primero es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio; los dos restantes son entidades desconcentradas: del ISSSTE y del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas), respectivamente (ver Diario Oficial de la Federación del 24 de abril de 1972, 10 de noviembre de 1972 y 8 de diciembre de 1972).

### III. REGULACIÓN JURÍDICA DEL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Tomando conciencia de la importancia que significa tener un entorno que permita nuestro desarrollo óptimo primero como individuos y luego como seres eminentemente sociales, se considera la necesidad de dar vida a organismos suficientes y capaces de financiar u otorgar, viviendas dignas, contemplando desde luego como un derecho establecido dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y vinculándose como un sustento para la operación de dichos organismos.

De esta forma la Carta Magna de 1917, en el artículo 123<sup>93</sup> por vez primera se hace referencia al rubro de vivienda y se señala que los patrones otorguen habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

En respuesta a esta obligación, que sienta precedentes, se crearon los organismos públicos para dar respuesta a la problemática habitacional, resaltando al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. A continuación se establecerá la regulación jurídica de éste organismo público.

---

<sup>93</sup> ISSSTE Manual de Organización [en línea]: documento electrónico fuentes en el Internet. Véase: Exposición de Motivos 1982 [fecha de consulta: 08 de abril de 2004] Disponible en: <<http://www.issste.gob.mx>>

### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el proyecto rector de la vida política, social y económica del país, esfuerzo que sintetiza las luchas y anhelos de la nación mexicana en busca de su independencia y soberanía, de su libertad y justicia.<sup>94</sup>

Nuestra Constitución Mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 en la misma fecha 60 años antes, se promulgó la Constitución Federal de 1857 y entró en vigor el primero de mayo siguiente.<sup>95</sup>

Su antecedente o fuente mediata, de nuestra Carta Magna, fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir del año 1910, lográndose la inclusión en su texto de los derechos o garantía sociales.

Estas leyes de carácter y contenido social forzaron la existencia de la nueva Constitución, ya que ellas no cabían en el texto de la Constitución de 1857, de claro corte liberal-individualista. Es nuestra Carta Magna de contenido social en el mundo.

La Constitución mexicana de 1917 es una Constitución rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista (aunque en la realidad existía un sistema de partido predominante), ya que sin existir plena concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, existe la esperanza de que tal concordancia se logre.

---

<sup>94</sup> BORRELL NAVARRO, Dr. Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Primera ed., México, Sista, 2003, p. 127.

<sup>95</sup> Véase: *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos [CD-ROM] Diccionario Jurídico 2000*. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados: DJ2K-638.

La Constitución está compuesta por 136° artículos. Como en la mayoría de las constituciones puede advertirse una parte dogmática y una parte orgánica; “la parte dogmática se llama así porque en ella está contenida una serie de verdades que se reputan válidas sin necesidad de ser demostradas. Los artículos 1° al 29° de la Carta Magna consagran, en conjunto, la mayor parte de las garantías que deben ser respetadas por las autoridades del Estado”.<sup>96</sup> Así se protege al individual en su carácter individual como en su carácter de integrante de un grupo social.<sup>97</sup>

La parte orgánica, se refiere a la estructura del Estado, a la organización de las autoridades que lo componen y a la competencia que a cada una de ellas corresponde, “es un complemento de la dogmática. En aquélla se delimita el abanico de competencias a que los poderes estatales deberán ceñirse al desempeñar sus funciones, en lo que, a riesgo de vulnerar garantías de los gobernados, jamás deberán excederse”.<sup>98</sup>

De esta manera, el Estado mexicano quedó conformado por las decisiones fundamentales señaladas, más las características de un Estado de Derecho, con su forma de gobierno específica. El conjunto de estas decisiones es el siguiente:<sup>99</sup> soberanía popular, garantías individuales; derechos sociales; Estado de derecho; forma de Gobierno representativo y federal; sistema presidencialista; división de poderes y régimen de economía mixta.

---

<sup>96</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías Individuales*, Primera ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 48.

<sup>97</sup> PEREZ DE LEON E, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, 5a. ed., México, Enrique Pérez de León, 1982, p. 18.

<sup>98</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías Individuales*, Primera ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 50.

<sup>99</sup> COVIAN ANDRADE, Dr. Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Primera ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, p. 221.

Los Derechos Humanos en la Constitución de 1917 están contenidos en las declaraciones de garantías individuales y de garantías sociales y en donde encuentran cabida distintas protecciones para la sociedad.

La Constitución mexicana de 1917 fue la primera Constitución en el mundo en establecer, a este nivel, las garantías sociales lo que fue producto como ya se menciono anteriormente, del movimiento político-social de 1910. La declaración de garantías sociales se encuentra principalmente en los artículos 3°, 27°, y 123°. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación el agro, la propiedad y el trabajo.

Entendida la Constitución como conjunto de normas que expresan directa e indirectamente las aspiraciones y tendencias del pueblo, original titular de la soberanía, debe tener una característica que la coloque por sí, ante sí, frente a los hombres y frente a los gobernantes, en un plano de superioridad.

La Constitución es la ley suprema del país y como tal garantiza su seguridad a la respetabilidad que le es debida. La Constitución, como ley fundamental, es superior a toda la legislación de un Estado sobre ella, o contra ella, no puede subsistir ni ley, ni acto de autoridad o de particulares.

La Constitución es rígida, es decir, ningún poder constituido puede tocar la Constitución. De igual forma la acompaña la característica de su inviolabilidad, que en su artículo 136°, se asienta. Cabe resaltar el artículo 103° constitucional, debido a que en el mismo, se señala el control de la Constitución, así como el artículo 107° de la ley en comento, que estable las autoridades y el sistema de este control.

En este sentido, en el artículo 14° y 16° constitucional, tanto la persona física y la persona moral, están protegidas de cualquier violación que en su perjuicio pudiera cometerse no sólo de los derechos del hombre, sino de todo el ordenamiento constitucional y de toda la legislación ordinaria, la que tampoco puede ser contravenida por las autoridades, sin violar las normas establecidas para ello.<sup>100</sup>

De 1921 a la fecha, la Constitución ha tenido más de 250 modificaciones, lo que demuestra que, a pesar de su rigidez teórica, ha sido muy flexible en la práctica. Las reformas a nuestra Constitución se han dirigido tanto al fondo como a la forma de los preceptos en ella asentados.

Algunos principios y postulados han sido totalmente modificados, otros lo han sido parcialmente; en todo caso, las reformas auténticamente innovadoras constituyen el cambio que la misma sociedad en su conjunto exige, demandando en la posición de gobernados y gobernantes.

### **3.1.1 Artículo 4° Constitucional, 5° Párrafo.**

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.<sup>101</sup>

Esta adición al artículo 4° constitucional estando en turno el Ejecutivo Miguel de la Madrid Hurtado da apertura a su sexenio con una política económica que se caracterizó: por una política de austeridad, prosiguió el deslizamiento de la moneda y se aplicó una agresiva política de restricción

---

<sup>100</sup> *Ibidem.* p. 30.

<sup>101</sup> *Op. Cit. Reformado y Adicionado.* Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 1983.

salarial, así como el pago de la deuda externa, México se caracteriza en un deudor modelo ante el Fondo Monetario Internacional.

De igual forma el Ejecutivo emite el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 dando a través de las líneas de acción en materia de vivienda certidumbre a la sociedad, será el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, que conducirán al desarrollo y a la promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores sociales y privados, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

Por lo tanto, el Estado ejerciendo su Función Pública a través de los Servicios públicos<sup>102</sup> y privados, beneficia a la población en general, es decir, abarca a los trabajadores que obtienen sus ingresos en la economía informal.

Constitucionalmente este artículo es una garantía individual de igualdad, es decir, la igualdad como contenido de la garantía individual, es una situación que todo hombre posee desde que nace, *teniendo derecho al derecho* contenido en el artículo 4° párrafo 5° constitucional.

La ley reglamentaria del párrafo citado es la Ley Federal de Vivienda,<sup>103</sup> donde el Estado establece los instrumentos y apoyos necesarios a fin de que

---

<sup>102</sup> "EL SERVICIO PÚBLICO CONSISTE... en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económica o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes..." Tesis 419, Apéndice 1985, Segunda Sala. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Tomo 3, Derecho Administrativo, Martínez Morales, Rafael I, Primera ed., México, Harla, 1997, p. 253.

<sup>103</sup> Ley Federal de Vivienda, publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.



toda familia tenga acceso a una vivienda digna y decorosa, creando así el Sistema Nacional de Vivienda.

Sin embargo, esta garantía individual depende de la situación económica, política y social del Estado, porque se entrelaza con la situación socioeconómica y cultural de cada familia.

### 3.1.2 Artículo 123 Apartado "B" Constitucional Federal, Fracción XI, inciso f).

La siguiente transcripción de la exposición de motivos que a continuación de detalla, es porque con ella se aprueba la adición en el artículo 123° en su apartado B, con ello se da certidumbre a los trabajadores al servicio del Estado en referencias a sus derechos y obligaciones en su ámbito laboral.

INICIATIVA: Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República.<sup>104</sup>

PRESENTADA POR: Ejecutivo Origen Senado

FECHA DE PRESENTACION: 14 de diciembre de 1959, 1er. Ordinario AÑO: II

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales

FECHAS DE DICTAMEN:

1a. Lectura: 22 de diciembre de 1959, 2a. Lectura: 23 de diciembre de 1959

DECLARATORIA: 27 de septiembre de 1960

OBSERVACIONES: Se aprueba en lo general y en lo particular por unanimidad de 120 votos.- Se devuelve al Senado para los efectos del inciso e) del

---

<sup>104</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de diciembre de 1960.

artículo 72° constitucional.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por unanimidad de 123 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Tiene por objeto reformar y adicionar el artículo, con el fin de dar mejores prestaciones a los Trabajadores al Servicio del Estado.<sup>105</sup>

De la Iniciativa de Ley se precisan los siguientes puntos:

Se hacen operantes con esta iniciativa, los principios de justicia social que implica toda la temática de la Revolución Mexicana, protegiendo constitucionalmente el trabajo del servidor público.

Se resalta que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones.

La adición comprende la enumeración de sus derechos de los trabajadores al Servicio del Estado.

Consagra la adición las bases mínimas de protección social para el trabajador y su familia.

Se resalta que el trabajo no constituye una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre.

La iniciativa de Ley cumple con los principios básicos del Derecho del Trabajo, colocando a la masa burocrática nacional dentro de un marco de garantías jurídicas y sociales.

---

<sup>105</sup> Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de diciembre de 1960.

Con esta iniciativa se resuelve la precaria situación económica y social de los servidores públicos mediante soluciones integrales dentro de un régimen de seguridad social.

Se centra la iniciativa de Ley para los trabajadores al servicio del Estado, en la obtención de un salario real y suficiente y la defensa de su poder adquisitivo mediante prestaciones sociales.

Por lo tanto la exposición de motivos de la iniciativa de Ley, resume la discusión que preocupó al Ejecutivo Adolfo López Mateos, porque la actividad del Estado crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias, para el cumplimiento de sus fines.<sup>106</sup> La capacidad de acción, llamada *Función Pública*, implica una relación laboral entre el estado y el servidor, es decir, el trabajo humano.

La iniciativa de Ley eleva al rango de norma suprema, de mandato constitucional que protege eficazmente a los servidores públicos con todos los atributos de dignidad y económicos que le corresponden así como su inamovilidad en el empleo. Con ello se le otorga una base jurídica constitucional que les garantiza el disfrute de un régimen de seguridad económica.<sup>107</sup>

En este sentido, la Administración Pública Federal redistribuye su ingreso anual, otorgando al Organismo Público Descentralizado ISSSTE anualmente, el recurso económico suficiente para llevar a cabo los mínimos de protección social para el trabajador al servicio del Estado y su familia.

*Es la protección al salario el eje central de esta iniciativa, que a través de las prestaciones de seguridad social, “es una exigencia económica pues la*

---

<sup>106</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I, *Derecho Administrativo*, 3er y 4o cursos, 3a. ed., México, Oxford, 1999, p. 318.

<sup>107</sup> Análisis de la Exposición de Motivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de diciembre de 1960.

redistribución de la riqueza impulsa el crecimiento. Mientras el hombre no disponga de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales, no podrá alcanzar su plena productividad”.<sup>108</sup>

El autor Rafael I. Martínez y Morales<sup>109</sup> señala que la teoría laboralista, sostiene el carácter laboral de la relación existente entre el estado y sus trabajadores, iniciándose esta relación a través de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De la iniciativa de Ley, en comento, el Ejecutivo Adolfo López Mateos acciona un programa con BANOBRAS con el objetivo de la construcción de viviendas para los trabajadores del Estado, otorgándose créditos hipotecarios, en la Unidad Habitacional Tlatelolco, en el Distrito Federal, con ello dio credibilidad, certidumbre a los trabajadores del Estado de la adición al artículo 123° constitucional apartado B. Posterior a este evento, será a través de programas de vivienda, que el Ejecutivo en turno, determinó en el Plan Nacional de Desarrollo sexenal, que el Estado brinde a los trabajadores, créditos hipotecarios con la concertación de consorcios privados para la construcción de bienes inmuebles, dignos y decorosos que tengan acceso a los servicios públicos.

La ley es la expresión de la necesidad social, por ello la iniciativa posee normas legales operantes, útiles para mejorar la vida de los trabajadores al servicio del Estado.

---

<sup>108</sup> Comentario de Ignacio Carrillo Prieto, *Introducción al Derecho Mexicano, Derecho de la Seguridad Social*, Primera. ed., México, UNAM I. I. J., 1981, p. 36.

<sup>109</sup> Véase: *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Tomo 5, Derecho Burocrático*, Martínez Morales, Rafael I, Primera. ed., México, Harla, 1997, p. 100.

### 3.1.2.1 Derecho a la obtención de una vivienda, digna y decorosa.

Constitucionalmente éste derecho, como obligación por parte del Estado, lo contempla 2 artículos, el artículo 4° en su párrafo 5° y el artículo 123° apartado A y B en su fracción XI inciso f). Beneficiando a los ciudadanos que habitan en México, los cuales adquieren su ingreso económico ya sea por trabajar en una empresa privada, bien por emplearse como subempleados ó por trabajar en algún órgano gubernamental.

El primer artículo arriba citado esta contemplado como garantía individual la cual tiende a la conservación de los derechos naturales del hombre, aunado a que toda garantía individual lleva implícita una obligación del Estado a favor del gobernado.<sup>110</sup> En el segundo artículo citado, esta contemplado como garantía social, implica un hacer por parte del Estado protegiendo a los grupos sociales más débiles, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades, es decir, a cada quién según sus posibilidades y necesidades.<sup>111</sup>

En este sentido, se cumple el artículo 1° constitucional que asienta: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Considero que si son infringidas ó violadas estas garantías, el gobernado puede si así lo desea, llevar a cabo un proceso legal, si como ciudadano ó como trabajador al servicio del Estado que cumpliendo con todos los requisitos señalados para el otorgamiento de un crédito hipotecario se le negare.

---

<sup>110</sup> Toda garantía individual lleva implícita una obligación del Estado a favor del gobernado, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 41.

<sup>111</sup> La garantía social implica un hacer por parte del Estado protegiendo a los grupos más débiles, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 42.

**3.2 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en sus artículos 100°; 103° en sus fracciones I, II, III, IV, V, Y VI; 104°; 105° resaltando el párrafo tercero; los artículos 107° y 108° de la ley en comento.**

Artículo 100°, 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 3° de esta ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto.<sup>112</sup>

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*, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.<sup>113</sup>

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.

Con base en la investigación de campo, el trabajador no se le otorga el crédito barato y suficiente a través de una garantía personal, además será una vivienda de interés social la que deberá adquirir el trabajador al servicio del

---

<sup>112</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1985, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>113</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

Estado, porque dice crédito barato y suficiente, es decir, el Estado limita al trabajador ya en una clase social, lo acota en el grupo social débil.

Artículo 103°, los recursos del Fondo se destinarán:

I. Al 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:<sup>114</sup>

A) Derogada<sup>115</sup>

B) A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquéllas 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 del enganche, en el porcentaje que acuerde la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva y de los gastos de escrituración, cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social y <sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Reformada, Primer párrafo, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1983, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>115</sup> Derogada. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>116</sup> Reformada, Primer párrafo, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1983, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

E) Al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;<sup>117</sup>

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.<sup>118</sup>

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.<sup>119</sup>

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.<sup>120</sup>

En todos los financiamientos que el Instituto otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

---

<sup>117</sup> Adicionado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1983, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>118</sup> Adicionado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>119</sup> Reformada. Primer párrafo, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>120</sup> Reformada. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.



Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen.

III. Al pago de capital e intereses de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de los trabajadores en los términos de ley;<sup>121</sup>

IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo conforme a esta ley;

V. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines y <sup>122</sup>

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto. <sup>123</sup>

VII. Derogado. <sup>124</sup>

El precio de venta fijado por la Junta Directiva, se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones para efectos fiscales. Las donaciones y

---

<sup>121</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100º [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>122</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100º [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>123</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100º [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>124</sup> Derogado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100º [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

equipamiento urbano deberán realizarse conforme a las disposiciones legales aplicables.<sup>125</sup>

Los recursos del FOVISSSTE se constituyen por las aportaciones mensuales de cada trabajador al servicio del Estado, que cotizan un 5% sobre el sueldo básico, el trabajador *puede ejercer su derecho* a la obtención del crédito hipotecario. *Al ser trabajador al servicio del Estado aporta a su subcuenta del FOVISSSTE, desde el momento que inicia la relación jurídica con el Estado.*

Sí bien es cierto, que al jubilarse el trabajador al servicio del Estado recibe lo cotizado más un tanto más, recordemos que nuestra moneda fluctúa al ritmo del contexto económico, político y social del país, por tanto entre devaluación y fuga de capitales, cuando se jubile esa cantidad, no es la suficiente para adquirir un bien inmueble de interés social de ése momento.

Considero que sería conveniente que el jubilado no retire el saldo de su subcuenta del Fondo y continúe aportando con el objetivo de obtener por parte del Fondo una vivienda digna y decorosa.

Artículo 104°, las convocatorias para las subastas de financiamiento se formularán por la Comisión Ejecutiva, conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad y su adecuada distribución entre los diversos grupos de trabajadores localizados en las distintas regiones y entidades del país, procurando la desconcentración de las zonas urbanas más densamente pobladas.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Adicionado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>126</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM]

El órgano del Instituto para la operación del Fondo de la Vivienda será la Comisión Ejecutiva,<sup>127</sup> a través de sus programas extraordinarios de vivienda, este órgano a otorgado las viviendas a los trabajadores al servicio del Estado en la periferia del Distrito Federal, inclusive ya en el Estado de México. Ello implica que los trabajadores deban de desplazarse a su área laboral en diversos transportes colectivos, ello trasciende a un riesgo, contemplado inclusive en el artículo 34° párrafo segundo en la Ley del ISSSTE. De igual forma los trabajadores por ése traslado de mayor tiempo, llegan tarde a sus oficinas, repercutiendo en su salario quincenal o mensual, y hasta en su expediente personal, como sería una acta administrativa.

Artículo 105°, los trabajadores que disfrutarán del beneficio que consagra el artículo anterior, serán los que estén al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las entidades públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que además estén incorporados a los beneficios de esta ley, así como los trabajadores de confianza y eventuales de los mismos poderes y entidades públicas.

Los gobiernos de las entidades federativas y municipios podrán celebrar convenios con el Instituto para incorporar a sus trabajadores a los beneficios del Fondo.

*Los pensionistas gozarán de los beneficios que establece este artículo, con sujeción a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos de esta ley dicte la Junta Directiva.*

---

COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>127</sup> Artículo 25°, Estatuto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

Analizando el último párrafo, el legislador aprobó que los pensionistas gozarán de los beneficios a participar en la subasta de financiamiento para la adquisición de una vivienda digna y decorosa, es decir, el concepto gozarán significa que tengan ó poseen algo.

Por otra parte este párrafo asienta: con sujeción a los acuerdos generales, el término sujeción significa someter al dominio o mando de alguien. En este sentido los pensionistas quedan sometidos a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos de esta ley dicte la Junta Directiva. Con ello se entiende que primero se obliga a la Junta Directiva a otorgar el goce del beneficio y posterior a ello el goce depende de un acontecimiento futuro e incierto, es decir, la obligación es condicional.

El artículo 1938° del Código Civil para el Distrito Federal asienta:

La obligación es condicional cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto.

Cabe recordar que los trabajadores activos, una vez que deciden ya sea por tiempo de servicio ó por edad, *jubilarse*, el acto jurídico por el cual inició la relación laboral con el Estado, termina con la dependencia a la cual prestaba sus servicios, y a partir de ése momento ahora será el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quién estará obligado a otorgar la prestación social económica, es decir, la pensión mensual y los servicios de seguridad social, tanto para el jubilado y/ó sus familiares.

Artículo 107°, el trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo

al Fondo de la Vivienda, misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos de dicho Fondo.<sup>128</sup>

Al momento en que el trabajador reciba crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de su cuenta individual, se aplicará como pago inicial de alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción I del artículo 103° de la presente ley.

Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones que las dependencias o entidades efectúen a su favor se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador.

El primer párrafo de éste artículo, están en correlación con los artículos 103° y 104° de la ley en comento, por tanto debería abrogarse.

Artículo 108°, la Junta Directiva expedirá las reglas conforme a las cuales se otorgarán en forma inmediata y sin exigir más requisitos que los previstos en las propias reglas, los créditos a que se refiere la fracción I del artículo 103°. Dichas reglas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.<sup>129</sup>

Las reglas antes citadas tomarán en cuenta, entre otros factores, la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los trabajadores, los saldos de la subcuenta del Fondo de la Vivienda del trabajador de que se trate y el tiempo durante el cual se han efectuado

---

<sup>128</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>129</sup> Reformado. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1993, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 100° [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

aportaciones a la misma, si el trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

Los trabajadores podrán recibir crédito del Instituto por una sola vez.

Las Reglas de Otorgamiento de Crédito Hipotecario, a partir de 1994, sólo refieren a los trabajadores activos, y las Reglas para los Jubilados no están en la ley en comento señalada. Aparecen éstas Reglas comentadas en el Manual de Organización del ISSSTE, claro de igual forma aparecen en el Diario Oficial, pero me pregunto, los trabajadores al servicio del Estado, ¿leen el Diario Oficial ó bien, tiene a la mano el Manual de Organización del ISSSTE, en cada Órgano Gubernamental?.

El artículo 40°<sup>130</sup> del Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado asienta:

También serán sujetos de afiliación a la continuación voluntaria en el régimen del Fondo, los pensionistas directos que lo soliciten por escrito y dentro de un plazo máximo de 6 meses siguientes a la fecha del otorgamiento de la pensión. En la realidad no se acciona éste derecho, por tanto quedan sin el derecho a la participación a la subasta de financiamiento los jubilados.

---

<sup>130</sup> Artículo 40°. Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. expedido por acuerdo 33.1259.200 de la Junta Directiva. publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación el 31 julio de 2000. Véase: Documento electrónico fuentes en el Internet [fecha de consulta: 11 de junio de 2004] Disponible en: <<http://www.issste.gob.mx>>

### **3.2.1 Reglas para el Otorgamiento de Crédito Hipotecario a los Trabajadores del Estado.**

Se detallan a continuación, las Reglas que van tomando la directriz del Programa de Crédito Hipotecario del ISSSTE, para los derechohabientes, al mes de abril de 2004:

El FOVISSSTE, en cumplimiento a la prestación obligatoria contenida en los artículos 123°, apartado B, fracción XI, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 3°, fracción XIV, de la ley, otorgará créditos para vivienda a los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en las Reglas para la Operación de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Junta Directiva autoriza los Programas para el Otorgamiento de los Créditos a propuesta de la Comisión Ejecutiva, los créditos para vivienda que otorgue el FOVISSSTE a los trabajadores del Estado es para la adquirir viviendas cómodas e higiénicas, nuevas o usadas, también se otorga el crédito para la construcción individual o bien para una ampliación de la vivienda o su reparación, de igual forma para el pago del enganche para adquisición de la vivienda así como a los gastos de escrituración y para el pago de pasivos adquiridos por los conceptos anteriores.

Los créditos se otorgaran tomando como base el sueldo básico del trabajador expresado en número de veces el salario mínimo mensual, y la capacidad de pago del trabajador. Dichos montos se harán del conocimiento de los trabajadores. Cabe resaltar que la capacidad de pago estará determinada por el monto de la mensualidad suficiente para cubrir la amortización del capital y los intereses del crédito otorgado por el FOVISSSTE, en el plazo que se haya determinado para tal efecto, mediante descuentos

quincenales que no podrán exceder del 30% del sueldo básico del trabajador.<sup>131</sup>

Es de relevancia señalar que la vivienda que se pretenda adquirir deberá ser cómoda e higiénica, atento a lo dispuesto en el inciso f), de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; preferentemente será del tipo considerado como de interés social. Contará como mínimo, con los servicios de agua potable, energía eléctrica, drenaje o en su defecto, fosa séptica. Deberá tener una vida mínima útil probable de treinta años, contados a partir del otorgamiento del crédito y deberá tener uso habitacional. No serán susceptibles de crédito aquellos inmuebles que se destinen a accesorias o locales comerciales y, en general, inmuebles de productos.

Los créditos para vivienda otorgados por el FOVISSSTE, se garantizarán con hipoteca constituida en primer lugar a favor del mismo.

El FOVISSSTE sólo girará instrucciones para la cancelación de la hipoteca otorgada en su favor, en tres siguientes supuestos:

- Cuando los créditos otorgados en los términos del presente capítulo hayan sido cubiertos en su totalidad, incluidos los intereses y accesorios, ya sea dentro del plazo concedido, por liquidación anticipada o trascurso del plazo máximo.
- Cuando se declare procedente la aplicación del seguro a que se refiere el artículo 111° de la ley que asienta: los créditos que se otorguen estarán cubiertos por un seguro para los casos

---

<sup>131</sup> Regla Octava, Reglas para la Operación de Créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.



de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador, jubilado o pensionista o a sus respectivos beneficiarios, de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto

- Cuando se haya procedido a la cancelación del saldo por el transcurso del plazo establecido para el pago del crédito.

Los trabajadores tendrán derecho a recibir crédito para vivienda por una sola vez.

En el caso de créditos mancomunados a matrimonios o concubinatos de trabajadores, deberá uno de los cónyuges, la concubina o el concubinario deberá calificar para la obtención del crédito. El cónyuge, concubina o concubinario del trabajador calificado, deberá ser titular de una subcuenta del fondo de la vivienda del SAR, con una antigüedad mínima de dieciocho meses.

El importe del crédito mancomunado estará constituido por la suma del 100% del crédito que le corresponda al trabajador calificado y hasta de un 75% le corresponde al cónyuge, concubina o concubinario, de acuerdo a su capacidad de pago. Tratándose de crédito para adquisición, la vivienda deberá ser adquirida en copropiedad. Y en caso de crédito para construcción individual, reparación, ampliación, mejoramiento o pago de pasivos, el inmueble sobre el que se aplicará el crédito deberá estar escriturado en copropiedad a favor de los Acreditados.

La recuperación de los créditos otorgados por el FOVISSSTE, se hará mediante descuentos quincenales que efectúen por nómina las Afiliadas a los Acreditados, mediante instrucción del FOVISSSTE que deberá dar de manera

inmediata a las Afiliadas. Dichos descuentos no podrán exceder del 30% del sueldo básico del trabajador.

Será obligación del Acreditado pagar los abonos correspondientes directamente en la caja del FOVISSSTE o en las sucursales del o los bancos que el FOVISSSTE indique, en los siguientes casos:

- Cuando se separe del sector público, salvo el caso en que el Acreditado haya solicitado la prórroga a que se refiere la Regla Vigésima;
- Cuando solicite una licencia sin goce de sueldo durante el tiempo que comprenda la misma;
- Cuando habiéndole otorgado la prórroga a que se refiere la Regla Vigésima, finalice ésta, es decir, cuando el acreditado deje de prestar sus servicios en una Afiliada y como consecuencia dejara de ser sujeto al régimen de la ley, se le otorgará una prórroga máxima de 12 meses sin causa de intereses, siempre y cuando se encuentre al corriente de sus pagos y terminará la prórroga cuando el Afiliado vuelva a prestar sus servicios en alguna Afiliada.
- Cuando desee pagar parcialidades adelantadas o el total del saldo de su crédito conforme al estado de cuenta que se emita.
- Cuando tuviere pagos vencidos, independientemente de tener operando los descuentos en la dependencia u organismo donde presta sus servicios.

El plazo para la amortización de los créditos otorgados por el FOVISSSTE, no será mayor de treinta años o 720 quincenas de pagos efectivos.

Los Acreditados deberán pagar los impuestos y derechos relacionados con el inmueble, de conformidad con lo que establecen las leyes de la materia. No obstante, en cumplimiento a lo que establece el artículo 118° de la ley, es decir, exención de impuestos de todos los impuestos federales y del Gobierno de la Ciudad de México por el doble del crédito y hasta por la suma de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, durante el término que el crédito permanezca insoluto. Y de los gastos que genere la formalización del mutuo y la constitución de hipoteca ante el notario público de su elección, la inscripción en el Registro Público de la Propiedad respectivo, se pagarán por mitad entre el FOVISSSTE y el Acreditado, de acuerdo con los aranceles aplicables en cada localidad.

El saldo de los créditos otorgados por el FOVISSSTE a los Trabajadores, se incrementará en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Los créditos para vivienda que otorgue el FOVISSSTE, en los términos de las presentes Reglas, deberán darse por vencidos anticipadamente en los siguientes casos:

- Si los Acreditados no mantienen vigente, por todo el tiempo que exista saldo a su cargo, el seguro de daños a que se refiere la Regla decimotercera; es decir, será condición indispensable para la formalización de los créditos otorgados por el FOVISSSTE, que el inmueble objeto del crédito se asegure contra daños.

- Si los Acreditados enajenan las viviendas o gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos, sin el consentimiento del FOVISSSTE y
- En general, si los Acreditados incurrir en las causas de terminación anticipada consignadas en los contratos de otorgamiento de crédito respectivos.

Los importes de los créditos otorgados por el FOVISSSTE, devengarán intereses sobre su saldo insoluto, conforme a la tasa que determine la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva. Dicha tasa no será menor del 4% anual sobre saldos insolutos<sup>132</sup> ni mayor del 6% anual por lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación.

Cuando un trabajador reciba un crédito en los términos del presente capítulo, el saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de su cuenta individual del SAR, se aplicará como pago de alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción I, del artículo 103°, de la ley. Es decir, a la adquisición de una vivienda o bien a reparar o a mejorarla inclusive a construir o al pago del enganche.

Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones del 5% sobre el sueldo básico que realicen las Afiliadas, se aplicarán a reducir el saldo insoluto a su cargo.

De igual forma el incumplimiento en el pago causará un interés moratorio por abono vencido, igual al costo porcentual promedio de captación

---

<sup>132</sup> Regla Décima Octava, Reglas para la Operación de Créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.

de recursos bancarios o al indicador que en sustitución de éste último, sea equivalente en el momento de su aplicación. Si el incumplimiento en el pago se prolonga por más de cuarenta y cinco días consecutivos, el FOVISSSTE podrá dar por vencido el plazo para el pago del crédito otorgado, haciendo efectiva la garantía constituida en su favor.

Con base en los Acuerdos que dictamina la Junta Directiva y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda se convoca a los trabajadores derechohabientes del ISSSTE dos veces al año. El último Acuerdo se tomo el 21 de octubre de 2004, a los interesados en inscribirse a los procesos de selección del Programa de Otorgamiento de Créditos para Vivienda 2005.

El procedimiento para el otorgamiento de crédito para la vivienda,<sup>133</sup> iniciará con el registro de la solicitud para participar en el Sorteo que realice el Trabajador ante las Delegaciones del Instituto o en las sucursales del Mandatario o por cualquier otro medio que garantice una ventanilla de recepción para el trabajador, individualmente o por conducto de sus representantes sindicales o legales, en el entendido de que el registro de una solicitud no es garantía de que el solicitante se haga acreedor al crédito, sino únicamente es un requisito para el inicio del trámite.

Los factores que se tomarán en consideración para calcular la puntuación de los trabajadores, serán los siguientes:

- El número de bimestres completos que el trabajador haya cotizado al FOVISSSTE, el cual no podrá ser inferior de nueve;

---

<sup>133</sup> Regla Vigésimo cuarta, Reglas para la Operación de Créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.

- El número de familiares derechohabientes del trabajador conforme a lo dispuesto por el artículo 5° fracción V de la ley, los cuales son la esposa o concubina, los hijos mayores de 18 años de edad hasta la edad de veinticinco siempre y cuando sean estudiantes y no estén laborando, el esposo ó esposa del trabajador que fuese mayor de 55 años o este incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella. Los ascendientes siempre que dependan económicamente del trabajador.
- La cantidad en que el monto del crédito solicitado, este abajo del monto máximo a que el trabajador tenga derecho.

La Comisión Ejecutiva determinará la puntuación correspondiente a dichos factores, la manera de calcularla y la puntuación mínima requerida en el ámbito nacional o por entidad federativa, para que un trabajador pueda ser sujeto de crédito en el período que se indique.

Cuando los trabajadores o sus representantes sindicales promuevan la construcción de conjuntos habitacionales en los cuales se pretenda celebrar en el mismo acto, la transmisión de propiedad del predio a favor del Acreditado y el contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria; estos proyectos, deberán estar registrados ante el FOVISSSTE.

El trabajador que hubiera sido seleccionado como acreditable con base en el Sorteo, deberá acudir en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la publicación a la que se refiere la Regla Vigésimo octava, ante la Delegación del Instituto, la sucursal del Mandatario o cualquier otro medio que garantice una ventanilla de recepción para el trabajador en su caso, a fin de obtener su Certificado de Crédito.

El trabajador, personalmente o por conducto de su representante sindical o legal, deberá entregar la siguiente documentación:

- Identificación oficial vigente, con fotografía y firma.
- Comprobante de domicilio.
- Talón de pago correspondiente a la quincena inmediata anterior.

La documentación se entregará en original y copia simple. El original le será devuelto al trabajador o a su representante sindical o legal, en su caso y la copia quedará en poder de la Delegación del Instituto, la sucursal del Mandatario o cualquier otro medio que garantice una ventanilla de recepción para el trabajador en su caso.

De no proporcionar la documentación completa, o en caso de que la misma no concuerde con la información proporcionada por el Trabajador en la solicitud, esta será cancelada.

La Delegación del Instituto, la sucursal del Mandatario o cualquier otro medio que garantice una ventanilla de recepción para el trabajador en su caso, entregará al trabajador personalmente o, en su caso, por conducto de su representante sindical o legal, el Certificado de Crédito y la documentación original señalada en los párrafos anteriores.

El representante sindical o legal tiene la obligación de entregar el Certificado de Crédito y la referida documentación al trabajador que solicitó su intervención. La Delegación del Instituto, la sucursal del Mandatario o cualquier otro medio que garantice una ventanilla de recepción para el trabajador en su caso, no asumirá ninguna responsabilidad sobre esta gestión del representante sindical o legal.

Una vez elegida la vivienda que se adapte mejor a sus necesidades y presupuesto familiar, el trabajador personalmente o por conducto de su representante sindical o legal, deberá presentar ante las Delegaciones del Instituto o en las sucursales del Mandatario, además del Certificado de Crédito original, la siguiente documentación:

- a) Talón de pago de la última quincena cobrada;
- b) Estado de cuenta de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, de la cuenta individual del SAR;
- c) Identificación oficial vigente, con fotografía y firma;
- d) Comprobante de domicilio;
- e) Se deroga;
- f) Constancia de servicios que acredite la antigüedad de aportaciones al FOVISSSTE. Sólo en caso de que la antigüedad sea inferior a 20 meses, deberá incluir un documento que compruebe la existencia de familiares derechohabientes y
- g) Clave Única del Registro de Población.

En el supuesto de haber solicitado crédito mancomunado, el cónyuge, concubina o concubino deberá presentar la documentación señalada en los incisos a), b), c), f) y g), así como Copia certificada del acta de matrimonio o, en su caso, fe de hechos ante Notario Público que certifique el concubinato de los trabajadores.

La documentación se entregará en original y copia simple. El original le será devuelto al trabajador o a su representante sindical o legal, en su caso y la copia quedará en poder de la Delegación del Instituto o de la sucursal del Mandatario. Sólo en el caso del Certificado de Crédito la copia le será devuelta al trabajador y el original estará en poder de la Delegación del Instituto o de la sucursal del Mandatario.



La Delegación del Instituto, o la sucursal del Mandatario, entregará al trabajador personalmente o, en su caso, por conducto de su representante sindical o legal, la documentación original señalada en los párrafos anteriores.

El representante sindical o legal tiene la obligación de entregar la referida documentación al trabajador que solicitó su intervención. La Delegación del Instituto o la sucursal del Mandatario, no asumirá ninguna responsabilidad sobre esta gestión del representante sindical o legal.

Cuando se desee adquirir una vivienda, además de la documentación requerida, se deberá presentar un avalúo del inmueble emitido por Institución autorizada, tratándose de Paquetes de Viviendas registrados ante el FOVISSSTE, únicamente bastará la aceptación realizada por el trabajador en su solicitud.<sup>134</sup>

En el caso de crédito para construcción de vivienda, ampliación de vivienda ó bien para reparación o mejoramiento de vivienda, además de la documentación requerida, deberá presentar el presupuesto de obra, copia legible de la escritura pública debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente, así acreditando el trabajador que es propietario del inmueble y que este se encuentra libre de gravámenes.<sup>135</sup>

Sí el crédito es para el pago del enganche de la vivienda de interés social, que se pretenda adquirir sin recursos del FOVISSSTE. El trabajador además de presentar la documentación requerida deberá entregar copia

---

<sup>134</sup> Regla Vigésimo octava, Reglas para la Operación de Créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.

<sup>135</sup> Regla Vigésimo octava, Reglas para la Operación de Créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.

legible de la escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio dónde se acredite que el vendedor es propietario del inmueble a enajenar y que éste se encuentra libre de gravámenes; avalúo del inmueble emitido por una Institución Bancaria y copia legible del Contrato Privado de Compraventa y el Presupuesto emitido por la Notaría Pública respectiva.<sup>136</sup>

**TRANSITORIAS AL ACUERDO 03.1272.2002 DE LA JUNTA DIRECTIVA  
DEL ISSSTE,  
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE ABRIL  
DE 2002.**

PRIMERA. Publíquense las presentes Reglas en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDA. Estas Reglas entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERA. A la entrada en vigor de las presentes Reglas, se abrogan las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1997, así como las disposiciones que se opongan a las presentes Reglas.

CUARTA. A los créditos autorizados no pagados durante el ejercicio 2001, que la Junta Directiva autorice sean pagados con recursos del Programa Extraordinario de Créditos para Vivienda a los Trabajadores del Estado, les

---

<sup>136</sup> Regla Vigésimo octava, Reglas para la Operación de Créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.

serán aplicables en lo conducente las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE publicadas en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 5 de junio de 1997.

**TRANSITORIAS AL ACUERDO 28.1277.2002 DE LA JUNTA DIRECTIVA  
DEL ISSSTE  
APROBADO EL 24 DE OCTUBRE DE 2002.**

Primera. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segunda. Las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo les serán aplicables en lo conducente a los créditos para vivienda que, como parte del Programa Extraordinario de Créditos para Vivienda a los Trabajadores del Estado, se hubieran tramitado con anterioridad a su entrada en vigor.

Es de relevancia mencionar qué se abrogó y que se sancionó en las Reglas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 5 de junio de 1997. Primero. Se asentaba en su artículo 27° que el Trabajador para poder solicitar al Instituto un crédito, debería de cumplir con un número de puntos acumulados, puntuación igual o superior a la establecida por la Comisión Ejecutiva del Fondo, una vez sellada de recibido por cualquiera de las sucursales del Mandatario,<sup>137</sup> se le entregaba al Trabajador el recibo correspondiente. Y una vez que autorizaba la Junta Directiva los programas que proponía la Comisión Ejecutiva se asignaban los créditos para vivienda a los Trabajadores“, en orden descendente a partir de aquél que haya acumulado el mayor número de puntos y, en caso de empate, al que haya presentado la solicitud en primer lugar de conformidad con el sello fechador

---

<sup>137</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 1997, El Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia del ISSSTE, Jaime Báez Rodríguez Rúbrica, Mandatario: A la Institución de crédito que tenga a su cargo los servicios financieros relacionados con el Fondo de la Vivienda como Mandatario del Instituto.

de la sucursal receptora, en el que se haga constar el día y hora de su recepción".<sup>138</sup>

Lo anterior citado, al abrogarse las Reglas de 1997 en las Reglas de otorgamiento de crédito para vivienda a partir de abril de 2002 cita en su Regla Primera inciso n) Sorteo, mecanismo aleatorio para la selección de trabajadores susceptibles de obtener un crédito por parte del FOVISSSTE.

Con esta modificación a las Reglas, todos los trabajadores activos que han aportado al Fondo mínimo 18 meses, por así convenir a sus intereses personales si así lo desean pueden acceder al sorteo para la obtención de un crédito hipotecario para vivienda. Es decir, el hecho de haber aportado al Fondo 18 meses, permite a los derechohabientes concursar para la obtención de una vivienda de interés social.

Segundo. Se deroga el inciso c) del artículo 7° de las Reglas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 5 de junio de 1997. Se podrá otorgar crédito al cónyuge, concubina o concubinario de un trabajador, aún cuando este último hubiera recibido uno con anterioridad, siempre que califique para la obtención del crédito conforme a las presentes Reglas, y sólo podrá otorgársele para reparación, ampliación, mejoramiento o pago de pasivos de su vivienda. En este supuesto, deberá ampliarse la hipoteca hasta por el monto del nuevo crédito.<sup>139</sup>

Lo anterior citado, demuestra una vez más, que la Comisión Ejecutiva del Fondo ha sido benevolente, hasta donde le ha sido posible con los trabajadores al servicio del Estado.

<sup>138</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 1997, El Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia del ISSSTE, Jaime Báez Rodríguez Rúbrica, artículo 27°, párrafo tercero.

<sup>139</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 1997, El Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia del ISSSTE, Jaime Báez Rodríguez Rúbrica, artículo 7°, inciso c.

### **3.2.2 Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en sus artículos derogados del 58° al 73°.**

Este Reglamento fue publicado en la Sección Primera del Diario Oficial de la Federación el martes 28 de junio de 1988 y su fundamento fue basado en la fracción I del artículo 163° de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,<sup>140</sup> se comunica que la H. Junta Directiva de esta Institución, en sesión celebrada el 9 de junio de 1988, en Acuerdo No. 4.1108.88 y en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 150° fracción IX<sup>141</sup> y 157° fracción V<sup>142</sup> de la Ley Orgánica de la propia Institución, fue aprobado. Su última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2000. Estos artículos fueron derogados, entrando en vigor las Reglas para la Operación de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Este Reglamento fue derogado en su Capítulo V en sus artículos del 58° al 72° el día 19 del mes abril de 1994, porque se sancionaron las nuevas normas que habían de regir hasta el septiembre de 2004, en las Reglas se asientan el fondo y forma de cómo la Junta Directiva del ISSSTE, aprobó para la prestación obligatoria para la obtención de un crédito para vivienda, por parte del Estado a los trabajadores al servicio del Estado.

---

<sup>140</sup> Fracción I, artículo 163°, Ley del ISSSTE que asienta: El Director General del Instituto tendrá las obligaciones y facultades siguientes: I Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>141</sup> Fracción IX, artículo 150°, Ley del ISSSTE que asienta: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá las siguientes funciones: IX Expedir los Reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

<sup>142</sup> Fracción V, artículo 157°, Ley del ISSSTE que asienta: Corresponde a la Junta Directiva: Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

En este Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE, en el Capítulo V en sus artículos del 58° al 72°, se refería de los Créditos para Vivienda, donde se señalaba los tipos de créditos; los sujetos de crédito; de su otorgamiento; de las modalidades en el otorgamiento; de la devolución de los depósitos y de la recuperación de los créditos.

Los créditos hipotecarios se otorgaban previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva, los prestamos hipotecarios se protocolizaban a través de un contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria, los créditos se destinaban para la adquisición de vivienda propiedad de terceros o para la construcción de vivienda en terreno propio y para la reparación, ampliación y/o mejoras de vivienda propia del trabajador, por último la redención de pasivo cuando sobre la vivienda objeto del crédito recaiga un gravamen inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Se contemplaban como Sujetos de Crédito.<sup>143</sup>

I.- A los trabajadores que tengan un fondo constituido a su favor por más de 18 meses;

II.- *Los pensionistas cuando hayan optado por su incorporación al régimen de aportación voluntaria; y*

III.- Aquellos que habiendo sido trabajadores y tengan un fondo constituido a su favor por más de 18 meses, si al separarse definitivamente del servicio público solicitan por escrito su incorporación al régimen de aportación voluntaria dentro de los 6 meses siguientes a la fecha en que hayan causado baja.

---

<sup>143</sup> Artículo 60º, Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE [CD-ROM] COMPILAVIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

Quienes sean propietarios de vivienda sólo se considerarán como sujetos de crédito para los casos de redención de pasivo, ampliación y reparación o mejoras.

El Reglamento asentaba que el préstamo hipotecario para vivienda se otorgaría por una sola vez y para un solo fin a cada trabajador o pensionista que sea aportante voluntario. De igual forma se consideraba como una mancomunidad al trabajador o pensionista y su cónyuge o concubina/ concubino, señalando que sólo se otorgaría un crédito.

Los trabajadores y pensionistas beneficiados con crédito para vivienda deberán pagar los impuestos y derechos relacionados con el inmueble, de conformidad con lo que establezcan las leyes de la materia, causando el interés sobre saldos insolutos en un 4% y hasta del 6% anual por lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación.

También señalaba el Reglamento que en caso de incapacidad total permanente o muerte del acreditado, se liberará a éste o a sus beneficiarios de la obligación de cubrir el saldo que a partir de la fecha del suceso, esté pendiente de pago, pero si hubiere adeudos vencidos será necesario que queden previamente cubiertos para que opere el seguro a cargo del Instituto.

En los casos de créditos mancomunados, cuando uno de los acreditados fallezca o sufra una incapacidad total permanente. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto.

Los plazos para amortizar los créditos serán los siguientes.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Artículo 64°, Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE [CD-ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

- I Para adquisición y construcción de vivienda, así como los de cofinanciamiento no podrán exceder de treinta años;
- II Para reparación, ampliación o mejoras y redención de pasivos, podrán fijarse plazos menores de diez años y
- III Para vivienda financiada, de acuerdo a las condiciones particulares de cada acreditado, podrán concederse hasta un plazo máximo de treinta años.

La amortización de dichos créditos en ningún caso podrá ser menor del 25% del sueldo básico del trabajador a que se refiere el artículo 117° de la ley, es decir, el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores, se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal. Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine la Junta Directiva. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

Así mismo el Reglamento señalaba que las Afiliadas deberán descontar del sueldo o salario de los trabajadores, si el descuento no se realiza en un plazo de 45 días contados a partir de la fecha del otorgamiento del crédito o de la entrega de la vivienda, el acreditado debería dar aviso al Fondo y pagaría directamente sus abonos por caja. De igual forma los trabajadores podrán llevar a cabo pagos anticipados sobre el saldo insoluto del crédito y una vez liquidado el crédito se lleva a cabo la cancelación del gravamen.

Cuando la vivienda financiada aún no estuviese liquidada, se permitía efectuar permutas, solicitando al Instituto por escrito, donde se manifestarán las razones para ello, el Instituto aprobaba tal solicitud. También se



sancionaba a los trabajadores que llevaran a cabo las permutas sin solicitar permiso al Fondo.

El Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda asentaba que cuando un trabajador cambiará de adscripción en cumplimiento a una orden administrativa o por alguna otra razón justificada y tenga un crédito para vivienda financiada aún no escriturada, podría solicitar otro en el lugar de su nueva adscripción, el cual al solicitarlo se ponía a consideración del Fondo, si este accedía, el trabajador se le consideraban los pagos realizados se tomaría como pago de renta.

En los casos de vivienda financiada, el trabajador o pensionista podrá designar por escrito ante el Fondo en el acto de otorgamiento de crédito, o con posterioridad, a sus beneficiarios para el caso de que fallezca, con el fin de que, en su caso, la escrituración se haga en favor de ellos. Si no hubiese beneficiarios el Fondo la adjudicaría. En caso de controversia, el Fondo procederá exclusivamente a la liberación del crédito y se abstendrá de adjudicar el inmueble. También asentaba que el Instituto no podrá intervenir en las controversias que se susciten entre los adjudicatarios de conjuntos habitacionales financiados por el Fondo.

## TRANSITORIOS

Transitorios del Acuerdo 4.1108.88 por el que se expide el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 28 de junio de 1988.

ARTICULO PRIMERO. Este Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. Para los préstamos hipotecarios otorgados hasta 1984 por área diferente al Fondo de la Vivienda, la modificación de los descuentos, así como el término otorgado para cubrirlos, no excederá el plazo para el pago del crédito expresamente estipulados en el testimonio notarial de la constitución de la hipoteca y operará el Fondo de Garantía correspondiente, siempre que el acreditado no hubiese tenido un atraso mayor de seis meses en el pago de dicho crédito y de la prima del seguro de cancelación de adeudo hipotecario.

ARTICULO TERCERO. Quedan abrogados el Reglamento General de Crédito del Fondo, aprobado por la Comisión Ejecutiva en la Centésimo Sexagésima Tercera Sesión Ordinaria celebrada el 14 de septiembre de 1977, así como el Reglamento de Prestaciones Económicas, aprobado por la Junta Directiva del Instituto en Sesión celebrada el 26 de abril de 1984 en Acuerdo No. 12.1059.84, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio del mismo año.

#### TRANSITORIAS

Transitorias de las Reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicadas en el Diario Oficial de la Federación el martes 19 de abril de 1994.

PRIMERA. Estas Reglas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDA. De conformidad con el programa autorizado para 1994 el FOVISSSTE ejercerá los recursos destinados al otorgamiento de 23.400 créditos hipotecarios, aplicando las disposiciones anteriores a las presentes Reglas.

**TERCERA.** A la entrada en vigor de las presentes Reglas se derogan los artículos 58° al 73°, 78° y 82° del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1988, así como las demás disposiciones que se opongan a estas Reglas.

**CUARTA.** El saldo de los depósitos constituidos a favor de los Trabajadores hasta el 31 de diciembre de 1992, se aplicará como pago inicial junto con el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del SAR al momento del otorgamiento del crédito respectivo.

**QUINTA.** El porcentaje a que se hace referencia en la regla décima sexta, será del dos por ciento y estará sujeto a las resoluciones que al efecto emita la Comisión Ejecutiva.

**SEXTA.** La tasa de interés a que se refiere la Regla vigésima séptima será del cuatro por ciento sobre el saldo ajustado y tendrá vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

**SÉPTIMA.** El porcentaje del enganche a que se refiere la Regla sexta no será superior al cincuenta por ciento del valor de la vivienda.

### **TRANSITORIOS**

Transitorios del Acuerdo número 9.1193.94, mediante el cual se expide el Reglamento para la Promoción, Integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Sector Público Afiliado al Régimen de Seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**ARTÍCULO PRIMERO.** El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se derogan los artículos 36°, 37° y 38° del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1988.

**ARTÍCULO TERCERO.** En el término de sesenta días contados a partir de la aprobación del presente Reglamento por parte de la Junta Directiva del ISSSTE, el Instituto expedirá los Manuales de Procedimientos y la Subdirección, los formatos que resulten necesarios para promover el registro y el funcionamiento de las comisiones y de las comisiones Centrales.

**ARTÍCULO CUARTO.** El Instituto promoverá la inmediata constitución de las Comisiones de los centros de trabajo que carezcan de ella y hará lo propio respecto de las Comisiones Centrales de las Dependencias y Entidades en las que estas no se hayan integrado.

#### **TRANSITORIOS**

Transitorios del Acuerdo 46.1261.2000 mediante el cual se dan a conocer las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones del Reglamento de Prestaciones Económicas, y Vivienda, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 19 de diciembre de 2000.

**ARTÍCULO PRIMERO.** Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO TERCERO.** El beneficio concedido a los acreditados con alguna invalidez establecida en la adición al artículo 52 °, no tendrá efectos retroactivos y se aplicará a los créditos que se otorguen a partir del 01 de enero del 2001.

Cierto es, que al derogarse estos artículos, en las Reglas de 1994 no incluyeron ya a los pensionados, a su vez la Junta Directiva aprobó las Reglas de Otorgamiento de Crédito para los Jubilados en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1998.

Sí analizamos el Reglamento citado, podemos observar que el artículo 60° queda abrogado, es decir, se elimina trascendiendo a excluir a los sujetos de crédito que ya han obtenido la posición de jubilados y/o pensionistas, porque la fracción II asentaba: los pensionistas cuando hayan optado por su incorporación al régimen de aportación voluntaria.

Ahora bien, se asienta, que queda abrogado el artículo, por acuerdo 8.1187.94 de la Junta Directiva, publicado en el D. O. F., el 19-IV-1994. Pero lo que no se señala, ni en la transitoria tercera, que la Junta Directiva acuerda las REGLAS PARA LOS JUBILADOS DEL ISSSTE.

#### **IV. CRITICA AL PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE CRÉDITO PARA VIVIENDA A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO 2002.**

Criticar se ha tomado en la práctica como sinónimo de reprobación, impugnación, censura, murmuración, pero el estudio de investigación que he llevado a cabo tiene el objetivo de analizar jurídicamente al Programa Extraordinario de Crédito para Vivienda a los Trabajadores del Estado 2002,

para demostrar que las Reglas para la Operación de Créditos para Vivienda a los Trabajadores derechohabientes del ISSSTE aprobadas mediante el Acuerdo 3.1272.2002 y con base en el Acuerdo 2405.672.2002 del FOVISSSTE publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de Abril del 2002, excluyen a derechohabientes del ISSSTE. Por lo tanto no tiene mi estudio una reprobación al Programa del FOVISSSTE, ni es un murmurar del mismo, es una búsqueda, es encontrar la causa del porque de la exclusión de los trabajadores en edad adulta mayor y que han decidido jubilarse no tienen el derecho a participar en el sorteo aleatorio del FOVISSSTE.

He de resaltar que el estudio del Análisis Jurídico del Programa Extraordinario de Crédito para Vivienda a los Trabajadores del Estado 2002 ha sido a través de técnicas diversas así como de entrevistas directas con funcionarios públicos en el FOVISSSTE, en el ISSSTE y en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con ello expondré los siguientes puntos:

#### **4.1 Beneficios que otorgan las Reglas para el Otorgamiento de Crédito Hipotecario a los Trabajadores del Estado.**

Beneficiar significa bien hecho o recibido, utilidad, provecho, ganancia,<sup>145</sup> yo opino que el Programa del FOVISSSTE sí otorga a todos los Trabajadores al Servicio del Estado a través de esta prestación económica, beneficio con trascendencia social y económica, porque así el trabajador al servicio del Estado una vez que adquiere una vivienda conforma parte de su patrimonio. Así mismo “constituye esta prestación: derecho y obligación de los trabajadores y obligación para los empleados cuyo incumplimiento genera acciones procesales, esto es, tiene carácter coercitivo”.<sup>146</sup>

<sup>145</sup> Diccionario Larousse, primera. ed., México, Larousse Planeta, 1999.

<sup>146</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor, MORGADO VALENZUELA, Emilio, Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad Social, primera. ed., México, Academia Iberoamericana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, U. N. A. M., 1997, p. 738.

Recordemos que estos derechos son inherentes a la seguridad social y que constituyen parte de la protección social a todos por igual, más aún considero que él ser jubilado no es un riesgo, es un hecho cierto que se ha de producir. Y es cuando más las prestaciones por parte del Estado deben de prevalecer.

A mi parecer los beneficios más sobresalientes del Programa FOVISSSTE son:

- Regla Séptima. Podrán también ser sujetos para la adquisición de un crédito hipotecario los trabajadores que estén casados o bien habiten en concubinato.
- Regla Decimoctava. Los importes de los créditos otorgados por el FOVISSSTE, devengarán intereses sobre su saldo insoluto, ajustado en los términos de la Regla decimosexta, conforme a la tasa que determine la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva. Dicha tasa no será menor del 4% anual sobre saldos insolutos ni mayor del 6% anual a lo establecido por la Ley de Ingresos de la Federación.
- Regla Vigésima. Cuando el Acreditado deje de prestar sus servicios en una Afiliada y como consecuencia dejara de ser sujeto al régimen de la ley, se le otorgará una prórroga sin causa de intereses en los pagos que tenga que hacer por concepto de capital e intereses, siempre y cuando se encuentre al corriente de sus pagos. No obstante, durante el tiempo que dure la prórroga, el saldo insoluto del crédito continuará ajustándose de conformidad con lo establecido en la Regla Decimosexta. Para tal efecto, el Acreditado deberá dar aviso por escrito al FOVISSSTE dentro del mes siguiente a la fecha en que deje de prestar sus servicios en alguna Afiliada. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el Acreditado vuelva a prestar sus



servicios en alguna Afiliada. En caso de cofinanciamiento, el Acreditado deberá continuar realizando los pagos del Cofinanciador en los términos establecidos en el contrato respectivo. Cuando el Acreditado no hubiere solicitado prórroga o el término de ésta hubiere vencido, deberá realizar directamente los pagos de su crédito conforme se establece en el contrato de crédito respectivo, hasta en tanto el Acreditado vuelva a prestar sus servicios a alguna de las Afiliadas y se regularicen sus descuentos. Al efecto deberá dar aviso al FOVISSSTE de esta última situación.

- Regla Vigésima tercera. El crédito otorgado en los términos del presente capítulo, estará cubierto por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte del Acreditado, que tendrá por objeto liberar a éste o a sus beneficiarios de la obligación de cubrir el saldo que a la fecha del suceso esté pendiente de pago. Para que opere el seguro, en casos de que hubiere adeudos vencidos del crédito, será necesario que queden previamente cubiertos. El costo de este seguro quedará a cargo del FOVISSSTE.

- Regla Vigésima quinta. El número de bimestres completos que el trabajador haya cotizado al FOVISSSTE, el cual no podrá ser inferior de nueve.

Considero estas Reglas importantes debido a que los trabajadores al servicio del Estado, poseen esta prestación económica (vivienda) como un beneficio a su patrimonio, que desde el punto de vista jurídico es el conjunto de poderes y deberes, apreciables en dinero, que tiene una persona, es decir, en este caso al adquirir una vivienda a través de una prestación económica nos refiere la Teoría del patrimonio-personalidad,<sup>147</sup> resaltando que toda persona

<sup>147</sup> Teoría del patrimonio-personalidad: Elaboración de la escuela francesa de Aubry y Rau, concibe el patrimonio como una emanación de la personalidad; entre persona y patrimonio existe un vínculo permanente y constante. Los principios que integran esta teoría son: a) Sólo las personas pueden tener un

debe de tener un patrimonio. Se entiende que patrimonio no es sinónimo de riqueza y aunque en el presente no se tengan bienes, existe la capacidad de tenerlos en el futuro, que en este caso al ser yo un trabajador al servicio del Estado y al estar cotizando quincenalmente tengo la esperanza de obtener un crédito hipotecario para la adquisición de la vivienda.

Por otra parte el hecho de que el concubinato ya esta protocolizado por la ley, conlleva a que los trabajadores del Estado en un momento dado, adquieran esta prestación económica y acceder a una vivienda de mayor plusvalía.

#### **4.2 Su inclusión de los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a las Reglas para el Otorgamiento del Crédito Hipotecario a los Trabajadores del Estado.**

La palabra inclusión significa añadido, agregado, además, instalación, colocación.

¿Porque la importancia de precisar la palabra inclusión?. Ello es debido a que los trabajadores al servicio del Estado que han decidido jubilarse, están contemplados: ACUERDO 12.1236.97 mediante el cual se expiden las Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Jubilados del Instituto de

---

patrimonio, en tanto que sólo ellas son sujetas de derechos y obligaciones. Si deudor es el que responde con sus bienes del cumplimiento de sus deberes, sólo las personas pueden tener un patrimonio, pues sólo ellas pueden ser deudoras.

b) Toda persona necesariamente debe tener un patrimonio. Se entiende que patrimonio no es sinónimo de riqueza y que aunque en el presente no se tengan bienes, existe la capacidad de tenerlos en el futuro, es decir, comprende los bienes in potentia. De este modo, el artículo 1964º del Código Civil establece que el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones, con todos sus bienes con excepción de los declarados por la ley como inalienables e inembargables.

c) Cada persona sólo tendrá un patrimonio, lo que resulta de la consideración de su universalidad y de la invisibilidad de la persona a quien se atribuye.

d) El patrimonio es inseparable de la persona; considerado como universalidad el patrimonio solo susceptible de transmitirse mortis causa. Si en vida pudiera enajenarse todo el patrimonio, significaría que la personalidad podría enajenarse [CD ROM] Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Todos los Derechos Reservados. DJ2K-638.

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de fecha 26 de enero de 1998.

En la cotidianidad el FOVISSSTE, no otorga crédito hipotecario a los jubilados aún cuando se sancionaron *las Reglas de Otorgamiento de Crédito para los Jubilados*, las cuales entraron en vigor, posterior a la derogación en el año de 1994, de los artículos del 57° al 73° del Reglamento de Prestaciones Económicas del ISSSTE, resaltando al artículo 60° en su fracción II que consideraba que al trabajador ya en su calidad de jubilado podía continuar aportando al Fondo.

En la investigación de campo al FOVISSSTE, en la Sub-Dirección de Crédito y en el área Jurídica se me señaló, que no hay techo presupuestal en el FOVISSSTE, para Otorgamiento de Crédito Hipotecario para los Jubilados, porque ahora sería el ISSSTE, quien deba otorgar el crédito hipotecario, es bien cierto, que estando presente con los Funcionarios del FOVISSSTE y del ISSSTE, mencionaron siempre el acreditamiento del trabajador, pero no se referían al derecho en sí, que se tiene a participar en el sorteo aleatorio del Programa FOVISSSTE contemplado en el tercer párrafo del artículo 105° de la Ley del ISSSTE. Durante la entrevista mencionaban que no estaban incluidos en el otorgamiento de un crédito para vivienda porque:

La esperanza de vida, ello significa que el crédito hipotecario como es a un plazo de 30 años, el pensionado no podría terminar de pagarlo. Por tanto el ISSSTE tendría que asumir la deuda hipotecaria.

El salario mensual, que reciben los jubilados, no es suficiente para vivir y para pagar el crédito hipotecario mensual.

Consideró que la inclusión de los jubilados al sorteo aleatorio, para la adquisición de un crédito hipotecario, debería ser porque:

1 Es una garantía social, contemplada en el artículo 123° apartado B, fracción XI, inciso a) que señala que la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas cubriendo la jubilación, entre otras prestaciones sociales.

2 El Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, expedido por acuerdo 33.1259.200 de la Junta Directiva, publicada la Reforma en el Diario. Oficial de la Federación al 31 de julio de 2000, asienta en el artículo 40°: también serán sujetos de afiliación a la continuación voluntaria en el régimen del Fondo, los pensionistas directos que lo soliciten por escrito y dentro de un plazo máximo de 6 meses siguientes a la fecha del otorgamiento de la pensión.

Por lo tanto, porque están excluidos los pensionados de las Reglas de Otorgamiento de Crédito para los Trabajadores del Estado, sí jurídicamente tienen derecho a participar en el sorteo aleatorio para la obtención de un crédito hipotecario a una vivienda digna y decorosa, y el derecho está contemplado en:

- a) En la Constitución.
- b) En la Ley del ISSSTE en su artículo 105° párrafo tercero.
- c) En las Reglas de Otorgamiento de Crédito Hipotecario para jubilados.
- d) En el artículo 40° del Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo anterior mencionado sí al jubilado no se le otorga el derecho a participar en el mecanismo aleatorio para el Otorgamiento de Crédito Hipotecario que el Estado ha implementado a través del FOVISSSTE, luego entonces puede acudir el trabajador ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje a denunciar el hecho y es inconcuso que debería acudir ante la negativa de la Junta Directiva del FOVISSSTE a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma en entrevista directa se me refirió en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que no había llegado hasta septiembre de 2004, un jubilado a denunciar que se les ha negado un crédito hipotecario o a participar en el sistema aleatorio del FOVISSSTE, ello podría interpretarse que, por parte del trabajador jubilado, existe un desconocimiento a participar en el sorteo aleatorio del FOVISSSTE.

#### **4.2.1 Caso concreto de un derechohabiente que al obtener la calidad de pensionado, es excluido para la obtención de un crédito hipotecario por parte del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Para no afectar derechos de las personas involucradas no se mencionan los nombres de los trabajados al servicio del Estado.

Un trabajador activo de una Dependencia de las Administración Pública Federal, con base laboral, en mayo de 2002 solicitó un crédito hipotecario, reuniendo todos los requisitos de las Reglas para la el Otorgamiento de Créditos para la Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes del ISSSTE. En julio del 2002, tomó el trabajador la decisión ya de jubilarse.

Posteriormente el trabajador en fecha 17 de Octubre del 2002 recibe la noticia a través de Oficio por parte del FOVISSSTE, que había sido beneficiado con un crédito hipotecario, motivo por el cual el trabajador ya en calidad de

jubilado acudió al Departamento de Vivienda de la Zona Sur, al momento de solicitarle el último recibo de pago, y él cual el trabajador no lo presentó, de viva voz se le indica que no podían entregarle el Certificado de Crédito debido a su calidad de jubilado. Agregando que su relación laboral ya había cambiado y que el crédito sólo se otorgaba a los trabajadores en activo añadiendo que ya no tenía derecho al crédito.

Ante esto se debe dirigir un escrito a la Junta Directiva del ISSSTE, dónde se solicite que se le otorgue el crédito hipotecario, precisando que su calidad de jubilado no le impide obtener el derecho a la obtención de un crédito hipotecario, porque con fundamento en el párrafo tercero del artículo 105° y con base en el artículo 57°, de la Ley del ISSSTE. Sí puede el jubilado pagar el crédito hipotecario, ya que de su sueldo base se le descontaría el 20% y el sueldo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, las pensiones se aumentará conforme al incremento, con efectos a partir del día primero del mes enero de cada año.

Por otra parte el FOVISSSTE tendrá la certidumbre del pagó mensual, debido a que al tener la calidad de jubilado, el ISSSTE ahora es la Dependencia que otorga el pago mensual.

Pero considérese que ocurriría si la Junta Directiva del ISSSTE resuelve que no se le otorgará el crédito hipotecario al solicitante, porque a la fecha no se tiene asignado presupuesto para otorgarles vivienda a los jubilados, sí de conformidad con lo que establece la Regla Tercera del Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los jubilados del ISSSTE que asienta:

La Junta Directiva determinará el porcentaje de los recursos del Fondo, que se destinará anualmente al financiamiento de adquisición de terrenos; otorgamiento de préstamos hipotecarios para adquisición,

construcción, reparación, ampliación o mejoras de viviendas; al pago del enganche y de los gastos de escrituración, cuando se trate de vivienda de interés social; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, a favor de los Jubilados.

Aquí en este caso, se observan dos situaciones: por un parte el trabajador cuando obtuvo el crédito hipotecario, tenía la calidad de trabajador activo, cumpliendo con todos los requisitos que las Reglas para el Otorgamiento de Crédito para los Trabajadores del Estado solicitaba, por lo tanto porque no se respeto su prestación a una vivienda digna y decorosa. Considero que fue por que estaba en la etapa de trámite del crédito.

Segundo, teniendo la calidad de jubilado, no se le otorgó el crédito hipotecario sí el artículo 40° del Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranzas asienta: también serán sujetos de afiliación a la continuación voluntaria en el régimen del Fondo, los pensionistas directos que lo soliciten por escrito y dentro de un plazo máximo de 6 meses siguientes a la fecha del otorgamiento de la pensión. Porque entonces el FOVISSSTE, dijo, refirió, manifestó, asentó que no se le otorgaba el crédito.

Actualmente a los jubilados no se les permite la afiliación a la continuación voluntaria al Fondo, esto es, ni se les permite continuar aportando al Fondo, ni se les permite participar en el sorteo aleatorio para la obtención de un crédito hipotecario.

En el Manual Institucional de Prestaciones y Servicios a la Derechohabencia,<sup>148</sup> se señala en la prestación o servicio: Autorización de venta de departamentos ubicados en multifamiliares del ISSSTE a favor de terceros derechohabientes. Donde en la descripción asienta: Se autoriza a

<sup>148</sup> Manual Institucional de Prestaciones y Servicios a la Derechohabencia del ISSSTE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 marzo de 2003.

adquirientes originales de departamentos ubicados en multifamiliares del ISSSTE a favor de terceros derechohabientes. Y los Usuarios son: Trabajador activo, beneficiarios, jubilados, pensionados del Instituto.

Su fundamento legal:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123°, apartado B, fracción XI, inciso f. Promulgada el 5 de febrero de 1917.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123° constitucional; artículo 43°, fracción VI, inciso H. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Ley del ISSSTE, artículo 3°, fracción XIII Publicada el 27 de diciembre de 1983. Reformada el 12 de mayo de 2000.

Ley Federal de Vivienda, artículos 27° y 47°. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 1984.

Por lo tanto se le niega al jubilado del ISSSTE, su derecho a participar en el sistema aleatorio para la obtención de un crédito hipotecario, excluyéndolos pese a que en el artículo 1° constitucional asienta: En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. En la Constitución no dice que los jubilados no podrán ejercer su derecho a una vivienda digna y decorosa.

En este sentido recordemos que el derecho a una vivienda digna y decorosa es un bien de vida contemplado en el artículo 14° constitucional y no se puede privar de este derecho a ningún ciudadano.



Uno de nuestros grandes juristas, don Emilio Rabasa, escribió a principios de este siglo: "Lo malo es que no sabemos cuáles son los derechos naturales del hombre". Estos derechos son inmutables, ya que se fundan en las exigencias ontológicas de la naturaleza humana. En fin lo que coincido con lo expuesto por parte del ISSSTE es con su obra *La Seguridad Social en el Mundo*, en las páginas 13 y 17, publicada por la Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C. V., primera edición, México 2003 en donde básicamente sostiene que:

- 1 La vivienda, entre otros satisfactores, constituye un derecho que deriva de la dignidad humana;
- 2 El estado tiene que reconocer, promover y garantizar, que el principio de solidaridad asegure la consecución del bien común y el bienestar social de los ciudadanos; en fin, la justicia social;
- 3 El derecho a la seguridad social, permite a la persona humana, alcanzar y preservar su bienestar personal y familiar y
- 4 La seguridad social es la herramienta la cual. Los individuos aseguran entre otros, un derecho fundamental, que es el de la vivienda.

Opino que la Junta Directiva del ISSSTE debe de plantear al Ejecutivo para que a su vez éste solicite al Congreso de la Unión asignación presupuestal anual, para el Otorgamiento de Créditos Hipotecarios a los Jubilados del ISSSTE. Así mismo sería a través de un sorteo anual sólo para los jubilados que han acumulado una antigüedad de 28 años ó más, el derecho a participar para la obtención de un crédito para una vivienda digna o decorosa.

En este orden de ideas, los jubilados del ISSSTE están excluidos en la cotidianidad, por tanto, el interés jurídico, entendido como la afectación a la

esfera jurídica, en materia administrativa, abarca tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, pues en ambos casos existe agravio o perjuicio en la esfera de derechos del gobernado, desde el momento en que los jubilados del ISSSTE, han cotizado al Fondo y se les niega el derecho a la obtención de un crédito hipotecario.

Considero que un sorteo aleatorio anual, para los jubilados que prestaron sus servicios en alguna dependencia gubernamental, laborando por más de 28 ó 30 años ó más, y que los jubilados, no tuviesen ni la posesión ni la propiedad de un bien inmueble inscrito en el Registro Público de la Propiedad, aunado a que solamente perciban su pensión, son los idóneos para la adquisición de un crédito hipotecario para una vivienda digna y decorosa ó bien los que tengan la propiedad para crédito suficiente para reparación o mejoras del bien inmueble de su posesión, como garantía social que les corresponde.

De Dios viene la sabiduría: la misma Sabiduría que ha ordenado el universo se hace en nosotros presencia de Dios.

**(Sabiduría 7, 21)**

## CONCLUSIONES

1 En 1921 a través de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se empieza a resolver el problema habitacional en el Distrito Federal para los trabajadores del Estado. Así mismo se crea la Primera Institución de Seguridad Social, hoy el ISSSTE; surgiendo la Ley de Pensiones Civiles en 1925, cumpliendo así con el artículo 123° de nuestra Carta Magna. Será BANOBRAS con programas de vivienda quién se asuma como Fiduciario.

2 Al crearse el Instituto Nacional de Vivienda cumple el Estado con el 5° párrafo del artículo 4° Constitucional y con los derechos laborales todo ello con el objetivo de elevar el nivel de vida de la sociedad siendo en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari cuando se da la concertación Estado, sociedad y sector privado con el fin de abarcar de igual forma a los sectores más desprotegidos de la sociedad para la obtención de una vivienda digna y decorosa.

3 La Administración Públicas Federal con las atribuciones y funciones inherentes a su cargo tendientes a la satisfacción del interés público en el año de 1972 da vida al FOVISSSTE organismo inminentemente financiero como una Unidad Administrativa desconcentrada del ISSSTE organismo público descentralizado del Estado. Y serán los órganos de Gobierno del FOVISSSTE, quién ante la clase trabajadora del Estado cumplan con el artículo 123°, en su apartado B fracción XI inciso f. Resaltando a la Junta Directiva quién posee funciones esenciales para el cumplimiento del Fondo.

4 Que el fideicomiso público ha asentado en la vida económica, política y social del país un precedente, ya que ha auxiliado a la Administración Pública Federal en el Sector Paraestatal, al otorgamiento de créditos para vivienda, realizando actividades que corresponden al Estado, siempre en beneficio del

interés público, como es hoy el Fideicomiso Público denominado Fondo de Operación y financiamiento Bancario a la Vivienda, administrada por la Sociedad Hipotecaria Federal.

5 Que las Reglas que marcan la directriz del FOVISSSTE, para el Otorgamiento de Crédito Hipotecario para la obtención de una vivienda digna y decorosa, tienen fuerza de ley, cuando son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir ni desbordar, esto en referencias al inciso f, de la fracción XI del apartado B del artículo 123° constitucional.

6 Que los trabajadores al servicio del Estado a nivel nacional esta situada dentro de un marco de garantías jurídicas y sociales dentro de un régimen de seguridad social elevada a rango constitucional.

7 Que el párrafo tercero del artículo 105° de la Ley del ISSSTE es el párrafo el cual la Junta Directiva del FOVISSSTE, se defenderá ante el trabajador pensionista, no otorgándole el préstamo hipotecario. Es decir no lo niega en su ley, pero no le otorga tampoco el crédito hipotecario al trabajador ya en su calidad de jubilado, condiciona la obligación.

8 Que los trabajadores al servicio del Estado no poseen toda la información reglamentaria inherente a sus prestaciones sociales, ya que el artículo 40° del Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del ISSSTE que asienta: "También serán sujetos de afiliación a la continuación voluntaria en el régimen del Fondo, los pensionistas directos que lo soliciten por escrito y dentro de un plazo máximo de 6 meses siguientes a la fecha del otorgamiento de la pensión". Esto en referencia al caso concreto que se vislumbro en esta investigación.

9 Que las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de un término de treinta días para que éste resuelva en definitiva y que en el caso concreto, el pensionista no acudió por falta de conocimiento a su derecho.

10 Que las Reglas vigentes del FOVISSSTE, dejaron en desventaja a todos los trabajadores con antigüedad a partir de 1994, ya que ellos tenían ya una antigüedad suficiente para ser merecedores del crédito hipotecario, con base a un puntaje, y que debido a la nueva reglamentación, es decir al sistema aleatorio ya todos los trabajadores participan, teniendo inclusive 18 meses de cotizar al Fondo.

11 Que la prestación económica, contemplada en el artículo 123° constitucional apartado B fracción XI, inciso f, es para el trabajador al Servicio del Estado, un patrimonio porque es la esperanza de obtener un crédito hipotecario para la adquisición de la una vivienda digna y decorosa.

12 Que los trabajadores al Servicio del Estado que han laborado 28 ó 30 años o más, son los que más derecho tiene a la obtención de un crédito hipotecario, por el simple hecho de tener derecho, por haber cotizado al FONDO quincenalmente durante toda su trayectoria laboral.

13 Que al quedar abrogado el artículo 60° del Reglamento de Prestaciones Económicas, y Vivienda, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por acuerdo 8.1187.94 de la Junta Directiva, publicado en el Diario. Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994 no se señala, ni en la transitoria tercera, que la Junta Directiva acuerda las REGLAS PARA LOS JUBILADOS DEL ISSSTE.

14 Que en el artículo transitorio del Acuerdo 46.1261.2000 mediante el cual se dan a conocer las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones del Reglamento de Prestaciones Económicas, y Vivienda, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 19 de diciembre de 2000, afecta a los jubilados ya que se abroga al artículo 60°, es decir, se elimina trascendiendo a excluir a los sujetos de crédito que ya han obtenido la posición de jubilados y/o pensionistas, porque la fracción II asentaba: los pensionistas cuando hayan optado por su incorporación al régimen de aportación voluntaria.

15 Que en la cotidianidad no se acciona el derecho de los jubilados, a la continuación voluntaria en el régimen del Fondo, cuando esta asentado en el artículo 40° del Reglamento de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

16 Que aunque en el presente no se tengan bienes, existe la capacidad de tenerlos en el futuro, que en este caso un trabajador al servicio del Estado al estar cotizando quincenalmente tenga la esperanza de obtener un crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda digna y decorosa. Entendiendo que patrimonio no es sinónimo de riqueza como lo señala la Teoría del patrimonio-personalidad.

17 Que se le encomienda al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria porque es el encargado de la Administración Pública Federal el extenso concepto de ejecución de las leyes el cual sería ineficaz sin la facultad de expedir reglamentos, porque el reglamento desentraña el precepto general de las leyes, para adoptarlo a las prescripciones de la práctica, todo ello basándose en una realidad económica, política y social del país.

**18** Es el Poder Ejecutivo quién tiene la facultad exclusiva de reglamentar en materia administrativa, en la realidad el Congreso de la Unión delega facultades reglamentarias a la Junta Directiva del ISSSTE, desde el momento en que la Junta Directiva aprobó las Reglas excluyendo a los pensionados, en el Reglamento de Prestaciones Económicas y de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**19** Que el derecho de todo trabajador al servicio del Estado, para la adquisición de una vivienda digna y decorosa, a través de un crédito hipotecario por parte del Estado, y que en la realidad será barata, es una garantía social, en la inteligencia de salvaguardar, a una de las clases más desprotegidas: los jubilados.

## ANEXO

Miércoles 24 de abril de 2002 DIARIO OFICIAL 43  
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS  
TRABAJADORES DEL ESTADO

ACUERDO 11.1272.2002 mediante el cual se aprueba la calificación mínima que deberán reunir las solicitudes de crédito para vivienda aplicable al Programa Extraordinario de Créditos para Vivienda a los Trabajadores del Estado.

Al margen un logotipo, que dice: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Secretaría de la Junta Directiva.- SJD.- 300/2002.

Lic. Benjamín González Roaro  
Director General del Instituto  
Presente.

En sesión extraordinaria celebrada por la Junta Directiva el día de hoy, al tratarse lo relativo a la aprobación de la calificación mínima que deberán reunir las solicitudes de crédito para vivienda aplicable al Programa Extraordinario de Créditos para Vivienda a los Trabajadores del Estado, se tomó el siguiente:

ACUERDO 11.1272.2002. La Junta Directiva, con fundamento en los artículos 157°, fracción XV, inciso g) y 157°, fracción XVI, de la Ley del ISSSTE, y con base en el acuerdo 2413.672.2002 de la Comisión Ejecutiva, aprueba la calificación mínima que deberán reunir las solicitudes de crédito para vivienda aplicable al Programa Extraordinario de Créditos para Vivienda a los Trabajadores del Estado, conforme a lo siguiente:

Único.- La calificación mínima que deberán reunir las solicitudes de crédito



para vivienda aplicable para el Programa Extraordinario de Créditos para Vivienda a los Trabajadores del Estado, será de 10 puntos.

#### **TRANSITORIOS**

**Primero.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.**

**Segundo.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación.**

Lo que me permito hacer de su conocimiento para los efectos legales procedentes.

Atentamente

México, D.F., a 3 de abril de 2002.- El Secretario, Roberto Figueroa Martínez.-

Rúbrica.

(R.- 160135)

## BIBLIOGRAFIA.

### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Ley del Trabajo. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Ley Federal de Vivienda. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El inciso h) de la fracción VI del artículo 43°. [CD ROM] COMPILA VIII, Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Reglas para el Otorgamiento de Créditos Hipotecario a los Trabajadores del Estado del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2002.

Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1998.

**Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1988.

**Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Página principal del FOVISSSTE disponible <[http:// www.fovissste.com.mx](http://www.fovissste.com.mx)>

**Jurisprudencia y Tesis Aislada. [CD ROM] IUS 2003 Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

#### **OBRAS**

**ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. 7° edición. Editorial Porrúa. S.A. Actualizada. México, 2000.**

**ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General 3ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001.**

**AMEZQUITA URBINA, Daniel, La seguridad social de los trabajadores del sector público, Tesis profesional, Facultad de Derecho, U. N. A. M., México, 1981.**

**BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho mexicano de los seguros sociales. Primera edición. Editorial. Harla. México, 1987.**

**CUEVA, Mario de la, Derecho del trabajo, t. I 8° edición. Editorial Porrúa. México, 1964.**

**DAVALOS, José, "El Art. 123 constitucional debe proteger a los trabajadores del servicio de los gobiernos de los estados y municipios", libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U. N. A. M., México, 1981.**

**DAVALOS, José, Derecho del trabajo, t.I. 2° edición. Editorial Porrúa. México, 1988.**

**DÁVALOS José, Derecho del Trabajo. 2° edición. Editorial Porrúa. México 1988.**

**FRAGA, Gabino, Derecho administrativo. 25° edición. Editorial Porrúa. México, 1986.**

GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa. México, 1993.

MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, 1er y 2° cursos; 3° edición. Editorial Harla. México 1994.

MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, 3er y 4° cursos. 3° edición. Editorial Oxford. México 1994.

PEREZ CARRILLO, Agustín, "La Interpretación Constitucional" UNAM México, 1975.

ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, Filosofía del Derecho, Colección Textos Jurídicos. Editorial Harla. México 1991.

SANCHEZ LEON, Gregorio, Derecho mexicano de la seguridad social, Cárdenas, Tijuana. 1987.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, t. I., 12° edición. Editorial. Porrúa. México, 1983.

TRUEBA, URBINA, Alberto, Nuevo derecho administrativo del trabajo, Ts, I y II, 2° edición. Editorial Porrúa. México, 1979.

TRUEBA, URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Legislación Federal del Trabajo burocrático, 24° edición. Editorial Porrúa. México, 1988.

ZORRILLAS ARENZO, Santiago, Introducción a la metodología de la investigación. Primera edición. Editorial Océano. México, 1985.

#### *DICCIONARIOS ESPECIALIZADOS*

DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMATICOS, Volumen 5, Derecho Burocrático, Rafael I. Martínez Morales, Editorial Harla. México, 1997.

DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMATICOS, Volumen 3, Derecho Administrativo. Rafael I. Martínez Morales, Editorial Harla. México 1997.

## INTERNET Y MEDIOS ELECTRÓNICOS.

[CD-ROM] COMPILA V. Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

[CD-ROM] COMPILA VIII. Legislación Federal y del Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Página principal del FOVISSSTE disponible <[http:// www.fovissste.com.mx](http://www.fovissste.com.mx)>

<[http:// www.derecho.tripod.com.mx](http://www.derecho.tripod.com.mx)>