



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

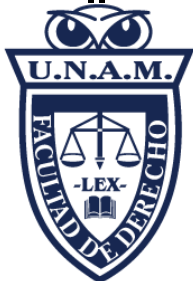
**EL TIPO DE NOMBRAMIENTO DE LOS
TRABAJADORES AFILIADOS AL FOVISSSTE Y SUS
EFECTOS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

HÉCTOR HUGO CONTRERAS COUTIÑO



ASESOR: LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD

Ciudad de México, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la UNAM y a la Facultad de Derecho, por abrirme las puertas del presente para abrir las del futuro

Al Lic. Manuel Gutiérrez Natividad, por su orientación y asesoría

Al FOVISSSTE, por darme la oportunidad de trabajar para hacer de México un mejor país

A Anel, mi esposa, por su amor incondicional y estar siempre a mi lado

A mi madre y hermana, por su cariño y aliento total

A mi abuelo, el señor Doctor, por darme un ejemplo de vida

A mis suegros y familia, por hacerme sentir apreciado

A Nashe, Chicho y Chicha, por su compañía y cariño

**EL TIPO DE NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL
FOVISSSTE Y SUS EFECTOS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... I

CAPÍTULO 1

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

1.1. Derecho del trabajo.....	1
1.2. Derecho laboral burocrático.....	4
1.3. Relación jurídica de trabajo.....	5
1.4. Elementos de la relación jurídica de trabajo.....	7
1.4.1. Patrón o Titular.....	8
1.4.2. Trabajador al Servicio del Estado.....	10
1.4.3. Salario.....	12
1.4.4. Subordinación.....	13
1.4.5. Nombramiento.....	14
1.5. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	18
1.6. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	20
1.7. Tipos de nombramientos de los trabajadores afiliados al FOVISSSTE.....	21
1.8. Inamovilidad de los trabajadores de base.....	23
1.9. La medición del riesgo de crédito en los préstamos con garantía hipotecaria otorgados por el FOVISSSTE.....	24

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DEL FOVISSSTE

2.1. Antecedentes del derecho de los trabajadores a la vivienda.....	27
2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	29
2.3. Ley Federal del Trabajo de 1931.....	30
2.4. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.....	31
2.5. Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1959.....	33
2.6. Creación del Apartado B del artículo 123 Constitucional en 1960.....	38
2.7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional de 1963.....	39
2.8. Creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1972.....	39

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL FOVISSSTE

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	44
3.2. Ley Federal del Trabajo.....	46
3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.....	50
3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	51
3.5. Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	52
3.6. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	52
3.7. Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	57
3.8. Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	58
3.9. Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento.....	59

CAPÍTULO 4

EL TIPO DE NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL FOVISSSTE Y SUS EFECTOS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA

4.1. Descripción del funcionamiento de los préstamos otorgados por el FOVISSSTE.....	61
4.2. Análisis de la distribución de los trabajadores derechohabientes del FOVISSSTE por tipo de nombramiento.....	73
4.3. Medición del riesgo de crédito en el FOVISSSTE y la generación de reservas financieras.....	74
4.4. Diferencias en la tasa de retención entre los trabajadores de base y los de confianza.....	79
4.5. Propuesta de modificación a la metodología para el cálculo de reservas para riesgo de crédito.....	80
CONCLUSIONES.....	86
BIBLIOGRAFÍA.....	89

INTRODUCCIÓN

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) es un organismo desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores del Estado mexicano obtener un crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, para la adquisición, reparación, mejoramiento y mantenimiento de su vivienda, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El FOVISSSTE realiza el cobro de los préstamos otorgados a los trabajadores a través de descuentos de nómina que realizan las Dependencias y Entidades afiliadas al organismo. Únicamente en el caso de que el trabajador deje de prestar sus servicios en alguna institución afiliada al Fondo, tiene la obligación de realizar el pago de su préstamo a través de depósitos bancarios, lo que incrementa el riesgo de que incumpla con dicha obligación. Por lo tanto, la eficacia en el cobro de los préstamos depende en gran medida de la permanencia de los acreditados en sus puestos de trabajo.

Cabe mencionar que el FOVISSSTE constituye reservas financieras para hacer frente a las pérdidas derivadas del probable incumplimiento de sus acreditados, es decir, para el riesgo de crédito. El riesgo de crédito está en función de factores como el que a un acreditado ya no se le pueda realizar el cobro de su préstamo a través de descuentos de nómina, al terminarse la relación de trabajo entre él y la Dependencia o Entidad a la que estaba adscrito. Cualquier factor de riesgo que incremente la probabilidad de incumplimiento, y con ello el riesgo de crédito, conlleva el tener que incrementar las reservas financieras necesarias.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es el organismo facultado para establecer, mediante Disposiciones de Carácter General, la metodología y los

lineamientos para calcular las reservas financieras para hacer frente al riesgo de crédito. Así, el FOVISSSTE estima sus reservas financieras aplicando la metodología establecida en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento.

Sin bien, la metodología establecida en las Disposiciones mencionadas considera la tasa de retención laboral de las dependencias y entidades afiliadas al FOVISSSTE, no diferencia las reservas requeridas por el tipo de nombramiento de los trabajadores. Por lo tanto, el nivel de reservas financieras para trabajadores de la misma dependencia o entidad es el mismo, independientemente de su tipo de nombramiento.

Lo anterior es relevante porque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el último párrafo de su Artículo 6, establece que los trabajadores de base son inamovibles después de seis meses de servicio sin una nota desfavorable en su expediente. El hecho de que un trabajador sea inamovible le permite al FOVISSSTE efectuar el cobro del respectivo préstamo, a través de descuentos de nómina, prácticamente en forma garantizada.

En consecuencia, el que un acreditado del FOVISSSTE sea un trabajador de base implica que la probabilidad de que incumpla con sus obligaciones de pago sea menor en comparación con la de un acreditado con otro tipo de nombramiento o relación de trabajo, lo cual debería verse impactado en un menor nivel de reservas financieras para cubrir su riesgo de crédito.

Considerando que la mayor parte de los acreditados del FOVISSSTE son trabajadores de base, el nivel de reservas financieras de riesgo de crédito podría reducirse si la metodología establecida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores considerara para su estimación el tipo de nombramiento del trabajador.

Es importante mencionar que los trabajadores del Estado tienen una Subcuenta de Vivienda que forma parte de su Cuenta Individual de ahorro para el retiro. En la Subcuenta de Vivienda se depositan las aportaciones que realizan las

Dependencias y Entidades del Estado equivalentes al cinco por ciento del salario base del trabajador. Los recursos de los trabajadores depositados en dicha subcuenta son administrados por el FOVISSSTE y son empleados para otorgar préstamos para vivienda.

Cuando un trabajador solicita un préstamo para vivienda al FOVISSSTE, éste emplea los recursos de su Subcuenta de Vivienda para incrementar la capacidad adquisitiva del acreditado; por ejemplo, en el caso de un préstamo para adquirir una vivienda, el monto total de los recursos que otorga el FOVISSSTE al trabajador que lo solicita es el menor entre el valor de la vivienda y la suma de los recursos que tenía depositados en su subcuenta de vivienda con el monto de crédito que le corresponda de acuerdo a los criterios que establezca la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE.

En caso de que un trabajador no emplee los recursos depositados en su Subcuenta de Vivienda durante su vida laboral, estos le son devueltos como parte de su fondo para el retiro. Mientras el trabajador no solicite un crédito al FOVISSSTE y no los retire como parte de su fondo para el retiro, los recursos depositados en su Subcuenta de Vivienda reciben un rendimiento derivado de la operación del FOVISSSTE; es decir, el resultado financiero anual del FOVISSSTE obtenido a partir de los intereses que cobra por los préstamos que otorga es repartido de manera proporcional entre todos aquellos trabajadores que tengan aportaciones sin utilizar en su subcuenta de vivienda.

El rendimiento que otorga el FOVISSSTE a los recursos depositados en la Subcuenta de Vivienda de los trabajadores permite mantener el valor real de estos para que no pierdan poder adquisitivo por el incremento generalizado de los precios en el país. Además, en caso de ser mayor a la inflación, el rendimiento permite incrementar su capacidad económica para mejorar, ampliar, reparar o adquirir una vivienda, o dado el caso, incrementar su fondo para el retiro.

Cabe señalar que el rendimiento que otorga el FOVISSSTE depende de los ingresos financieros que obtiene por su operación y de las reservas financieras que debe constituir, ya que estas se registran con cargo a su resultado de operación.

En consecuencia, considerando que la mayor parte de los trabajadores afiliados al FOVISSSTE son de base y por lo tanto son inamovibles, de modificarse las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, de tal manera que se utilice el tipo de nombramiento en el cálculo de las reservas financieras, permitiría al FOVISSSTE aumentar el rendimiento a la Subcuenta de Vivienda, en beneficio de todos aquellos trabajadores que tengan a aportaciones a su favor.

En este contexto, el presente trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos. En el capítulo 1 se exponen los conceptos fundamentales relativos al derecho del trabajo. Mediante el método deductivo se parte de la concepción general del derecho hasta la de los elementos de la relación jurídica de trabajo. Además, con la finalidad de facilitar la comprensión de cada concepto, para cada uno se muestra su denotación, es decir, el significado propio de la palabra, y también mediante el método analítico se aproxima su connotación a partir de desasociar las definiciones de diversos autores.

En el capítulo 2, empleando el método histórico que consiste en la mención cronológica de sucesos, se señalan los antecedentes jurídicos nacionales del FOVISSSTE, desde los antecedentes históricos del derecho de los trabajadores a la vivienda, hasta la creación del apartado B del artículo 124 constitucional y la posterior creación del FOVISSSTE en 1972.

Por su parte, en el capítulo 3, empleando el método jurídico se estudia el marco jurídico vigente del FOVISSSTE y los trabajadores al servicio del Estado, con la finalidad de identificar los principios generales que se han de aplicar en el caso concreto que nos ocupa.

Finalmente, en el capítulo 4, se describen el funcionamiento y los elementos de los préstamos que otorga el FOVISSSTE. Además, mediante el método estadístico se utilizan y agrupan cifras obtenidas a partir del análisis de la cartera del FOVISSSTE, con la finalidad de medir el impacto que tendría la propuesta de modificación a la metodología para la medición del riesgo de crédito contenida en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento en el rendimiento a la Subcuenta de Vivienda de los Trabajadores.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

En el presente capítulo se expondrán los conceptos relacionados a los términos jurídicos y técnicos que se encuentran relacionados con la relación jurídica de trabajo entre el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y sus trabajadores. Lo anterior permitirá conformar las bases para el desarrollo de los capítulos subsecuentes.

1.1. Derecho del trabajo.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, derecho es “el conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva”¹, y trabajo es una “ocupación retribuida”² o una “cosa que es resultado de la actividad humana”³. Esta definición del trabajo puede ser complementada con la establecida en el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo como “toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

Por otra parte, la doctrina concilia ambos términos, derecho y trabajo, en uno solo, conceptualizando así el derecho del trabajo. Entre las definiciones doctrinarias del derecho del trabajo, consideramos como una de las más acertadas la del maestro Néstor de Buen, quien lo define como “el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el

¹ Fuente: <http://dle.rae.es/?id=CGv2o6x>, consultada el 22 de junio de 2017.

² Fuente. <http://dle.rae.es/?id=aBuhX28>, consultada el 22 de junio de 2017.

³ *Idem*.

equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”⁴. La definición del maestro Néstor de Buen puede esquematizarse de la siguiente manera:

- El derecho del trabajo es un conjunto de normas;
- Regula la prestación de servicios personales
- Estos servicios personales se realizan de manera libre, subordinada y remunerada;
- La regulación tiene el objetivo de equilibrar los factores a través de la justicia social.

Con la finalidad de contrastar diferentes definiciones del derecho de trabajo, puede mencionarse la de Alfredo Sánchez Castañeda, que lo define como “el (derecho) encargado de regular las relaciones individuales y las colectivas de los trabajadores y de los empleadores, así como de los primeros con los segundos, comprendido a su vez como una serie de principios y normas que regulan las relaciones entre trabajadores y empleadores y de ambos con el Estado”⁵. Esta definición se puede esquematizar de la siguiente manera:

- El derecho del trabajo es una serie de principios y normas;
- Regula las relaciones entre trabajadores y los empleadores, y de ambos con el Estado;
- Estas relaciones pueden ser individuales y colectivas

Sánchez Castañeda incluye en su definición que las relaciones de trabajo pueden ser individuales o colectivas y que el derecho del trabajo también regula las relaciones entre trabajadores y empleadores con el Estado. A diferencia de Néstor de Buen, no considera su fuente.

⁴ DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del trabajo, Tomo I, Decimonovena edición, Porrúa, México, 2009, p.138.

⁵ SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, Diccionario de derecho laboral, Segunda edición, Oxford, México, 2013, p. 50.

El maestro Néstor De Buen indica que ésta es la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales. Asimismo, contempla un objeto más amplio. Considera que la finalidad del derecho del trabajo es el producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social.

Roberto Báez Martínez coincide con el objeto del derecho del trabajo de Néstor De Buen, al definir al derecho del trabajo como “el conjunto de normas que proponen realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital”⁶. Al respecto de la justicia social que busca el derecho del trabajo, José Dávalos considera que “El derecho del trabajo no protege acuerdos de voluntades, protege al trabajo mismo. En el derecho del trabajo no se busca regular un intercambio de prestaciones, sino asegurar la salud, la vida y el disfrute de una existencia decorosa, para quienes ponen su fuerza de trabajo al servicio de otro”⁷.

Por último y en consonancia con la definición del maestro Néstor De Buen, el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo hace mención a que el objeto del derecho del trabajo es conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, concomitante a la incentivación de condiciones óptimas que propicien trabajos dignos y decentes que, a su vez, cumplan con el requerimiento de respeto hacia la condición humana.

Considerando lo anterior, proponemos definir al derecho del trabajo como el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las relaciones entre patrones y trabajadores, y de ambos con el Estado, y que tienen por objeto la búsqueda de la justicia social y el equilibrio de los factores de producción a través de la protección de los derechos de los trabajadores.

⁶ BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, Principios básicos del derecho del trabajo, Cuarta edición, PAC, México, 2001, p. 23.

⁷ DÁVALOS MORALES, José, Derecho Individual del Trabajo, Decimoséptima edición, Porrúa, México, 2008, p. 56.

1.2. Derecho laboral burocrático.

La palabra burocracia proviene del vocablo francés *bureucratie* y ésta a su vez de *bureau*, que quiere decir, oficina, escritorio y de *kratos*, que significa poder, es decir, etimológicamente, burocracia significa el poder de la oficina o escritorio. El Diccionario de la Real Academia Española define a la burocracia como el “conjunto de los servidores públicos”⁸.

El maestro Miguel Acosta Romero define al derecho burocrático como “aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado como representante de la sociedad”⁹. Esta definición puede esquematizarse de la siguiente manera:

- El derecho burocrático es una disciplina o rama del Derecho Social;
- tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores;
- establece las bases de justicia;
- tiene el objetivo de equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado como representante de la sociedad.

De manera similar a Acosta Romero, Herrán Salvati, lo define como “el conjunto de normas de derecho público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los

⁸ Fuente: <http://dle.rae.es/?id=6Jix9ml>, consultada el 22 de junio de 2017.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 50.

trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado”¹⁰. Esta definición puede analizarse de la siguiente manera:

- El derecho laboral burocrático es un conjunto de normas de derecho público;
- Regula los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores;
- Tiene por objeto el equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado.

Como se aprecia, ambas definiciones contienen elementos similares, con la diferencia de que Acosta Romero sugiere que el derecho laboral burocrático pertenece al derecho social y no sólo al derecho público en sentido amplio, como lo sugiere Herrán Salvati.

Considerando lo anterior, proponemos definir al derecho laboral burocrático como el conjunto de normas relativas a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y los servidores públicos, que tienen por objeto la búsqueda de la justicia social a través de la protección de los derechos de los trabajadores conservando un equilibrio entre estos y las obligaciones del Estado respecto a la sociedad.

1.3. Relación jurídica de trabajo.

El maestro Mario de la Cueva define a la **relación de trabajo** como “una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de

¹⁰ HERRÁN SALVATI, Mariano y QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Legislación Burocrática Federal, Segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 20.

la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”¹¹. Esta definición contiene los siguientes elementos:

- Situación jurídica objetiva;
- Se crea entre un trabajador y un patrón a través del trabajo subordinado del primero hacia el segundo;
- No importa la causa que le de origen;
- Se aplica al trabajador un estatuto jurídico objetivo.

Asimismo, Rafael de Pina agrega a la definición de relación de trabajo la de la subordinación mediante el pago de un salario¹².

Por su parte, José Manuel Mora Rocha define a la **relación jurídica de trabajo** como “la prestación de un trabajo personal subordinado al Estado, mediante el pago de un salario consignado en el presupuesto de egresos de la Entidad u órgano a la cual se encuentra adscrito”¹³. Esta definición se puede esquematizar de la siguiente manera:

- Prestación de un trabajo personal subordinado de una persona a un Estado;
- El trabajador recibe un salario consignado en el presupuesto de egresos del órgano al que se encuentra adscrito.

De las definiciones anteriores se puede identificar que la diferencia entre relación de trabajo y relación jurídica de trabajo es la persona sobre la cual recae el papel de patrón. Mientras en la relación de trabajo el patrón es una persona

¹¹ DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del Trabajo, tomo I Novena edición, Porrúa, México, 1984, p.187.

¹² DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Trigésimo tercera edición, Porrúa, México, 2003, p. 438.

¹³ MORA ROCHA, José Manuel, Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial PAC, México, 1992, p. 21.

física o moral del ámbito privado, en la relación jurídica de trabajo el patrón es el Estado.

Considerando lo anterior, proponemos como definición de relación jurídica de trabajo, al vínculo amparado por el derecho que surge entre el Estado y sus trabajadores derivado de la prestación de estos últimos de un trabajo subordinado y remunerado al primero.

1.4. Elementos de la relación jurídica de trabajo.

De acuerdo con Mario de la Cueva, los elementos de la relación de trabajo “son los datos que la componen, sus partes integrantes, para decirlo así, sin las cuales no puede existir”¹⁴. En este entendido y con base en la definición de relación jurídica de trabajo presentada, se desprenden dos tipos de elementos, como lo señala José Dávalos¹⁵, los subjetivos y los objetivos. Los elementos subjetivos son el trabajador y el patrón, y los objetivos son la prestación de un trabajo personal subordinado y el salario.

Néstor de Buen Lozano, en concordancia con José Dávalos, identifica los mismos elementos de la relación de trabajo, pero destaca a la subordinación como el elemento toral para la configuración de dicha relación, en virtud de que el patrón tendrá en todo momento la libre disposición del trabajo prestado por el trabajador y éste, a su vez, tiene la obligación correlativa de prestar dicho servicio¹⁶.

Cabe mencionar que en el caso de la relación jurídica de trabajo, el papel de patrón lo adquiere el Estado pero a través de una persona física que es el titular de la dependencia o entidad en la que prestan sus servicios los trabajadores. Como lo establece el artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del Trabajo, Op. Cit., p. 199.

¹⁵ DÁVALOS MORALES, José, Derecho Individual del Trabajo, Op. Cit., p. 102.

¹⁶ DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del trabajo, Tomo II, Vigésimoprimer edición, Porrúa, México, 2008, pp. 40 y 41.

del Estado: “Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias (...) y los trabajadores de base a su servicio”.

Tomando en cuenta lo anterior, expondremos los cuatro elementos que considera José Dávalos: El titular de la dependencia, el Trabajador, la relación de subordinación y el salario.

1.4.1. Patrón o Titular.

Siendo que el Titular es el patrón en la relación jurídica de trabajo, procederemos a definir en primera instancia al patrón. La palabra patrón proviene del *latín patrōnus* que significa protector, y el diccionario de la Real Academia Española define al patrón o patrono como aquella “persona que emplea trabajadores”¹⁷.

Por parte de la doctrina, Néstor de Buen define al patrón como “quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja en su beneficio, mediante retribución”¹⁸. Asimismo, Sánchez Alvarado define al patrón como “la persona física o jurídico colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada”¹⁹. De estas definiciones pueden obtenerse los siguientes elementos:

- Patrón es una persona física o moral;
- Dirige la actividad laboral de un tercero que trabaja en su beneficio;
- Recibe servicios materiales e intelectuales de manera subordinada;
- Paga una retribución.

¹⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Real Academia Española, Vigésimo tercera edición, Espasa Libros, Madrid España, 2014.

¹⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Op. Cit., p. 503.

¹⁹ DÁVALOS MORALES, José. Derecho Individual del Trabajo, Op. Cit., p. 93 y 94.

Por último, la legislación define al patrón en el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo como “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

En cuanto al concepto de Titular, el Diccionario de la Lengua Española define la palabra “Titular” como aquel que “ejerce un cargo o una profesión con título o nombramientos oficiales”²⁰.

Por parte de la doctrina jurídica, Morales Paulín señala que titularidad “constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de una representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral”²¹. De esta definición se desprenden los siguientes elementos:

- Titular es una persona individual o grupo de personas que representan a una dependencia u órgano del Estado;
- Tiene efectos directos en la relación laboral.

Por su parte, Andrés Serra Rojas indica que titular es una persona física cuya voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto²². De su definición, pueden tomarse los siguientes elementos:

- El Titular es una persona física;
- Su voluntad pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines propuestos por la comunidad.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con los elementos de la definición de Serra Rojas, pero consideramos que el titular no necesariamente es una persona física, pues como lo enuncia Morales Paulín, puede recaer en un grupo

²⁰ Fuente: <http://dle.rae.es/?id=SBler1T>, consultada el 22 de junio de 2017.

²¹ MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Primera edición, Porrúa, México, 1995, p.81.

²² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Vigésima tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 390.

de personas o colegio, como por ejemplo: La Suprema Corte de Justicia, El Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, o la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE como se verá más adelante.

Conforme a lo anterior, entendemos que titular es la persona física o grupo de personas que representan a una dependencia o entidad del estado mexicano por efecto de un nombramiento oficial, que entre sus obligaciones se encuentra personalizar el papel de patrón en la relación jurídica entre el Estado y los trabajadores de dicha dependencia o entidad.

1.4.2. Trabajador al Servicio del Estado.

Antes de definir el concepto de trabajador al servicio del Estado o empleado público, comenzaremos por definir el concepto de Trabajador. Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, trabajador es aquella “persona que tiene un trabajo retribuido”²³. Por parte de la doctrina, Miguel Borrell Navarro lo define como aquel que “desempeña servicios de carácter normal, necesario y permanente de la empresa”²⁴.

La legislación coincide con las definiciones anteriores, pero añade el elemento de subordinación a su propia definición. Establece en el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo que el trabajador es “la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

Coincidimos con la definición planteada en la Ley Federal del Trabajo, de que un trabajador es aquel que presta sus servicios a una persona de manera subordinada mediante una remuneración, y pongo énfasis en el carácter *intuito personae* de la relación de trabajo, es decir, como lo establece Patricia Lemus Raya,

²³ Fuente: <http://dle.rae.es/?id=aBkr9sx>, consultada el 22 de junio de 2017.

²⁴ BORRELL NAVARRO, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Cuarta edición, Sista, México, 1994, p. 45.

el trabajo debe ser personal “porque el trabajo debe prestarlo precisamente la persona que se entrevista y contrata para ello, no pudiendo transferir este derecho a persona diferente”²⁵.

Sobre el concepto de trabajador al servicio del Estado, Rafael de Pina lo define como la persona dedicada a “la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional mediante una retribución”²⁶. De esta definición podemos extraer los siguientes elementos:

- Trabajador del Estado es una persona dedicada a la actividad administrativa;
- Participa en el servicio público de manera permanente y profesional;
- Obtiene una retribución a cambio.

En este contexto, Sergio Monserrit Ortiz Soltero define al trabajador del Estado como “aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente o, en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo, o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”²⁷. De esta conceptualización podemos advertir los siguientes elementos:

- Trabajador del Estado es una persona física;
- Formaliza su relación jurídica de trabajo a través de un nombramiento;
- El nombramiento es expedido por el órgano administrativo competente;

²⁵ LEMUS RAYA, Patricia, Derecho del Trabajo, Mc. Graw-Hill/Interamericana, México, 2001, p. 22.

²⁶ MORA ROCHA, José Manuel, Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático, Op. Cit, p. 25.

²⁷ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Quinta edición, Porrúa, México, 2011, p.5.

- El nombramiento posibilita al trabajador para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Estado (Federal, Estatal o Municipal).

De las definiciones anteriores entendemos que ambos autores consideran que el trabajador del Estado es una persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión en el Estado. Sin embargo, mientras Rafael de Pina remarca que el trabajador debe ser retribuido y que la relación de trabajo es permanente, Monserrit Ortiz requiere que la relación de trabajo sea formalizada mediante un nombramiento. El elemento de permanencia en la definición de Rafael de Pina, deja fuera del concepto de trabajador al servicio del Estado a los trabajadores contratados por honorarios y eventuales. Por su parte, Monserrit Ortiz añade un elemento adicional a la relación jurídica de trabajo: el nombramiento.

El concepto de nombramiento es retomado por la legislación a través del artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que dispone que “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Conforme lo anterior, entendemos por trabajador al servicio del Estado, a la persona física que presta sus servicios al Estado de manera subordinada y remunerada. El origen de la subordinación, sobre si es o no un acto formal, se discutirá más adelante.

1.4.3. Salario.

El Diccionario de la Real Academia Española define el salario como la “paga o remuneración regular”, o la “cantidad de dinero con que se retribuye a los trabajadores por cuenta ajena”²⁸. Asimismo, define al sueldo como “Remuneración

²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Real Academia Española, Op. Cit.

regular asignada por el desempeño de un cargo o servicio profesional”. Por lo tanto, pueden considerarse como sinónimos.

José Dávalos define al salario como “el fin directo o indirecto que el trabajador se propone recibir a cambio de poner su energía de trabajo a disposición del patrón”²⁹. De manera similar, Charles Gide define al salario como “la renta, provecho o beneficio que obtiene el hombre a cambio de su trabajo”³⁰.

Finalmente, el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo prevé que el “salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”.

Conforme lo anterior, definiremos al salario como la contraprestación en dinero o en especie que recibe una persona por su trabajo.

1.4.4. Subordinación.

De acuerdo con la Real Academia Española, subordinación significa “sujeción a la orden o dominio de uno”³¹.

La doctrina jurídica, a diferencia de otras ciencias, atribuye el origen de dicho dominio a un vínculo jurídico. Por ejemplo, para Mario de la Cueva, el origen de dicha subordinación es jurídica pues proviene de la facultad del patrón para dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue convenientes para la obtención de los fines de la empresa; y de la obligación del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo³². Asimismo, Patricia Lemus Raya

²⁹ DÁVALOS MORALES, José, Derecho Individual del Trabajo, Op. Cit., p. 199.

³⁰ Citado por: CANTÓN MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda edición, PAC, México, 1985, p.116.

³¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Real Academia Española, Op. Cit.

³² DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Op. Cit., p. 203.

señala que dicha subordinación “es la dependencia técnica del trabajador al patrón, relacionada con el deber jurídico de respeto y obediencia”³³.

En este sentido, entendemos a la subordinación como el elemento jurídico que faculta al patrón a ordenar, dentro del marco jurídico que establece el derecho del trabajo, y obliga al trabajador a obedecer.

1.4.5. Nombramiento

Existen definiciones doctrinarias, como la de Baltasar Cavazos Flores³⁴, que consideran que la relación jurídica de trabajo se presume, es decir, no necesita la manifestación de la voluntad del patrón, y siendo que constitucionalmente nadie puede ser obligado a prestar sus servicios sin su pleno consentimiento, la voluntad del trabajador está implícita, pues de lo contrario la relación no estaría amparada por el derecho. La misma legislación, en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, establece que no se requiere la formalización de la relación de trabajo al establecer que ésta surge a partir de cualquiera que sea el acto que le dé origen.

No obstante lo anterior, la aseveración de que no es necesaria la formalización de la relación de trabajo no resulta cierta en los hechos, pues la carga de la prueba de la existencia de la relación jurídica de trabajo corresponde al trabajador cuando el patrón la niegue lisa y llanamente, como lo establece la siguiente jurisprudencia:

CARGA DE LA PRUEBA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.
CORRESPONDE AL ACTOR CUANDO AFIRMA HABER LABORADO

³³ LEMUS RAYA, Patricia, Derecho del Trabajo, Op. Cit. p. 15.

³⁴ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltazar, El nuevo derecho de trabajo mexicano, Trillas, México, 2004, p. 161.

EN UN PERIODO DETERMINADO Y LA PARTE DEMANDADA LO NIEGA LISA Y LLANAMENTE.

Si bien el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo prevé que se presumen la existencia del contrato y de la relación laboral entre el que presta un trabajo personal y quien lo recibe, debe tomarse en cuenta el momento en que el actor afirme haber sido despedido, pues no basta que el demandado reconozca que en alguna época le prestó servicios o que así se derive de alguna prueba para que se presuma que éstos continuaron prestándose hasta la fecha de la separación, cuando existe la negativa lisa y llana de la relación de trabajo. De ahí que si, por ejemplo, en el juicio laboral se aporta alguna prueba que demuestre los periodos en los que el trabajador fue dado de alta y de baja ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (como puede ser el informe de esta institución), con ello puede acreditarse que en algún periodo existió una relación laboral con la empresa demandada; pero lo fundamental, atendiendo al punto litigioso cuando el actor señaló en su demanda haber trabajado un periodo específico, es la demostración de que la relación laboral subsistía en la fecha señalada por el trabajador como la del despido.³⁵

En el caso de los trabajadores del estado, la formalización de la relación jurídica de trabajo se lleva a cabo cuando el Estado inviste a la persona designada a ocupar un cargo mediante un nombramiento.

Miguel Acosta Romero señala que el nombramiento es “un acto de potestad del Estado ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del

³⁵ CARGA DE LA PRUEBA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO. CORRESPONDE AL ACTOR CUANDO AFIRMA HABER LABORADO EN UN PERIODO DETERMINADO Y LA PARTE DEMANDADA LO NIEGA LISA Y LLANAMENTE. Número de registro IUS: 2003486. Jurisprudencia. Materia laboral. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Libro XX, Tomo I, mayo de 2013, p. 663.

trabajador. Por lo tanto, deviene en un acto condición, porque el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión”³⁶. De este concepto se desprenden los siguientes elementos:

- El nombramiento es un acto Estatal;
- Ejercido a través de los titulares de las dependencias;
- Requiere la aceptación del trabajador;
- Habilita a un ciudadano para ocupar un cargo público;
- Su designación está prevista en leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia.

Morales Paulín lo define como “el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública”³⁷. De esta definición se extrae lo siguiente:

- El nombramiento es un acto jurídico formal;
- A través del cual la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado;
- Y lo somete al régimen de la función pública.

De las definiciones anteriores extraemos que el nombramiento es un acto jurídico formal de parte del Estado a través de los titulares de las dependencias, mediante el cual, de ser aceptado, se designa a una persona para que ocupe un cargo público previsto en las leyes y en el presupuesto de egresos del organismo público, sometiéndolo al régimen de la función pública.

³⁶ Citado en: GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika, Derechos de los Servidores Públicos, Tercera Edición, INAP/UNAM, México, 2014, p. 31.

³⁷ MORALES PAULÍN, Carlos, Derecho Burocrático, Op. Cit., p.55

Acosta Romero requiere que esta persona sea un ciudadano, con lo cual no estamos de acuerdo pues el artículo 9° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece la posibilidad de que estos puedan ser extranjeros, es decir, que no sean ciudadanos nacionales: “Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato”.

Asimismo, Morales Paulín establece que el nombramiento designa a la persona como empleado del Estado o Funcionario Público. Rafael de Pina define al Funcionario Público como “La persona que por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de la autoridad competente, participa en el ejercicio de la función pública”³⁸. De esta definición podemos establecer que un trabajador de Estado es un funcionario público, pues está investido a través de un nombramiento, pero no todo funcionario público es un empleado público, como es el caso de aquellos que participan en la función pública por elección popular.

En otras palabras, el nombramiento es un acto formal que atribuye a un trabajador las funciones inherentes a un cargo público, y por lo tanto podría considerarse como un elemento adicional de la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores y, por lo tanto, esta relación no se presume pues requiere de una formalidad, como lo propone el Sexto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en la siguiente jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NOMBRAMIENTO Y
RELACION DE TRABAJO DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA DE SU
EXISTENCIA.

A quien se ostenta como trabajador al servicio del Estado, además de comprobar que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros,

³⁸ Citado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>, p. 65.

corresponde también acreditar, como condición específica, que tal situación se generó en virtud del nombramiento que al efecto se le haya expedido por persona facultada para ello, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ya que no se puede presumir la existencia de la relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el simple hecho de la prestación de un servicio, por no ser aplicable en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo.³⁹

Por lo tanto, el nombramiento puede ser considerado como un elemento adicional de la relación jurídica de trabajo, a diferencia de la relación de trabajo entre particulares, la cual se presume.

1.5. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de conformidad con el artículo 5° de la Ley del propio instituto, publicada el 31 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, y que tiene a su cargo la administración de los seguros, prestaciones y servicios de seguridad social establecidos en dicha Ley.

³⁹ TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NOMBRAMIENTO Y RELACION DE TRABAJO DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA DE SU EXISTENCIA. Número de registro IUS: 201068, Jurisprudencia. Materia Laboral, Novena Época. Sexto Tribunal Colegiado de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Octubre de 1996, p. 479

De conformidad con el artículo 3 de la Ley del Instituto, los seguros administrados por el ISSSTE son los siguientes:

- a) De salud, que comprende:
 - a. Atención médica preventiva;
 - b. Atención médica curativa y de maternidad, y
 - c. Rehabilitación física y mental;
- b) De riesgos del trabajo;
- c) De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- d) De invalidez y vida.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley del ISSSTE, el instituto tiene a su cargo las siguientes prestaciones y servicios:

- a) Préstamos hipotecarios y de financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- b) Préstamos personales:
 - a. Ordinarios;
 - b. Especiales;
 - c. Para adquisición de bienes de consumo duradero, y
 - d. Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;
- c) Servicios sociales, consistentes en:
 - a. Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
 - b. Servicios turísticos;
 - c. Servicios funerarios; y
 - d. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- d) Servicios culturales, consistentes en:
 - a. Programas culturales;
 - b. Programas educativos y de capacitación;

- c. Atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y
- d. Programas de fomento deportivo.

Como se entiende de la lectura de la Ley del instituto, el ISSSTE es una entidad paraestatal de la administración pública federal creado por Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios que conforma el instrumento básico de la seguridad social para los trabajadores al servicio del estado.

1.6. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores Del Estado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 167 de la Ley del ISSSTE, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) es un organismo desconcentrado del ISSSTE que tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria.

La procedencia de recursos del FOVISSSTE está limitada a lo señalado en el artículo 169 de la Ley del Instituto, que enuncia como fuentes de recursos a las aportaciones que las Dependencias y Entidades que enteren al Instituto a favor de los Trabajadores, los rendimientos que se obtienen de las inversiones de los recursos mientras estos son destinados al otorgamiento de crédito, y los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

Por su parte, de acuerdo al artículo 169, los recursos del Fondo se destinan a:

- a) El otorgamiento de créditos a los Trabajadores que sean titulares de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda de las Cuentas Individuales y que tengan depósitos constituidos a su favor por más de dieciocho meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:
 - a. A la adquisición o construcción de vivienda;

- b. A la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
- c. A los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores;
- b) Al pago de capital e intereses de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores;
- c) A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda;
- d) A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines, y
- e) A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

De ésta manera, puede definirse al FOVISSSTE como una institución estatal de crédito, que otorga financiamiento barato y suficiente para la adquisición, construcción, mejoramiento y reparación de la vivienda a los trabajadores del estado que sean derechohabientes del Fondo pero que no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio.

1.7. Tipos de nombramientos de los trabajadores afiliados al FOVISSSTE

Un trabajador afiliado al FOVISSSTE es aquel que tiene una relación jurídica de trabajo en una de las dependencias o entidades enunciadas el artículo 4° de la Ley del ISSSTE, fracciones VII y X respectivamente. Al encontrarse afiliado al organismo, el trabajador podrá tener una Subcuenta del Fondo de la Vivienda y podrá obtener préstamos con garantía hipotecaria hasta en dos ocasiones de conformidad con los requisitos que establezca la propia Ley del ISSSTE y las Reglas para el Otorgamiento de Crédito que emita la Junta Directiva del ISSSTE. Las subcuentas de vivienda de los trabajadores se integrarán con las aportaciones que las dependencias y entidades realicen a su favor, y serán administradas por el FOVISSSTE en los términos establecidos en el artículo 167 de la Ley del ISSSTE.

En cuanto a la clasificación de los trabajadores afiliados al FOVISSSTE, ésta puede efectuarse de acuerdo las funciones o actividades

desempeñadas o a la durabilidad de la relación jurídica de trabajo. De acuerdo con el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito⁴⁰, las relaciones laborales pueden clasificarse en: A) Trabajadores de confianza, que son todos aquellos que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento; y, B) Trabajadores de base o de planta, que son todos aquellos que, por exclusión, no sean de confianza.

Por otra parte, la misma tesis del Tribunal Colegiado establece que si se atiende a la durabilidad de la relación laboral (factor tiempo), ésta puede clasificarse en: 1) Por tiempo indeterminado, que a su vez puede subclasificarse en: a) Permanente; y, b) De temporada. 2) Por tiempo determinado. 3) Para obra determinada; y, 4) Por inversión de capital determinado.

Al respecto, el artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional establece que los trabajadores del Estado se dividen en dos grupos: de confianza y de base. Adicionalmente a los grupos anteriores, el artículo 3° de la misma Ley establece que un trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Es decir, la relación jurídica de trabajo también puede tener origen a partir de que un trabajador figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, más esta vinculación no puede ser considerada como un nombramiento al quedar expresamente excluida de los mismos en el artículo 3° de la Ley mencionada.

⁴⁰ RELACIONES LABORALES. SU CLASIFICACIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Número de Tesis: I.3o.T.142 L. Tesis Aislada. Novena Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado de circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 1527.

De acuerdo con información a mayo de 2017 del FOVISSSTE⁴¹, el 9 por ciento de los acreditados ya no tienen una relación jurídica de trabajo con alguna dependencia o entidad del FOVISSSTE, el 52 por ciento de los acreditados son de base, el 24 por ciento son de confianza y el 4 por ciento son eventuales o que figura en las listas de raya, y para el restante 11 por ciento se tienen registradas otro tipo de contrataciones, como los honorarios asimilables a salarios.

De conformidad con lo anterior, se considerarán como tipos de nombramientos a aquellos actos formales mediante los que pueden clasificarse los trabajadores de acuerdo a las funciones o actividades desempeñadas en trabajadores de base o de confianza. Un trabajador de confianza será aquel que pueda ser clasificado en alguno de los tipos enunciados en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, exceptuando aquellos que pertenezcan a los trabajadores que señale el artículo 8°. Un trabajador de base será aquel que no esté clasificado como de confianza, como lo señala el artículo 6° de la Ley.

1.8. Inamovilidad de los trabajadores de base

De acuerdo al artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un trabajador de base es inamovible después de seis meses de servicio mientras no tenga una nota desfavorable en su expediente. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, inamovible es un adjetivo que significa fijo, o que no puede moverse⁴². Es decir, un trabajador inamovible es aquel que no puede ser removido de su puesto de trabajo a menos que medie una causa justa de acuerdo como lo establezca la Ley aplicable. Por lo tanto, un trabajador del estado con un nombramiento de base y que sea inamovible, no puede ser removido de su puesto de trabajo, a menos que medie una causa justa de acuerdo con la Ley

⁴¹ Fuente: "Medición y Monitoreo del Riesgo de Crédito de la Cartera de Crédito a mayo de 2017", FOVISSSTE.

⁴² Fuente: <http://dle.rae.es/?id=LB1i2Li>, consultada el 22 de junio de 2017.

aplicable, a diferencia de los trabajadores de confianza, que pueden ser removidos por el término de su encargo o de la obra para la que fueron contratados o por la pérdida de confianza del patrón o titular.

1.9. La medición del riesgo de crédito en los préstamos con garantía hipotecaria otorgados por el FOVISSSTE

De acuerdo con la Real Academia Española, riesgo se refiere a una contingencia o proximidad de un daño. De manera más específica, define al riesgo de crédito como aquel que sufre una entidad financiera derivado de la no devolución en plazo de los créditos concedidos a sus clientes⁴³. Por su parte, el diccionario de Oxford define al riesgo como una situación que implique la exposición a un peligro⁴⁴. De las definiciones anteriores se pueden identificar los siguientes elementos sobre la definición de riesgo: contingencia, proximidad de un daño, exposición a un peligro.

De acuerdo con el Vocabulario Jurídico redactado bajo la dirección de Henri Capitant, riesgo proviene del término italiano *risco*, que significa “de origen oscuro”, y se refiere a la eventualidad de un acontecimiento futuro, incierto o de plazo indeterminado que puede causar la pérdida de un objeto o cualquier otro daño⁴⁵. De esta definición pueden derivarse los siguientes elementos: eventualidad, acontecimiento futuro, incierto o de plazo indeterminado, puede causar un daño.

Tomando en cuenta los elementos citados, consideraremos que un riesgo es la posibilidad de que en el futuro se presente un acontecimiento que pueda generar una contingencia, causar un daño o exponer a un peligro.

⁴³ Fuente: <http://dle.rae.es/?id=WfT8tAMI>, consultada el 22 de junio de 2017.

⁴⁴ Fuente: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/risk>, consultada el 22 de junio de 2017.

⁴⁵ HENRI CAPITANT. Vocabulario jurídico. Redactado bajo la dirección de Henri Capitant y traducido del francés al castellano por Aquiles Horacio Guaglianone. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1986, p. 495.

En cuanto a la definición del riesgo de crédito, ésta puede tomarse de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (Disposiciones de Carácter General en lo subsecuente), que son aquellas que regulan la actividad del FOVISSSTE en los términos establecidos en el segundo párrafo del artículo 190 de la Ley del ISSSTE.

El artículo 59, fracción I, inciso a), numeral 1 de las Disposiciones de Carácter General define al riesgo de crédito como la pérdida potencial por la falta de pago de un acreditado o contraparte en las operaciones que efectúan los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, incluyendo las garantías reales o personales que les otorguen, así como cualquier otro mecanismo de mitigación. En este caso, el posible acontecimiento futuro es que el acreditado o contraparte no honren su obligación de pago y el daño equipara a la pérdida que sufriría una institución ante tal situación, y que depende de las garantías del crédito y la posibilidad de ejecutarlas en un juicio.

Por lo tanto, la medición del riesgo de crédito se refiere a la medición o estimación de la pérdida potencial que podría sufrir una institución ante la falta de pago de sus acreditados o contraparte. La medición del riesgo de crédito se realiza a partir de la multiplicación de tres elementos a estimar:

- a) La probabilidad de que se presente el evento que causa el daño, es decir, la probabilidad de que el acreditado o contraparte no cumpla su obligación de pago. La probabilidad permitirá determinar qué tan posible o eventual es el evento adverso. A esta probabilidad se le denomina probabilidad de incumplimiento.
- b) El valor del recurso que está expuesto al riesgo. A este valor se le denomina exposición al riesgo.
- c) La porción del valor del recurso expuesto al riesgo que podría perderse en caso de materializarse el riesgo. A esta porción se le denomina Severidad de la Pérdida.

En el caso del FOVISSSTE, la obligación de efectuar los cálculos anteriores está establecida el artículo 73, fracción II incisos c y h, de las Disposiciones de Carácter General, y la manera de calcularlos se encuentra descrita en el Apartado B “De la metodología de la Cartera Crediticia Hipotecaria de vivienda del INFONAVIT y FOVISSSTE”, de la Sección Segunda del Capítulo V del Título Segundo de las Disposiciones de Carácter General, misma que describiremos con mayor detalle en el Capítulo 4.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DEL FOVISSSTE

En el presente capítulo se expondrán, de manera cronológica, los antecedentes nacionales de la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado principalmente en el ámbito jurídico y legislativo.

2.1. Antecedentes del derecho de los trabajadores a la vivienda.

A principios del siglo XX, México comenzó a tener su revolución industrial. La construcción de los ferrocarriles y la introducción o expansión de los servicios públicos permitieron que las ciudades crecieran.

El crecimiento de la industria generó un incremento en el número de trabajadores urbanos. Los nuevos trabajadores, que antes eran artesanos o campesinos, llegaron a las ciudades dando origen a la aparición de los primeros barrios obreros.

Estos barrios obreros no tenían un ambiente higiénico y adecuado para el desarrollo de las familias de los trabajadores. Ignacio Manuel Altamirano relata lo siguiente:

“Del otro lado del canal que pone en comunicación los dos lagos y atraviesa la ciudad, están el barrio de la Candelaria de los Patos y otros rincones en que parecen esconderse la miseria más abyecta, la ignorancia más vergonzosa en estado de salvajez. Desde que se atraviesa el puente de la Soledad en Santa Cruz y se pierde uno en aquel laberinto de callejuelas sucias e infectas, todo anuncia que se ha entrado en la región de la fiebre y el hambre. Las grandes casas de vecindad son antiguas y destartaladas; en sus numerosas, estrechas y oscuras

viviendas, yacen hacinadas generaciones enteras de miserables, las calles no sólo son desaseadas sino inmundas, la atmosfera asfixiante (...) y en suma, por allí circulan centenares de hombres mujeres y niños envueltos en harapos⁴⁶.”

Las compañías mineras instaladas en ese entonces en el país, crearon zonas de vivienda para los trabajadores pero en condiciones deplorables como lo señala Bernardo García Díaz:

“Aunque vivieran en las galeras de la compañía o fuera de ellas, los obreros estaban lejos de la comodidad. En gran parte de los casos la misma habitación servía de sala, recamara y cocina. En todos, el ajuar no podría ser más sencillo: unas cuantas sillas, una rústica mesa, un rinconero, un canasto, un baúl para ropa o un clavo para colgarla. El que podía se compraba una cama de tablas y el que no descansaba en un petate. No había agua potable dentro de las casas y debía acarrearla desde llave colocadas en las esquinas de las galeras o sacarla del pozo⁴⁷.”

Esta situación perduró durante la primera década de siglo XX, hasta que la clase obrera y campesina se levantó en armas reclamando un cambio, y dando origen a la Revolución.

2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Revolución Mexicana permitió que las demandas de los campesinos y obreros se plasmaran en la Constitución. Se incluyeron cuestiones de orden social, laboral, de justicia y democracia. Gonzales Casanova recuerda que

⁴⁶ MONSIVAIS, Carlos. Imágenes de la tradición viva, Fondo de Cultura Económica /UNAM, México, 2006, pp. 571-572.

⁴⁷ GARCÍA RUIZ, Bernardo, Un pueblo fabril del Porfiriato: Santa Rosa Veracruz, Fondo de Cultura Económica /SEP, México, 1981, p.71.

“A principios de 1917 fue promulgada la Constitución más avanzada de su tiempo, con los artículos 27 y 123, tachados de bolcheviques por terratenientes, industriales y el clero. Consagraban el reparto de tierras, los derechos de los trabajadores a la asociación y la huelga, así como un sistema de Juntas de Conciliación y Arbitraje, destinado a convertir al gobierno en conciliador y árbitro de los problemas obrero-patronales”⁴⁸.

Como lo señala Mora Rocha, corresponde a la Constitución mexicana de 1917 el mérito de abordar el problema social de los trabajadores. Consagró por primera vez al trabajo en uno de sus preceptos, el artículo 123, y lo ubicó en el campo general del derecho como una rama autónoma⁴⁹. Sin embargo, la promulgación de la Constitución únicamente significó el comienzo de un proceso de construcción del marco jurídico de las relaciones laborales y sociales.

En lo concerniente a la relación jurídica de trabajo, la Constitución no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus empleados. Tampoco brindó seguridad jurídica en cuanto quien debía regular en materia de trabajo. El artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados podrían legislar en dicha materia. Por ello la importancia de la reforma de 1929 a la Constitución a sus artículos 73, fracción X, y 123, en su preámbulo y fracción XXIX. La reforma reservó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia del trabajo ordinario, entre patrones civiles y sus trabajadores. Dicha facultad permitió a éste la expedición de la Ley Federal del Trabajo posteriormente⁵⁰.

En cuanto al derecho a la vivienda, éste se establecía en la fracción XII del artículo 123 constitucional. Obligaba a todas las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase a proporcionar a los trabajadores

⁴⁸ GONZALEZ CASANOVA, Pablo. En el primer gobierno constitucional (1917-1929). Siglo XXI. México, 1980, p. 27.

⁴⁹ MORA ROCHA, Jose Manuel, Elementos Prácticos del Derecho de Trabajo Burocrático, Op. Cit., p. 11.

⁵⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 60-66.

habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, determinaba que esa obligación se cumpliría mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda. El objetivo era constituir depósitos en favor de sus trabajadores e instaurar un sistema de financiamientos que permitiera otorgar créditos para vivienda baratos y suficientes para los trabajadores.

Para implementar el ordenamiento constitucional era necesario el surgimiento de nuevas instituciones. Además, el Estado revolucionario requería crear una sólida relación con los obreros, los trabajadores gubernamentales y sus sindicatos. Así, Álvaro Obregón, al convertirse en presidente, fomentó que las instituciones de gobierno se ocuparan en fortalecer el nuevo régimen, haciéndose aliadas de las organizaciones obreras privadas y burocráticas.

2.3. Ley Federal del Trabajo de 1931.

Aun después de expedida la Constitución, los conflictos obrero patronales continuaron y no contaban con el apoyo de las instituciones. Los patrones abusaban de sus trabajadores imponiéndoles jornadas excesivas de trabajo. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia se dedicó a amparar a propietarios contra cualquier fallo de las juntas de Conciliación y Arbitraje favorable a los trabajadores⁵¹.

En 1929, el Presidente Emilio Portes Gil emitió un proyecto de Código Federal de Trabajo. En su artículo 3° disponía que se “sujetaran a las disposiciones del artículo 123 constitucional todos lo trabajadores y patrones, incluyendo al Estado cuando tenga carácter de patrón”. Sin embargo, este proyecto fue desechado por el Congreso.

⁵¹ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, La clase obrera en la historia de México, primera Edición, Editorial Sigo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1980, p. 28.

Fue hasta el 18 de agosto de 1931 que se promulgó la Ley Federal del Trabajo. Permitió mantener la paz industrial y laboral ya que concilió con su aplicación muchos intereses encontrados⁵². Fue derogada en 1970 cuando se publicó la Ley Federal del Trabajo vigente.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones. Ordenaba en su artículo 2° que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil. Por ello, prevalecía la inseguridad jurídica para estos trabajadores.

2.4. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Como se interpreta líneas arriba, el Estado se había preocupado por regular el trabajo de los particulares. Estaba pendiente una regulación específica para el trabajo burocrático que se adaptara a los casos concretos de la nueva administración pública. En tal sentido, el Presidente Emilio Portes Gil, en su discurso con motivo de los trabajos de la Ley del Trabajo en 1929 mencionaba lo siguiente:

“El Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad y tan urgente como la expedición de este Código de Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador al servicio del Estado y que deberá comprender el derecho del trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.; aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución”.

Como lo resalta Mora Rocha, el proyecto del Presidente Portes Gil contemplaba no sólo el trabajo burocrático de la Federación, sino que inclusive

⁵² CANTÓN MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Op. Cit. P. 54.

trataba de instrumentar este tipo de trabajo en las entidades federativas y hasta en los municipios de estos⁵³. Señalaba en su artículo 3° que estarían sujetos a las disposiciones los trabajadores e inclusive el Estado cuando éste tuviera carácter de patrón. Sin embargo, la regulación fue rechazada por el Congreso.

La falta de regulación generaba inseguridad jurídica entre los trabajadores del Estado. Hasta 1934, siendo Presidente Interno el general Abelardo L. Rodríguez, se emitieron las primeras disposiciones relativas al trabajo burocrático. Se promulgó “El Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”. Este acuerdo solo tuvo vigencia durante el tiempo en que duró el mandato de Abelardo L. Rodríguez.

Lázaro Cárdenas del Río, durante su campaña presidencial, prometió a los trabajadores del Estado, la expedición de normas protectoras. Durante los meses de noviembre y diciembre de 1937, ya siendo presidente, se analizó primero en la Cámara de Senadores y después en la Cámara de Diputados la iniciativa de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El Estatuto incluía a todos los trabajadores del Estado Federal. León Magno Meléndez explica que el proyecto presentado por Cárdenas tenía una diferencia notable en relación a proyectos pasados, ya que consideraba a todos los trabajadores, incluyendo a los que prestaban sus servicios en el poder judicial y en el poder legislativo⁵⁴.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año. Se convirtió en el primer

⁵³ MORA ROCHA, Jose Manuel, Elementos Prácticos del Derecho de Trabajo Burocrático, Op. Cit., p. 44

⁵⁴ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Derecho burocrático: incertidumbre jurídica, Editorial Porrúa, México, 2011, pp. 135 y 136.

ordenamiento que reguló la relación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado. Fue reformado en 1941.

En 1941 el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo Estatuto. De acuerdo con Cantón Moller, en realidad únicamente reformó el que se encontraba vigente⁵⁵. Su contenido general, orientación política y social y contenido jurídico eran muy similares al de 1938. Contenía algunas adiciones de nuevos cargos o empleos a los llamados “de confianza”. Este instrumento jurídico tuvo una vigencia de 22 años y fue la base para que se elevaran a rango constitucional los derechos de los servidores públicos.

El Estatuto de 1941 tenía dos peculiaridades, como lo menciona Mora Rocha. En su artículo 1° establecía: “La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros”. El precepto implicaba que la titularidad del Estado-patrón en la relación de trabajo recaía en las autoridades y funcionarios y sus trabajadores. Asimismo, no incluía a los trabajadores de organismos descentralizados.

2.5. Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1959.

A mediados del siglo XX, a pesar del desarrollo industrial y modernización de la economía, en México no se consideraba la integración de servicios de protección para los trabajadores urbanos y rurales. Los trabajadores estaban expuestos inevitablemente a la enfermedad, los accidentes, la vejez, el desempleo y la muerte.

Con el artículo 123 constitucional se buscó resolver los problemas laborales y otorgar garantías de seguridad social a los trabajadores. Se dio una

⁵⁵ CANTÓN MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Op. Cit., pp. 81 y 82.

mayor organización de los sectores populares. Las agrupaciones de trabajadores, obreros y campesinos, demandaban que se cumpliera con el ideario social del constituyente de Querétaro. Esto significaba un cambio sustancial en la concepción de la seguridad social, pues ésta ya se concebía como un derecho que debía cumplirse.

Bajo los regímenes presidenciales de Álvaro Obregón, y en particular de Plutarco Elías Calles, se incrementó la movilización obrera que demandaba el cumplimiento de la Constitución. La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) cuyo principal líder era Luis N. Morones, aumentó de 50 mil miembros en 1920 a 1 millón 500 mil en 1925⁵⁶.

Se formularon varios proyectos de ley para constituir el seguro social. Durante el gobierno de Álvaro Obregón se emitió un proyecto de Ley de Seguro Social (1921) y en 1922 fue promulgada la Ley de accidentes Industriales que ordenaba la creación de cajas para cubrir los riesgos profesionales. No bastó para satisfacer las demandas sociales.

Plutarco Elías Calles se ocupó en unificar prestaciones y servicios que se habían creado desde el porfiriato⁵⁷. El 12 de agosto de 1925 emitió un decreto que permitía la creación de la Dirección de Pensiones Civiles. El 25 de agosto del mismo año, se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro. Se pretendía formar un fondo de pensiones y préstamos hipotecarios, con la contribución de los propios trabajadores y la ayuda del Estado. Entre las pensiones propuestas estaban la de retiro por edad o por inhabilitación.

La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro era un organismo público descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia. Tenía asignada la misión de integrar un sistema de seguridad social para los

⁵⁶ ZARAUZ LÓPEZ, Héctor, ISSSTE: 50 años de desarrollo y progreso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, México, 2009, p. 24.

⁵⁷ www.juridicas.unam.mx/publica/librec/rev/rap/cont/69/.../pr48.pdf

servidores públicos. Trataba de crear mejores condiciones laborales para los empleados públicos, que hasta entonces vivían en la incertidumbre e inseguridad jurídicas. Estaba facultada para otorgar pensiones por vejez, inhabilitación, muerte o retiro y para dar préstamos a los trabajadores afiliados. Sin embargo, la atención médica no quedó incluida en sus atribuciones.

Los trabajadores del Estado buscaban atención médica privada o, en el mejor de los casos, los patrones otorgaban subsidios, subrogaban la atención o creaban sus propios servicios médicos⁵⁸.

Siendo presidente Emilio Portes Gil, fue aprobada una reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional que permitía la creación de un instituto de seguridad social para la población al dictar lo siguiente:

“Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.”

El 10 de diciembre de 1942, el presidente Ávila Camacho presentó una iniciativa de ley en la que proponía la creación de un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia. Así la Ley del Seguro Social fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. Comprendía los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, y de enfermedad y accidentes. El Estado asumía la responsabilidad de otorgar seguridad, tranquilidad, trabajo y salud a la población. El Instituto Mexicano del Seguro Social fue fundado el 5 de abril de 1943 y comenzó su funcionamiento el 1 de enero de 1944.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tuvo una rápida expansión. Mientras en 1944 había 355 mil afiliados; en 1950, eran 974 mil. Sus efectos se

⁵⁸ ZARAUZ LÓPEZ, Héctor, ISSSTE: 50 años de desarrollo y progreso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Op. Cit., p. 25

manifestaron rápidamente en reducciones de los índices de mortalidad y aumento de la expectativa de vida⁵⁹.

El 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles. Intentaba sustituir a la promulgada en 1925. Inicialmente sólo se aplicó a los trabajadores del magisterio y los veteranos de la Revolución. Al año siguiente el ordenamiento fue reformado. Se ampliaron las prestaciones e incorporaron a la seguridad social un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

La nueva Ley de Pensiones Civiles trajo beneficios importantes para el sector de los trabajadores del Estado. Se volvió obligatoria para todos los empleados y funcionarios públicos. Disminuyó la edad de pensión a 55 años y suprimió el retiro forzoso. Aumentó las aportaciones del Estado a la seguridad social. Amplió las facilidades para obtener préstamos y disminuyó su tasa de interés.

En 1959, el apartado B del artículo 123 constitucional fue adicionado para incorporar las propuestas establecidas en el Estatuto Orgánico de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE) de 1928. Con motivo del XXXI aniversario de la expedición de este documento, en una ceremonia celebrada en el palacio de Bellas Artes de la Ciudad de México, el presidente Adolfo López mateos, anunció que enviaría al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959. Así, al año siguiente, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en el ISSSTE.

El Instituto inició funciones el 1° de enero de 1960 y comenzó a atender a casi medio millón de personas. Su objeto era proteger a los empleados del Estado ante los riesgos del propio trabajo y proporcionar atención médica y servicios sociales a sus agremiados y familias.

⁵⁹ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, La seguridad social y el Estado Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 142.

Nació como un organismo descentralizado con un gobierno bipartito. Su administración quedaba en manos de una Junta Directiva integrada por tres representantes del gobierno, tres de la FTSE y por el Director General que sería nombrado por el Presidente de la República. Su patrimonio se integró con⁶⁰:

- a) Las propiedades, derechos y obligaciones que formaban parte de la Dirección general de Pensiones Civiles y de Retiro.
- b) Las aportaciones de los trabajadores y pensionistas (8% de sus salarios).
- c) Las aportaciones de las entidades y organismos públicos (hasta sumar el 12.25% de los sueldos de los trabajadores).
- d) El importe de los créditos e intereses a cargo de los trabajadores, de las entidades y de los organismos públicos,
- e) Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtuvieran de sus inversiones.
- f) El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescribieran a su favor.
- g) El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de la Ley.
- h) Las donaciones, herencias y legados que le hicieren.
- i) Los bienes muebles e inmuebles que las entidades y organismos públicos destinaran y entregaran.
- j) Cualquier otra percepción de la cual resultare beneficiario.

El alcance de la Ley del ISSSTE rebasó el ámbito laboral. Creo una amplia red de protección. Su intención era que se cubriera de manera integral al servidor público y sus familias. Incluía cuidados de maternidad, partos, guarderías, salud, alimentación, vestido, descanso, formación cultural, recreación y deporte. Sumó prestaciones no consideradas inicialmente como la readaptación de inválidos y el otorgamiento de créditos para adquisición de habitaciones. Por ello, significó una gran conquista para los trabajadores y para todo el país.

⁶⁰ ZARAUZ LÓPEZ, Héctor, ISSSTE: 50 años de desarrollo y progreso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Op. Cit., p. 36.

2.6. Creación del Apartado B del Artículo 123 Constitucional en 1960.

El artículo 123 elaborado por el Congreso Constituyente, no consideraba a los trabajadores al servicio del Estado. A instancia del sector de empleados públicos, el Presidente Adolfo López Mateos presentó a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de Reforma Constitucional al artículo en cuestión. Los Estatutos de 1938 y 1941 fueron la referencia para adicionar el apartado B al artículo 123 de la Constitución.

Proponía elevar a rango constitucional las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. Fue aprobado el 21 de octubre de 1960 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1969. La modificación a la constitución fue publicada aun cuando no existía Ley Reglamentaria.

Cabe señalar, como anécdota, que se necesitó de una reforma por un error que se cometió. El 16 de diciembre de 1960, se sometió a aprobación del Congreso una reforma para adicionar la fracción IV del apartado B. Consistía en adicionar las palabras “y en las entidades de la República”. De otra manera, los trabajadores del Estado, cuando laboraban en alguna de las entidades federativas, tendrían percepciones mayores que el salario de ese lugar porque en la mayoría de ellas los salarios mínimos generales eran inferiores al del Distrito Federal. Se aprobó unánimemente por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados con dispensa de trámite, reformándose el artículo el 21 de septiembre de 1970.

La reforma al artículo 123 constitucional retomó regulaciones relativas al trabajo, contenidas en la Ley Federal del Trabajo, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social y la Ley de Pensiones Civiles. Lo novedoso de la reforma fue que consolidó constitucionalmente la diferencia jurídica y reglamentaria entre los trabajadores particulares y los del Estado. El maestro Carlos Reynoso Castillo explica que en el caso de México, se optó por una alternativa particular consistente en elevar a nivel constitucional una distinción de regímenes laborales, entre privado y público, tratando de dar un

fundamento legal a una situación que ya se venía dando en los hechos y que era la diferenciación entre los dos sectores en materia laboral⁶¹.

2.7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional de 1963.

A iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, el 28 de diciembre de 1963 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional. Se derogó el Estatuto Jurídico, con excepción de aquellas normas dictadas a favor de los veteranos de la Revolución.

La nueva Ley seguía la línea y principios marcados en el Estatuto que le había precedido, y reconocía nuevos derechos en favor del Servidor Público. Se normó principalmente a la jornada de trabajo, la estabilidad en el empleo, los salarios, los requisitos reguladores del escalafón, el derecho de huelga, la protección en caso de accidentes, las enfermedades profesionales o no profesionales, la jubilación, la muerte, el acceso a la vivienda, y la protección específica de la mujer.

2.8. Creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1972.

La principal finalidad de la nueva Ley de Pensiones Civiles de Retiro era constituir un fondo de jubilaciones y un fondo de préstamos hipotecarios para los trabajadores del Estado. Los créditos se entregarían en caso de que hubiera excedentes después de cubrir las percepciones de los trabajadores retirados. Eran

⁶¹ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Segunda Edición, Porrúa, México, 2006. pp. 22 y 23.

de cinco mil pesos para adquisición o construcción de una casa habitación. Llegaban hasta quince mil pesos para la compra y la habilitación de tierras de cultivo. Además, ordenaba un nuevo porcentaje de interés anual como tasa mínima.

Sin embargo, como lo señala Alderete-Hass, con la muerte de Obregón el país entro al Maximato. Durante el periodo, el gobierno no se concedió importancia a la vivienda más allá de la continuación de los programas de la Dirección general de Pensiones Civiles y de Retiro⁶².

Al convertirse en Presidente de México, Lázaro Cárdenas rompió con Plutarco Elías Calles y puso fin al Maximato. De inmediato implementó una política de masas con la finalidad de recibir el apoyo de las agrupaciones sindicales. A partir de 1931, con la publicación de la Ley Federal del Trabajo, la vivienda para los trabajadores comenzó a convertirse en acciones concretas. En septiembre de 1933 fue inaugurado el primer conjunto habitacional construido en el país en beneficio de la clase obrera con el nombre de Casa Obrera Mínima⁶³.

En su Declaración de principios, la FTSE, hablaba sobre la necesidad de vivienda. Exigía al Estado que construyera casas habitación para los empleados públicos y que expropiara los terrenos necesarios para establecer colonias de trabajadores del Estado⁶⁴.

Con la Ley de Pensiones Civiles de 1947 se permitió que parte de los fondos de pensiones fueran canalizados a la construcción de colonias para burócratas dentro y fuera del Distrito Federal. Como ejemplos se tienen las unidades habitacionales Presidente Juárez, con 984 departamentos, y el Centro Urbano

⁶² ALDERETE-HASS, José. La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda 1917-1988. Alianza Editorial. México, 1991, p. 60.

⁶³ AYALA ALONSO, Enrique. La mecanización de la casa en el siglo XX, en: TERRONES LÓPEZ, María Eugenia (coordinadora), Historia de la vivienda en México, México, FOVISSSTE, 2010.

⁶⁴ VV, AA, La lucha por la ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la Federación de los Trabajadores al Servicio del Estado, en Testimonios históricos, México, FSTSE, s.f.

Presidente Alemán, con mil 80 departamentos⁶⁵. Enrique Ayala Alonso señala: “Con el tiempo, la institución adquirió terrenos en la periferia de la ciudad de México, donde fundó fraccionamientos en los que se ofrecía a los compradores diversidad de modelos de casas”⁶⁶.

Sin embargo, fue hasta el gobierno del presidente Luis Echeverría, ante el agotamiento del modelo económico y el fortalecimiento de los sindicatos, que el Estado creó dos nuevas instituciones: el INFONAVIT y el FOVISSSTE.

El 10 de noviembre de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformaba la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional, el cual ordenaba lo siguiente:

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

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

⁶⁵ ZARAUZ LÓPEZ, Héctor, ISSSTE: 50 años de desarrollo y progreso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Op. Cit., p. 29.

⁶⁶ AYALA ALONSO, Enrique. La mecanización de la casa en el siglo XX, Op. Cit. p. 160.

Ante dicha reforma fue necesario modificar otros ordenamientos, principalmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se incluyeron dentro de las retenciones, descuentos o deducciones al salario, el pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo de la Vivienda. Los préstamos eran destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Asimismo, se incluyeron como obligaciones de los titulares el cubrir las aportaciones para integrar dicho fondo.

En cuanto a la Ley del ISSSTE, se estableció con carácter obligatorio la prestación de créditos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Diez años después, el 27 de diciembre de 1982, se modificó el artículo cuarto de la Constitución, para incluir un nuevo derecho: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

También en 1982 se promulgó una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ordenaba en su artículo segundo que la seguridad social de los trabajadores debía comprender, entre otros beneficios, los "préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos o casas, construcción, reparación, ampliación, o mejoras a las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos". También señalaba que los préstamos debían tener una garantía hipotecaria.

En 1986 se publicó una nueva reforma a la ley del ISSSTE. Se hicieron precisiones respecto a la administración del FOVISSSTE. Los recursos de la institución dejaron de concentrarse en la Tesorería de la Federación. Contempló,

por primera vez, cofinanciamientos para la adquisición de vivienda. Los créditos quedaron sujetos a un interés anual mínimo del 4% sobre saldos insolutos. Finalmente, como requisito para acceder a un crédito se estableció que debía tener un mínimo de 18 meses de antigüedad.

No obstante, fue hasta 1993 cuando el FOVISSSTE tuvo una de las reformas más profundas. El 4 de enero se emitió un decreto por medio del cual se adicionaban o derogaban diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE. Tras la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se determinó que las dependencias y entidades estarían obligadas a cubrir las aportaciones correspondientes al fondo de vivienda mediante cuentas individuales a nombre de los trabajadores. Además, se derogó el artículo de la Ley que permitía que los recursos del FOVISSSTE se aplicaran a la adquisición de los terrenos que se destinarán a la construcción de viviendas y unidades habitacionales. Con ello se dio la transformación del FOVISSSTE, de una entidad constructora de vivienda a una entidad financiera.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL FOVISSSTE

El objetivo del presente capítulo es el de exponer el marco jurídico aplicable al FOVISSSTE, ya sea que le de origen como organismo de la Administración Pública Federal; que delimite su administración y objeto; o que regule la relación de trabajo con sus trabajadores.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución mexicana fue promulgada el 5 de febrero de 1917. Contiene 136 artículos organizados en capítulos que componen sus nueve Títulos.

Los preceptos que establecen el derecho a la vivienda son los artículos 4° y 123°. El párrafo séptimo del artículo 4° establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Por su parte, la fracción XII del apartado A del artículo 123 establece lo siguiente:

“Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.”

Esta misma fracción da origen al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Es un organismo descentralizado tripartito, es decir, está dirigido por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Estado. Tiene el objetivo de recibir las aportaciones que hagan las empresas a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

En cuanto al derecho a la vivienda de los trabajadores del Estado, éste se sustenta en el inciso f) de la fracción XI del artículo 123 constitucional, al ordenar que se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

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

Sin embargo, a diferencia del INFONAVIT, las aportaciones, en el caso del FOVISSSTE, son enteradas al organismo encargado de la seguridad social de los Trabajadores del Estado, el ISSSTE, y no al propio Fondo. Asimismo, establece que será regulada en la Ley del ISSSTE la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado Fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos. Lo enunciado anteriormente es el fundamento de que el Fondo sea un organismo desconcentrado del ISSSTE, y no tenga personalidad jurídica ni patrimonio propios a diferencia del organismo homólogo, el INFONAVIT.

Por otra parte, los artículos de la Constitución que se refieren a la relación laboral entre los trabajadores y el patrón, así como a los servidores públicos y las Dependencias del Gobierno se encuentran en los artículos 5°, 108 y 123.

El artículo 5° establece la libertad de las personas a dedicarse a la profesión, actividad o trabajo que les acomode, mientras sean lícitos. Asimismo señala que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución.

Por su parte, el artículo 108 define a los servidores públicos como los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que

desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

Finalmente, el artículo 123 constitucional regula la relación jurídica de trabajo entre particulares, en su apartado A, y entre el Estado y sus trabajadores en su apartado B. Del artículo se desprenden dos leyes reglamentarias para cada uno de sus apartados; la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B.

3.2. Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970. Consta de 1010 artículos divididos en dieciséis títulos.

De acuerdo con el artículo 1º, la Ley Federal del Trabajo rige las relaciones comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución.

Si bien, de conformidad con el artículo 108 constitucional los trabajadores de los organismos descentralizados son servidores públicos o trabajadores del Estado, la relación jurídica de estos se rige por la Ley Federal del Trabajo, porque no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, como lo establece la siguiente jurisprudencia:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas

al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.”⁶⁷

No obstante lo anterior, en el ISSSTE, aunque en la solución de conflictos laborales aplica lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, en la práctica, como en el establecimiento de las prestaciones o condiciones de trabajo, se rige por la Ley burocrática, como puede advertirse de la siguiente jurisprudencia:

“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS TRABAJADORES TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS,

⁶⁷ ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Número de registro IUS: 200199. Jurisprudencia. Materia: Laboral Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, febrero de 1996, p. 52.

PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES QUE ESTABLECEN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD QUE INSTITUYE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su apartado A, el régimen jurídico a que están sujetas las relaciones laborales de los patrones con los obreros, jornaleros, domésticos, artesanos y, en general, todos los obligados por un contrato de trabajo; en concordancia con dicho apartado, la Ley Federal del Trabajo prevé, entre otros beneficios para los trabajadores, con cargo al patrón, la prima de antigüedad (artículo 162); por su parte, el apartado B del indicado precepto constitucional instituye los principios fundamentales que rigen las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por la otra; este apartado y las leyes que lo reglamentan, aunque no establecen la prima de antigüedad, sí instauran otros beneficios para los servidores públicos con motivo de su antigüedad, con cargo principalmente al presupuesto de egresos y, de manera más reducida, a dichos trabajadores. Ahora bien, los dos sectores laborales mencionados están claramente catalogados en cuanto a su régimen, lo que no sucede con los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados de orden federal, respecto de los cuales no existe un sistema ordenado, pues en unos casos se gobiernan por el referido apartado A y otros por el B; tal incertidumbre, sin embargo, no debe llevar a aceptar que un trabajador de un organismo descentralizado, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene derecho a los beneficios por antigüedad que se establecen en ambos apartados, porque tal extremo no lo establece ninguna norma constitucional ni legal, y tampoco puede, jurídicamente, apoyarse en la jurisprudencia P./J. 1/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 52, con el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL

SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.", porque no produce el efecto de modificar las relaciones jurídicas entre el citado Instituto y sus trabajadores durante el tiempo que duró la relación laboral, y si bien es cierto que obliga a los tribunales, también lo es que la aplicación que éstos hagan de ella debe apegarse a la lógica. Por tanto, si un trabajador del referido Instituto que laboró bajo el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, ya recibió los beneficios por antigüedad correspondiente, como son los aumentos quinquenales de su sueldo y la pensión relativa, no tiene derecho, además, al pago de la prima de antigüedad establecida en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo.”⁶⁸

El derecho a la vivienda de los trabajadores es retomado por la Ley Federal del Trabajo en los artículos 28, fracción I inciso b), 28-A, fracción III, 97, fracción III, y 110 fracción III, y aquellos comprendidos en el Capítulo III del Título Quinto.

En especial el artículo 110 de la Ley, en su fracción III, faculta a realizar descuentos a los salarios de los trabajadores para cubrir prestamos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Por su parte, el Capítulo III de la Ley mencionado, retoma la obligación de las empresas a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, para lo cual deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de sus trabajadores. Estas aportaciones son

⁶⁸ INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS TRABAJADORES TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS, PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES QUE ESTABLECEN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD QUE INSTITUYE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Número de registro IUS: 175306. Jurisprudencia. Materia: Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, abril de 2006, p. 203.

consideradas como gastos de previsión social y con ellas se crea el Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores.

Por otro lado, el Capítulo III BIS del Título Quinto trata de la productividad, formación y capacitación de los trabajadores. En dicho capítulo, se impone la obligación a los patrones de proporcionar a todos los trabajadores la capacitación o el adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida, su competencia laboral y su productividad.

3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

La Ley vigente fue publicada el 28 de diciembre de 1963. Consta de 165 artículos divididos en diez títulos. En ella se determinan los elementos que dan origen a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y los servidores públicos.

Si bien, el artículo 1° de la Ley señala las dependencias e instituciones a quienes les es aplicable dicha Ley, entre las cuales se encuentra el propio ISSSTE, como se menciona en la jurisprudencia anterior con número de registro 200199, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en que dicha incorporación es inconstitucional. Lo anterior derivado de que la titularidad, al ser el Instituto un organismo descentralizado, no corresponde al Poder Ejecutivo Federal, sino a la propia administración de la institución.

No es menester en este momento señalar las obligaciones y derechos de los titulares y trabajadores en dicha Ley, sino rescatar precisamente aquellas que homológamente a la Ley Federal del Trabajo da origen al FOVISSSTE.

En dicho sentido, el artículo 38 de la Ley, en su fracción VI, faculta a la realización de descuentos al salario de los trabajadores para el pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la

adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Por su parte, el artículo 43, fracción VI inciso h), impone la obligación a los Titulares a constituir depósitos a favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda. De acuerdo con esta norma, el Fondo tendrá como fin el establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a los trabajadores afiliados créditos barato o suficiente para que adquieran habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

El mismo artículo anterior señala que las aportaciones que hagan los titulares para integrar el fondo de la vivienda deberán de ser enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley vigente fue publicada el 29 de diciembre de 1976. Consta de 50 artículos divididos en tres títulos. En ella se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La administración pública paraestatal, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley, se compone de: a) los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley, son organismos descentralizados, como el ISSSTE, aquellos creados por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

3.5. Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Ley vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. Consta de 68 artículos divididos en dos capítulos. Su artículo 1º establece que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley, las entidades paraestatales, gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Para ello, cuentan con una administración ágil y eficiente.

La fracción IX de su artículo 15 establece que deberá establecerse el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado.

Por otra parte, el artículo 59 establece que los directores generales de las entidades tendrán como una de sus facultades la de suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores.

3.6. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Ley vigente consta de 254 artículos divididos en seis Títulos. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007. Derogó la Ley emitida el 27 de diciembre de 1983, y que a su vez sustituyó la emitida por el Presidente Adolfo López Mateos el 30 de diciembre de 1959.

El derecho a la seguridad social otorgado por la Constitución es contemplado y regulado de manera más amplia en la Ley Federal para los

Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE).

La Ley del ISSSTE, en su artículo 5° da origen al ISSSTE, un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios con domicilio en la Ciudad de México, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes. En tal sentido, dicho artículo, le otorga al ISSSTE la administración de los seguros, prestaciones y servicios que cubren la seguridad social de los trabajadores del Estado establecidos en la misma Ley, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados.

Los préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda quedaron establecidos en la fracción I del artículo 4 de la Ley como una prestación de los Trabajadores del Estado afiliados al ISSSTE. En este sentido, el capítulo IX del Título SEGUNDO trata sobre el Sistema Integral de Crédito. Dentro de él, su sección Segunda establece el Crédito para Vivienda dando origen al FOVISSSTE mediante el artículo 167 al establecer que “El Instituto administrará el Fondo de la Vivienda que se integre con las Aportaciones que las Dependencias y Entidades realicen a favor de los Trabajadores.”

Asimismo, dicho artículo establece que el objeto del Fondo de la Vivienda es el de “establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los Trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria”.

Para el cumplimiento de su objeto, el Fondo de la Vivienda dispondrá de los recursos establecidos en el artículo 168 de la Ley, los cuales son:

- I. Las Aportaciones que las Dependencias y Entidades enteren al ISSSTE a favor de los Trabajadores;
- II. Los bienes y derechos adquiridos por cualquier título, y

- III. Los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores fracciones.

Estos recursos deben destinarse según lo establecidos en el artículo 169, es decir:

- I. Al otorgamiento de créditos para:
 - a. La adquisición o construcción de vivienda;
 - b. La reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c. El pago de los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.
- II. Al pago de capital e intereses de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores en los términos de ley;
- III. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda conforme a esta Ley;
- IV. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines, y
- V. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Los derechohabientes del FOVISSSTE quedan establecidos en el mismo artículo como los Trabajadores que sean titulares de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda de las Cuentas Individuales y que tengan depósitos constituidos a su favor por más de dieciocho meses en el Instituto. Dichas subcuentas deberán ser administradas por el FOVISSSTE y las personas deberán ser trabajadores de alguna de las Dependencias o Entidades establecidas en el artículo 1 de la Ley, las cuales son:

- I. La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;
- II. Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

- III. El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;
- IV. La Procuraduría General de la República;
- V. Los órganos jurisdiccionales autónomos;
- VI. Los órganos con autonomía por disposición constitucional;
- VII. El Gobierno de la Ciudad de México, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial de la Ciudad de México, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y
- VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Cabe señalar que el texto del artículo 1 de la Ley del ISSSTE, hace mención al Distrito Federal y no a la Ciudad de México. Sin embargo, ésta le es aplicable conforme a lo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

Como se aprecia de la lectura del primer artículo de la Ley, quedan excluidos los trabajadores de la administración pública descentralizada con excepción de aquellos que laboren en el mismo instituto, lo cual es coincidente con la siguiente tesis jurisprudencial:

“ISSSTE. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, AL INCLUIR EN EL RÉGIMEN DEL INSTITUTO A SUS PROPIOS TRABAJADORES NO ES INCONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo público descentralizado y de acuerdo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la relación con sus trabajadores se rige por su Apartado A, ello no impide que el Instituto otorgue a sus trabajadores las prestaciones de seguridad social correspondientes; pues al respecto, resultan inaplicables los criterios contenidos en las jurisprudencias números P./J. 1/96 y 2a./J. 22/96, emitidas respectivamente, por el Tribunal en Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los rubros: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL." y "COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.", ya que éstas se refieren a conflictos de tipo laboral y no a la prestación de la seguridad social, pues determinaron la inconstitucionalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al incluir a los organismos descentralizados dentro de los destinatarios de la ley, a pesar de que por la relación laboral con sus trabajadores deben regularse por el citado artículo 123, Apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, por lo que sería un contrasentido que el Instituto, contando con los medios económicos e infraestructura necesarios que le permiten otorgar las prestaciones de seguridad social y aplicar los descuentos de las cuotas correspondientes a su personal, no pudiera proporcionar las

prestaciones respectivas a sus propios trabajadores, máxime si ello no se opone a lo previsto en la norma constitucional señalada”.⁶⁹

3.7. Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Estatuto vigente fue emitido por la Junta Directiva del ISSSTE mediante el ACUERDO 57.1344.2014 el 29 de abril de 2014 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2014. Consta de 96 artículos divididos en 5 Títulos.

El artículo 2° establece que las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento son de carácter general y deben ser observadas por los órganos de gobierno, la Secretaría General y por las Unidades Administrativas Centrales y Desconcentradas del Instituto, como su Fondo de la Vivienda.

En el Estatuto se establecen las facultades de los órganos de gobierno del ISSSTE y del FOVISSSTE. Estos son la Junta Directiva del ISSSTE, la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE y el Director General del ISSSTE. Asimismo, establece las facultades del Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE.

El artículo 24 del Estatuto establece las facultades del Director General, entre las cuales se encuentra la de formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias procedentes conforme a las Condiciones Generales de Trabajo.

⁶⁹ ISSSTE. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, AL INCLUIR EN EL RÉGIMEN DEL INSTITUTO A SUS PROPIOS TRABAJADORES NO ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Número de registro IUS: 165971. Jurisprudencia. Materia: Constitucional, Laboral Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 9.

Por su parte, el artículo 56 establece dentro de las facultades de la Secretaría General del ISSSTE la de Determinar, administrar, coordinar y vigilar el proceso de vigencia de derechos de los trabajadores.

3.8. Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Reglamento vigente fue emitido por la Junta Directiva del ISSSTE el 9 de junio de 2015 mediante Acuerdo 63.1349.2015 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017. Consta de 116 artículos divididos en cuatro títulos.

De acuerdo con el artículo 1º del reglamento, el instrumento tiene por objeto establecer la organización y el funcionamiento del FOVISSSTE, con la finalidad de cumplir con la Ley del ISSSTE, el Estatuto Orgánico del Instituto y las demás disposiciones aplicables.

Según lo establecido en el Capítulo Primero del Título Segundo, para el ejercicio de sus funciones el FOVISSSTE tiene la siguiente estructura:

- a) Una Comisión Ejecutiva integrada en términos de la Ley como el órgano de gobierno facultado para coadyuvar con el instituto en su administración, que cuenta con un Secretario Técnico.
- b) Gerencias Regionales distribuidas en todas las entidades federativas del país.
- c) Las siguientes subdirecciones:
 - a. De crédito.
 - b. De finanzas
 - c. De planeación e información
 - d. De administración integral de riesgos.
 - e. De atención a acreditados y enlace con gerencias regionales.

- f. De asuntos jurídicos.
- g. De administración.
- d) Los siguientes órganos colegiados de carácter técnico y consultivo encargados de auxiliar en el ámbito de su competencia al FOVISSSTE:
 - a. Comité de riesgos;
 - b. Comité de inversiones;
 - c. Comité de crédito
 - d. Comité de auditoría;
 - e. Grupo de trabajo de atención a acreditados.

3.9. Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento.

Las Disposiciones fueron emitidas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV o Comisión) el 1° de diciembre de 2014.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y en el artículo 3, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la CNBV tiene facultades para ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras.

Dichas normas son relativas al otorgamiento de créditos, integración de expedientes de créditos, diversificación y administración de riesgos; calificación de cartera crediticia; requerimientos por pérdidas inesperadas; información financiera y su revelación e información periódica. Lo anterior con la finalidad de cumplir con la entrega de información requerida por la Comisión, así como asegurar la solvencia, estabilidad y operación prudente de los organismos y entidades.

El artículo 11 de las Disposiciones establece que los organismos y entidades deberán evaluar la capacidad técnica del personal involucrado en la

originación y administración de la actividad crediticia que permitan mantener los estándares definidos por ellos mismos. Asimismo, deberán desarrollar programas permanentes de capacitación.

Por otra parte, la fracción IV del artículo 62 de las Disposiciones, establece que el Vocal Ejecutivo deberá establecer programas de capacitación y actualización para el personal de la unidad para la Administración Integral de Riesgos y para todo el personal involucrado en las operaciones que impliquen un riesgo.

CAPÍTULO 4

EL TIPO DE NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL FOVISSSTE Y SUS EFECTOS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA

En el presente capítulo se expondrán las diferencias que, sobre la tasa de retención, el riesgo de crédito y las reservas, tienen los trabajadores acreditados de base con otros acreditados.

4.1. Descripción del funcionamiento de los préstamos otorgados por el FOVISSSTE.

Los préstamos que otorga el FOVISSSTE, de acuerdo al artículo 167 de la Ley del ISSSTE, tienen garantía hipotecaria. Los requisitos para solicitar un crédito del FOVISSSTE, están establecidos en la fracción I del artículo 169 de la Ley del ISSSTE, y son los siguientes requisitos:

- a) Ser trabajador derechohabiente, es decir, tener una relación jurídica de trabajo con alguna entidad o dependencia afiliada al FOVISSSTE al momento de que sea otorgado el crédito. En su caso también pueden acceder a los préstamos los derechohabientes pensionados que cumplan los requisitos establecidos en las reglas de otorgamiento de crédito. Cabe señalar que el trabajador no debe estar en proceso de dictamen para pensión temporal o definitiva por invalidez o por incapacidad total, parcial o temporal, retiro voluntario.
- b) Ser titular de una Subcuenta del Fondo de la Vivienda en la Cuenta Individual para el retiro.
- c) Tener depósitos constituidos por más de dieciocho meses en el Instituto.

Anteriormente, los préstamos se otorgaban por única ocasión, pero el 24 de marzo de 2016 se reformó el artículo 179 de la Ley del ISSSTE, con la finalidad de que los trabajadores afiliados al FOVISSSTE pudieran recibir hasta por dos ocasiones un crédito a la vivienda. Para ello, de acuerdo con el mismo artículo, los trabajadores deberán demostrar que el primer crédito se encuentra totalmente liquidado y que fue pagado de manera regular. Además, deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 169 mencionados previamente.

Sobre el fin que deben de tener los préstamos, el artículo 169 de la Ley del ISSSTE establece que éstos deberán aplicarse a:

- a) A la adquisición o construcción de vivienda;
- b) A la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
- c) A los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores;

Una vez solicitado el crédito, el FOVISSSTE opera un sistema de puntaje para adjudicarlos basado en los criterios establecidos en el artículo 179 de la Ley del ISSSTE. Dicho artículo ordena que los créditos o préstamos otorgados por el FOVISSSTE se adjudiquen tomando 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 Aportaciones a la misma, si el Trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su sueldo o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

El detalle de la descripción de los esquemas, la documentación requerida, montos máximos de crédito, aplicación del crédito en vivienda nueva o usada, requisitos, condiciones sobre las tasas de interés y plazos para la amortización de los créditos, aplicación de descuentos al acreditado, garantías y seguros, entre otros, se encuentran definidos en las Reglas para el Otorgamiento de Créditos del FOVISSSTE aprobadas mediante el acuerdo 43.1332.2012 de la Junta Directiva del ISSSTE y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2012, con sus reformas aprobadas mediante el acuerdo

53.1345.2014 de la Junta Directiva y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2014. Por su parte, las reglas para el otorgamiento del segundo crédito fueron aprobadas por la Junta Directiva del ISSSTE mediante el acuerdo 49.1355.2016 de la Junta Directiva del ISSSTE y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2016.

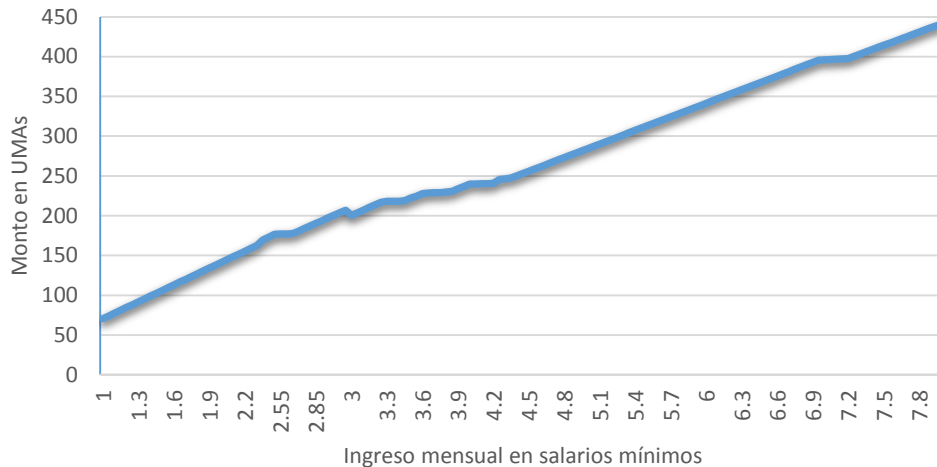
No obstante, a continuación se hará una síntesis de las condiciones generales de los créditos y la descripción de los esquemas que opera el FOVISSSTE, y finalmente se presentará un ejemplo numérico de cómo funciona un crédito tradicional otorgado por el FOVISSSTE.

A. Monto del Crédito

Los montos del crédito están determinados en función de la capacidad de pago del trabajador, por lo que se referencian a su sueldo básico mensual. La fracción I del artículo 180 de la Ley del ISSSTE establece que la Junta Directiva del ISSSTE determinará Los montos máximos de los créditos que otorgue el Fondo de la Vivienda, en función de, entre otros factores, la capacidad de pago de los Trabajadores. En tal sentido, durante los meses de agosto y septiembre de cada año, la Junta Directiva del ISSSTE aprueba el programa de financiamiento para el siguiente ejercicio, donde se establecen los montos por rango salarial y por esquema de crédito.

Conforme a lo anterior, los montos para 2018 aprobados mediante el acuerdo 45.1355.2016 de la Junta Directiva para créditos de adquisición de vivienda van desde las 70.6768 Unidades de Medida y Actualización (UMAs), aproximadamente 170 mil pesos, para aquellos trabajadores que ganan un salario mínimo mensual, hasta las 441.8655 UMAs para las personas que ganen más de 8 salarios mínimos, que equivaldrá a aproximadamente a un millón 75 mil pesos para el próximo año.

Gráfica 1. Montos de crédito tradicional para adquisición de vivienda conforme al nivel de ingreso del derechohabiente



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Financiamiento aprobado mediante el acuerdo 45.1355.2016 de la Junta Directiva del ISSSTE.

B. Tasa de interés

La tasa mínima es de 4 por ciento, conforme a lo establecido en el artículo 185 de la Ley del ISSSTE, y la máxima es del 6 por ciento conforme al Programa de Financiamiento aprobado por la Junta Directiva del Instituto para el 2018. Las tasas de interés de los préstamos del FOVISSSTE son fijas sobre los saldos que se revalorizan en la misma proporción que salario mínimo o en su caso, a las Unidades de Medida y Actualización. Lo anterior significa que el costo financiero de los créditos es variable.

El artículo 185 de la Ley establece que 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. Por lo tanto, el costo financiero que tienen los préstamos del FOVISSSTE tienen dos componentes, el incremento del Salario Mínimo Anual, o a partir del 2017

el crecimiento de la Unidad de Medida y Actualización, y la tasa de interés que se cobra a los créditos.

Lo anterior implica que, si bien la tasa de interés es fija, el costo financiero es variable, pues cada año difiere de otros al estar en función del crecimiento de la UMA. Por ejemplo, un crédito con una tasa de interés del 5 por ciento, de enero a diciembre de 2015 tuvo un costo financiero nominal (considerando la actualización del salario mínimo o UMA, en su caso) de aproximadamente 9 por ciento, considerando un incremento del salario mínimo de 4.2 por ciento observado para 2016. Es decir, por cada 100 pesos que debía el 1 de enero de 2015, el primero de enero de 2016 habrá pagado 9 pesos de costo financiero. Por otra parte, para el periodo de enero de 2016 a enero de 2017, habría pagado 8.5 pesos considerando un crecimiento de la UMA de 3.6 por ciento anual, menos que en el 2015. Cabe señalar que los costos financieros que cobra el FOVISSSTE son de los más bajos del mercado, ya que representan casi la totalidad del Costo Anual Total que cobra el FOVISSSTE, y se encuentra muy por debajo del 11 por ciento que en promedio tiene la banca comercial. Lo cual implica que el FOVISSSTE realiza préstamos baratos conforme al artículo 169 de la Ley del ISSSTE.

La actualización del saldo del crédito conforme al salario mínimo o a la Unidad de Medida y Actualización, a partir de 2017, genera que durante los primeros años del crédito (8 aproximadamente), el acreditado no pueda verificar una disminución en el saldo de su crédito, ya que los pagos que realiza durante el año, en la mayoría de los casos, llegan a cubrir únicamente los intereses y la misma actualización. Posteriormente, conforme el ingreso del trabajador también se actualice y consecuentemente su pago, se verificaría una amortización sobre el saldo.

La revalorización del crédito implica que el FOVISSSTE estima sus préstamos considerando los ingresos futuros de los trabajadores, por lo que de no llevarse a cabo estos préstamos serían de un monto menor.

Las tasas de interés, al igual que los montos, son aprobadas por la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE y la Junta Directiva del ISSSTE. De acuerdo al Programa de Financiamiento del FOVISSSTE para el 2018 aprobado mediante el acuerdo 45.1355.2016 de la Junta Directiva del ISSSTE son las siguientes.

Tabla 1. Tasas de interés de los préstamos del FOVISSSTE por rango salarial

Rango de ingreso en veces de salario mínimo mensual	Tasa de interés en porcentaje
De 1 a 2.6	4
De 2.6 a 3.4	4.5
De 3.4 a 3.75	5
De 3.75 a 4.15	5.5
Más de 4.15	6

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Financiamiento aprobado mediante el acuerdo 45.1355.2016 de la Junta Directiva del ISSSTE.

C. Del Pago

El pago de los préstamos se realiza a través de descuentos quincenales de nómina que son de hasta el 30 por ciento del salario básico del trabajador. Lo anterior conforme a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 185 de la Ley del ISSSTE. Las excepciones a lo anterior, de acuerdo con las Reglas de Otorgamiento de Crédito, son para el caso de los créditos cofinanciados con la banca comercial, donde los descuentos son del 5 por ciento del salario básico y para el caso de los créditos para pensionados, el descuento es de hasta el 20 por ciento de la pensión, conforme a lo establecido en el artículo 184 de la Ley del ISSSTE.

En caso de que el pago por el descuento de nómina sea menor o en tanto el descuento es realizado por parte de la dependencia o entidad afiliada, el

contrato de mutuo con interés que firman los acreditados establece que estos deberán realizar el pago o el faltante de éste a través de depósitos bancarios.

Adicionalmente al pago proveniente del descuento de nómina, el artículo 176 de la Ley del ISSSTE establece que el primer pago será el saldo que tenga acumulado en su subcuenta de vivienda el trabajador, y que las aportaciones a su favor que realicen las dependencias o entidades afiliadas al FOVISSSTE en tanto el crédito se encuentra vigente se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador. Cuando un trabajador no haya empleado los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, el artículo 192 de la Ley del ISSSTE establece que estos deben ser transferidos a las Administradoras de Fondos para el Retiro o Aseguradoras para la contratación de la Pensión correspondiente o su entrega en una sola exhibición.

Finalmente, para el caso de que los trabajadores terminen su relación jurídica de trabajo con alguna dependencia o entidad afiliada al FOVISSSTE, de acuerdo con los contratos de mutuo con interés que emplea el FOVISSSTE, éste deberá de pagar el equivalente al 35 por ciento de su último salario básico, o del 10 por ciento para el caso de los créditos cofinanciados con la banca comercial.

D. El Plazo

Los préstamos otorgados por el FOVISSSTE tienen un plazo de treinta años, conforme a lo establecido en el artículo 185 de la Ley del ISSSTE, con la excepción de los créditos para pensionados que tienen un plazo de 20 años.

E. Seguros y otras protecciones del acreditado

Los acreditados del FOVISSSTE tienen los siguientes seguros:

- a) Seguro ante muerte o incapacidad total y permanente del acreditado, que cubre el saldo del crédito, el cual no tiene costo para el acreditado, conforme a lo establecido en el artículo 182 de la Ley del ISSSTE
- b) Seguro de daños ante desastre natural o vandalismo, que cubre el valor de la vivienda y el menaje del acreditado, el cual es cubierto por el mismo acreditado. En el 2017 tenía un costo de 8.5 pesos quincenales.
- c) Seguro de calidad o contra vicios ocultos de la vivienda nueva adquirida por el acreditado, el cual es cubierto por el constructor de la misma.

En cuanto a otras protecciones, el acreditado tiene derecho, conforme a lo establecido en el artículo 183 de la Ley del ISSSTE, a un periodo de gracia de máximo 12 meses, conocido como prórroga, para el caso de que su relación jurídica de trabajo se termine. En este periodo el crédito no devenga intereses y los pagos realizados durante el mismo amortizan el principal del crédito. La prórroga tendrá un plazo máximo de 12 meses y terminará anticipadamente cuando el Trabajador vuelva a prestar servicios a alguna de las Dependencias o Entidades o ingrese a laborar bajo un régimen con el que el Instituto tenga celebrado convenio de incorporación.

F. Vencimiento anticipado

El artículo 181 de la Ley del ISSSTE establece que los créditos que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda deberán darse por vencidos anticipadamente si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurrir en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

G. Esquemas de crédito

Con la finalidad de direccionar los préstamos del FOVISSSTE a los fines establecidos en la Ley, las reglas de otorgamiento de crédito consideran los productos de crédito siguientes:

1. Créditos Tradicionales

Son los créditos asignados para la adquisición de vivienda nueva o usada, redención de pasivos hipotecarios, construcción, construcción individual en terreno propio o común, aplicables para los trabajadores derechohabientes, que podrán otorgarse en forma individual o mancomunada a cónyuges y concubinos. Además de los requisitos generales establecidos en el artículo 169 de la Ley del ISSSTE, el solicitante no deberá estar ejerciendo una acción de vivienda vigente.

2. Créditos para Pensionados

Son los créditos otorgados por el FOVISSSTE para pensionados del ISSSTE, por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios y por cesantía en edad avanzada.

Además de los requisitos generales establecidos en el artículo 169 de la Ley del ISSSTE, el solicitante no deberá estar ejerciendo una acción de vivienda vigente, y el pensionado no debe de haber gozado un crédito otorgado por FOVISSSTE durante la etapa de servicio en activo, tener una edad mayor a 60 años, pero menor a 74 años, tener una pensión mensual igual o menor a 5 veces el salario mínimo, y no contar con vivienda propia.

3. Créditos Cofinanciados

De acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 176 de la Ley del ISSSTE, el Fondo de la Vivienda podrá otorgar créditos a los trabajadores en cofinanciamiento con entidades financieras o con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en cuyo caso, el trabajador también podrá utilizar los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda como pago inicial. Una de las principales ventajas de este tipo de créditos es que están exentos del mecanismo de asignación aleatorio o de puntaje. Dentro de este esquema se encuentran los siguientes:

a) FOVISSSTE-INFONAVIT Conyugal

Es el esquema donde el INFONAVIT y el FOVISSSTE se unen para que, conforme a sus políticas en particular, otorguen a los cotizantes que estén casados o en concubinato, donde cada cónyuge o concubino cotiza en cada institución, un financiamiento directo para adquisición de una vivienda, sumando la capacidad de crédito de los cotizantes.

b) FOVISSSTE-INFONAVIT Individual

Es el crédito que ambas instituciones otorgan a un solo trabajador, incrementando su capacidad de crédito, cuando éste se encuentre afiliado a ambos regímenes y que la suma de las aportaciones de la Subcuenta de Vivienda se emplee para la adquisición de la vivienda. Además de los requisitos establecidos en el artículo 169 de la Ley del ISSSTE, el trabajador debe cotizar al INFONAVIT y no debe hacer frente a descuentos por concepto de pensión alimenticia que impidan amortizar el crédito hipotecario.

c) Aliados Plus

Es el crédito cofinanciado entre el FOVISSSTE y la entidad de la banca comercial. Aumenta su capacidad crediticia para la adquisición de vivienda nueva o vivienda usada o para la redención de pasivos hipotecarios. Puede originarse mancomunadamente con su cónyuge o concubino. El monto de otorgamiento de crédito otorgado por el FOVISSSTE es menor al que se otorga mediante préstamos tradicionales, porque el pago se realiza sólo con descuentos del 5 por ciento. No obstante, el crédito otorgado por la banca comercial permite al trabajador adquirir viviendas de mayor valor, al considerar la totalidad de su ingreso para estimar su capacidad de crédito.

d) FOVISSSTE en Pesos

Es el crédito con garantía hipotecaria que recibirán los derechohabientes del ISSSTE para la adquisición de vivienda nueva o usada, otorgado en cofinanciamiento entre el FOVISSSTE y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) o las entidades financieras autorizadas, en los términos y condiciones establecidos en los Criterios de Operación correspondientes⁷⁰.

Para el cálculo del monto del crédito se considera tanto el salario base como los ingresos recurrentes adicionales del acreditado. El FOVISSSTE participa otorgando el Saldo de la Subcuenta de Vivienda y la Institución Bancaria complementa el crédito de acuerdo con la capacidad de endeudamiento del acreditado, hasta por un monto de 4.5 millones de pesos.

⁷⁰ De conformidad con los Criterios para la Operación del Esquema de Crédito denominado “Nuevo FOVISSSTE en Pesos”, mediante el Acuerdo 50.1345.2014 de la Junta Directiva del ISSSTE publicado en el DOF el 24 de julio de 2014.

Estos créditos están originados en pesos, a diferencia de los créditos que son fondeados por el FOVISSSTE. La tasa de interés es fija y el pago es fijo y en pesos durante el plazo seleccionado que puede ir desde los 5 hasta los 25 años.

Adicionalmente a los requisitos establecidos en la Ley del ISSSTE, para acceder a este crédito, la suma de la edad del derechohabiente y el plazo del crédito no debe sobrepasar los 25 años.

e) FOVISSSTE en Pesos Pagos Crecientes

Es un esquema similar al del FOVISSSTE en Pesos, con la diferencia de que la obligación de pago aumente en un determinado porcentaje año con año, lo que permite maximizar la capacidad de crédito del derechohabiente.

f) Respaldados (Respalda2)

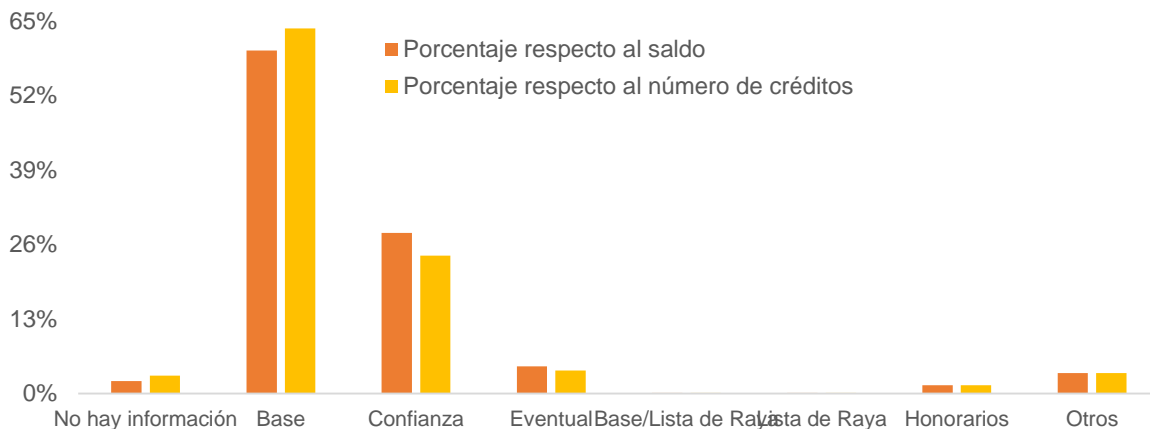
Es el crédito en el que el FOVISSSTE aporta los recursos equivalentes al Saldo de la Subcuenta, como complemento al crédito que se obtenga de una entidad de la banca comercial, para la adquisición de vivienda nueva o vivienda usada o de redención de pasivos, que podrá otorgarse mancomunadamente a cónyuges o concubinos cuando proceda. Asimismo, las Aportaciones que se efectúen a la Subcuenta citada con posterioridad al otorgamiento del crédito se aplicarán a cubrir el saldo insoluto.

4.2. Análisis de la distribución de los trabajadores derechohabientes del FOVISSSTE por tipo de nombramiento.

Con datos a julio de 2017, el 64 por ciento de los créditos de la cartera que administra el FOVISSSTE son de base; aproximadamente 630 mil créditos. El restante 36 por ciento son de trabajadores de confianza. En términos del saldo de la cartera de crédito, el 60 por ciento de él pertenece a créditos de trabajadores de base.

De lo anterior permite esperar que la diferenciación en la tasa de retención para el cálculo de la probabilidad de incumplimiento, entre aquella para trabajadores de base y de confianza, podría tener una disminución significativa en las reservas para hacer frente al riesgo de crédito. Una mayor tasa de retención de los trabajadores de base reduciría la probabilidad de incumplimiento de estos e impactaría a la mayor parte de la cartera, tanto en número de créditos como en valor de la cartera.

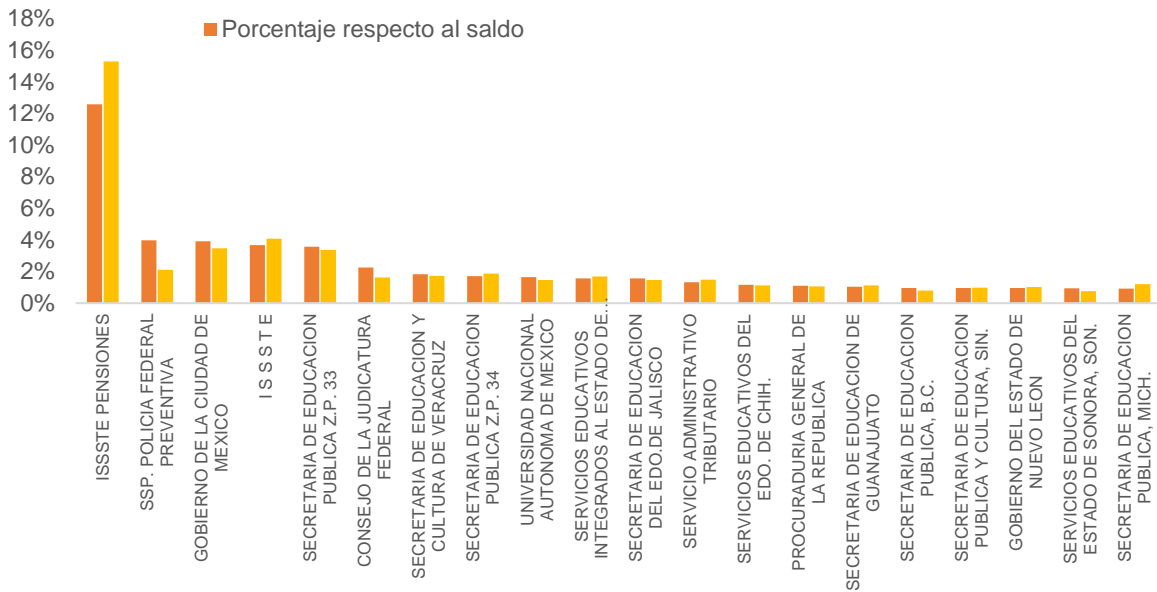
Gráfica 2. Distribución de la cartera total por tipo de nombramiento a julio de 2017



Fuente: “Monitoreo de riesgo de crédito a julio de 2017” FOVISSSTE.

La mayor parte de la cartera de crédito administrada por el FOVISSSTE se distribuye entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Por lo tanto, les es aplicable la inamovilidad de los trabajadores de base establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Gráfica 3. Distribución de la cartera total por las principales dependencias



Fuente: "Monitoreo de riesgo de crédito a julio de 2017" FOVISSSTE.

Con información a julio de 2017, de las 20 dependencias o entidades que concentran la mayor parte de acreditados del FOVISSSTE, únicamente a la UNAM no le es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La dependencia que concentra la mayor parte de acreditados del Fondo es ISSSTE Pensiones con el 15 por ciento de los créditos. Sin embargo, la tasa de retención de aquellos trabajadores pensionados se estima en 100 por ciento porque ya no existe la posibilidad de que pierdan su pensión y no puedan continuar ejerciendo su pago.

4.3. Medición del riesgo de crédito en el FOVISSSTE y la generación de reservas financieras.

El riesgo de crédito, de acuerdo al artículo 59, fracción I inciso a) numeral 1, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (Disposiciones de Carácter General) es la pérdida potencial por la falta de pago de un acreditado o contraparte, incluyendo las garantías reales o personales que les otorguen, así como cualquier otro mecanismo de mitigación utilizado.

Por lo tanto, las operaciones sujetas a riesgo de crédito, son todas aquellas donde el agente que efectúa la operación está expuesto al riesgo de que su contraparte no cumpla con la obligación de pago. En específico, las principales operaciones sujetas a riesgo de crédito son los valores, créditos, operaciones de reporto, de intercambio de flujos de dinero (swap), contratos adelantados, opciones, operaciones estructuradas, paquetes de instrumentos derivados y operaciones contingentes. En el caso del FOVISSSTE, éste se encuentra expuesto al riesgo de crédito por las posiciones en inversiones en valores, pero principalmente por el otorgamiento de los préstamos con garantía hipotecaria, su objeto principal.

Para hacer frente al riesgo de crédito, el FOVISSSTE constituye reservas equivalentes a la pérdida esperada del mismo. La pérdida esperada por riesgo de crédito se refiere a la media de la distribución de probabilidad del importe de las pérdidas de un activo. Para fines de cálculo de las reservas para riesgos crediticios del FOVISSSTE, la pérdida esperada se determina multiplicando la probabilidad de incumplimiento por el producto de la severidad de la pérdida en caso de incumplimiento y el saldo del crédito, tal como lo establece el artículo 110 de las Disposiciones de Carácter General.

El apartado B, Sección Segunda, del Capítulo V, Título Segundo de las Disposiciones de Carácter General, establece la metodología para calificar la cartera crediticia hipotecaria de vivienda del INFONAVIT y el FOVISSSTE y calcular sus correspondientes reservas para hacer frente al riesgo de crédito. Al respecto el artículo 24 de las Disposiciones de Carácter General, establece que el área responsable de realizar la administración del riesgo crediticio deberá establecer lineamientos y criterios para aplicar la metodología de calificación de cartera crediticia con apego a las disposiciones aplicables, e informar, cuando menos mensualmente, al comité de riesgos y a la Dirección General, el monto de las reservas preventivas que correspondan constituir. El monto total de las reservas a constituir será igual a la suma de las reservas de cada crédito.

El saldo del crédito sobre el que se calculan las reservas representa el monto del crédito efectivamente otorgado al acreditado, ajustado por los intereses devengados y actualizaciones, menos los pagos al seguro que, en su caso, se hubiera financiado, los cobros de principal e intereses, así como por las quitas, condonaciones, bonificaciones y descuentos que, en su caso, se hayan otorgado.

Por su parte, la severidad de pérdida representa el monto que sobre el saldo el FOVISSSTE podría perder en caso de que el acreditado incumpla. Cuando el número de atrasos mensuales es mayor o igual a 48, la severidad de la pérdida es igual a 100 por ciento. Cuando los atrasos son menores, la severidad de la pérdida se determina conforme a la siguiente fórmula:

$$SP_i = \text{Max}((1 - TR_i) \times (0.8 \times FA_i), 0.35)$$

En donde:

FA_i es un factor de ajuste que depende del régimen en el que se encuentra el acreditado y es igual a lo siguiente:

Régimen	Concepto	Factor de Ajuste
Ordinario de Amortización (ROA)	El acreditado tiene una relación jurídica de trabajo con alguna dependencia o entidad afiliada al FOVISSSTE y realiza su pago a través de descuentos de nómina sobre su salario básico.	0.4625
Extraordinario de Amortización (REA)	El acreditado no tiene una relación jurídica de trabajo con alguna dependencia o entidad afiliada al FOVISSSTE y realiza su pago a través de depósitos a una cuenta bancaria y no a través de descuentos de nómina.	0.9750

Régimen	Concepto	Factor de Ajuste
Prórroga	El acreditado se encuentra ejerciendo su derecho a alguno de los dos plazos de hasta seis meses en los que, al dejar de tener una relación jurídica de trabajo, el FOVISSSTE no cobra intereses sobre su crédito.	0.7625

La tasa de recuperación TR_i se obtiene de la siguiente fórmula:

$$TR_i = \left(\frac{a}{\%CLTV_i} \right) + b \times RA_i$$

Donde a su vez $\%CLTV_i$ es la razón en términos porcentuales del saldo del i-ésimo crédito respecto al valor de la vivienda que lo garantiza y RA_i es una recuperación adicional proveniente del monto de mensualidades consecutivas cubiertas por un Seguro de Desempleo o el monto correspondiente al Fondo de Protección de Pagos. Para el caso del FOVISSSTE, la recuperación adicional no es aplicable, por lo que la tasa de recuperación puede sintetizarse en la siguiente fórmula:

$$TR_i = \left(\frac{a}{\%CLTV_i} \right)$$

El parámetro **a** adquiere un valor fijo de entre 0.1886 y 0.5538 dependiendo de la entidad federativa y si el acreditado ha celebrado un convenio judicial o no. Si lo ha celebrado el parámetro a es mayor en 0.12 puntos en promedio.

Como se infiere de la fórmula, la Severidad de la Pérdida mínima es del 35 por ciento. Es decir, se estima que en caso de que el acreditado incumpla, el FOVISSSTE al menos podría perder el 35 por ciento del saldo del crédito.

Finalmente, la probabilidad de incumplimiento, el principal factor para el cálculo de reservas, es igual a 100 por ciento cuando los atrasos son mayores o

iguales a 4 o los días de atrasos mayores a 90. Si son menores, y el acreditado es del Régimen Extraordinario de Amortización o se encuentra en prórroga entonces se aplica la siguiente fórmula:

$$PI_i = \frac{1}{1 + e^{-(-2.6111 + 0.869 \times ATR_i + 0.3062 \times MAXATR7_i - 0.3739 \times VPAGO_i)}}$$

Por su parte, si el acreditado es del Régimen Ordinario de Amortización entonces:

$$PI_i = \frac{1}{1 + e^{-(-1.4177 + 1.1383 \times ATR_i - 0.888 \times VPAGO_i - 0.6634 \times RET_i)}}$$

La variable ATR se refiere al número de atrasos mensuales del acreditado y MAXATR7 es el número máximo de atrasos en los últimos 7 meses. Si el acreditado pertenece al régimen ordinario de amortización, los atrasos son iguales a cero.

La variable VPAGO se refiere a la voluntad de pago del acreditado, la cual tiene un valor de entre 0 y 100 por ciento en función de la proporción que el acreditado cumpla con su obligación de pago. Si el acreditado pertenece al régimen ordinario de amortización el parámetro se fija en 100 por ciento.

Finalmente, RET es la tasa de retención, es decir, el porcentaje de trabajadores que empezaron y terminaron el año en una dependencia o entidad y aquellos que empezaron en la misma dependencia o entidad. En otras palabras, la tasa de retención es igual a la proporción de trabajadores que permanecen contratados en una dependencia o entidad.

La fórmula implica calcular una tasa de retención por dependencia o entidad, sin considerar si el nombramiento del trabajador es de base o confianza. Como se mencionó previamente, los trabajadores de base son inamovibles de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por lo

tanto, la tasa de retención de estos debería ser mayor a la de los trabajadores de confianza.

4.4. Diferencias en la tasa de retención entre los trabajadores de base y los de confianza.

La relación entre la tasa de retención y la probabilidad de incumplimiento es inversa. La probabilidad de incumplimiento disminuye al incrementarse la tasa de retención porque es más difícil que el acreditado pierda su relación jurídica de trabajo y no se le pueda continuar descontando de su nómina para cumplir con su obligación de pago.

De acuerdo con información del FOVISSSTE⁷¹, se estima que los trabajadores de base, en el 17 por ciento de las dependencias y entidades afiliadas al FOVISSSTE tienen una tasa de retención del 100 por ciento, lo que implica que todos los trabajadores de base que comenzaron el año en esas dependencias terminaron el ejercicio anual. Sólo en el 3 por ciento de las dependencias y entidades tienen una tasa de retención menor al 75 por ciento para los trabajadores de base, que es la tasa que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para los casos en que no se tiene información suficiente para la estimación.

En contraste, para los trabajadores de confianza, si bien el 14 por ciento de las dependencias o entidades afiliadas tienen una tasa de retención del 100 por ciento, el 20 por ciento de ellas tienen una tasa retención menor a 75 por ciento.

En promedio (ponderado por el saldo del crédito), los trabajadores de base tienen una tasa de retención mayor en 8 puntos porcentuales que los trabajadores de confianza. Los trabajadores de base tienen una tasa de retención

⁷¹ Información presentada en la cuadragésima primera sesión ordinaria del Comité de Riesgos del FOVISSSTE.

del 93 por ciento en promedio para todas las dependencias o entidades, mientras que los trabajadores de confianza tienen una tasa de retención del 85 por ciento. Por otra parte, es mayor en 3 puntos porcentuales a la tasa de retención de la dependencia o entidad, es decir, aquella que no diferencia entre el nombramiento de los trabajadores.

Por su parte, en las 4 dependencias que concentran el 20 por ciento de la cartera de créditos, la tasa de retención de los trabajadores de base es mayor en 5 puntos porcentuales que la de los trabajadores de confianza.

Tabla 2. Tasa de retención de las cuatro dependencias que más concentran créditos administrados por el FOVISSSTE

Dependencia	Tasa de retención de los trabajadores		
	General	De base	De confianza y otros
Gobierno de la CDMX	93%	94%	88%
Policía Federal	87%	92%	76%
Secretaría de Educación Pública	88%	86%	86%
ISSSTE	94%	95%	88%

Fuente: FOVISSSTE

4.5. Propuesta de modificación a la metodología para el cálculo de reservas para riesgo de crédito.

Se propone que la medición del riesgo de crédito de la cartera originada y administrada por el FOVISSSTE considere la diferencia entre la tasa de retención entre los trabajadores de base, por su inamovilidad establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con trabajadores de confianza.

Lo anterior podría lograrse al emplearse dos diferentes tasas de retención (RET_i) por dependencia o entidad para medir la probabilidad de incumplimiento para aquellos acreditados bajo el Régimen Ordinario de

Amortización, es decir, aquellos que guardan una relación jurídica de trabajo con alguna entidad o dependencia afiliada al FOVISSSTE.

Cabe recordar que la fracción II del artículo 111 de las Disposiciones de Carácter General establece lo siguiente:

“Artículo 111.- La Probabilidad de Incumplimiento de cada crédito de la Cartera Hipotecaria de Vivienda se obtendrá conforme: (sic)

(...)

II. Cuando $ATR_i < 4$ y el régimen del crédito sea ROA, entonces:

$$PI_i = \frac{1}{1 + e^{-(-1.4177 + 1.1383 \times ATR_i - 0.888 \times VPAGO_i - 0.6634 \times RET_i)}}$$

En donde:

PI_i = Probabilidad de Incumplimiento del i-ésimo crédito. (sic)

ATR_i = Número de Atrasos Mensuales observados a la fecha de cálculo de reservas, (...)

$VPAGO_i$ = Promedio de los últimos 7 Periodos de Facturación mensuales a la fecha de cálculo del Porcentaje que representa el Pago Realizado respecto al Monto Exigible. (...)

$\%RET_i$ = Promedio de los últimos tres años de las tasas de retención de la empresa, a la fecha de calificación. Donde la tasa de retención laboral de la empresa es: (sic)

$$\%RET_i = \frac{\text{Num empleados que empezaron el año } t \text{ que siguen en la empresa al final del año } t}{\text{Num empleados que empezaron el año } t}$$

(...)

Para las variables ATR_i y $VPAGO_i$ se asignarán los valores de 0 y 100%, respectivamente.”

Como ATR_i adquiere valores de 0 y $VPAGO_i$ de 100%, como indica el último párrafo de la fracción II del artículo 111 de las Disposiciones de Carácter General, entonces la fórmula para calcular la probabilidad de incumplimiento únicamente depende de la tasa de retención de la siguiente manera:

$$PI_i = \frac{1}{1 + e^{-(-2.3057 - 0.6634 \times RET_i)}}$$

Conforme a ello y a la propuesta de considerar una tasa de retención diferente para los trabajadores de base y de confianza, proponemos que el artículo en cuestión sea reformado, a efecto de modificar la fórmula en los términos mencionados y agregarle un párrafo, al tenor siguiente:

Artículo 111.- La Probabilidad de Incumplimiento de cada crédito de la Cartera Hipotecaria de Vivienda se obtendrá conforme a lo siguiente⁷²:

(...)

II. Cuando $ATR_i < 4$ y el régimen del crédito sea ROA, entonces:

$$PI_i = \frac{1}{1 + e^{-(-2.3057 - 0.6634 \times RET_i)}}$$

En donde:

PI_i = Probabilidad de Incumplimiento del i-ésimo crédito. (sic)

$\%RET_i$ = Promedio de los últimos tres años de las tasas de retención de la empresa, a la fecha de calificación. Donde la tasa de retención laboral de la empresa es: (sic)

$$\%RET_i = \frac{\text{Num empleados que empezaron el año } t \text{ que siguen en la empresa al final del año } t}{\text{Num empleados que empezaron el año } t}$$

⁷² Las letras en negritas corresponden a la propuesta.

En el caso del FOVISSSTE, deberá calcularse una tasa de retención para los trabajadores de base permanentes y otra para aquellos trabajadores que tengan un nombramiento distinto o que no se cuente con la información correspondiente. Ello deberá de realizarse para cada dependencia o entidad.

III. (...)

Una vez aprobada la propuesta de reforma planteada, el texto del artículo 111 de las Disposiciones de Carácter General quedaría de la siguiente manera:

Artículo 111.- La Probabilidad de Incumplimiento de cada crédito de la Cartera Hipotecaria de Vivienda se obtendrá conforme a lo siguiente⁷³:

(...)

II. Cuando $ATR_i < 4$ y el régimen del crédito sea ROA, entonces:

$$PI_i = \frac{1}{1 + e^{-(2.3057 - 0.6634 \times RET_i)}}$$

En donde:

PI_i = Probabilidad de Incumplimiento del i-ésimo crédito. (sic)

$\%RET_i$ = Promedio de los últimos tres años de las tasas de retención de la empresa, a la fecha de calificación. Donde la tasa de retención laboral de la empresa es: (sic)

$$\%RET_i = \frac{\text{Num empleados que empezaron el año } t \text{ que siguen en la empresa al final del año } t}{\text{Num empleados que empezaron el año } t}$$

En el caso del FOVISSSTE, deberá calcularse una tasa de retención para los trabajadores de base permanentes y otra para aquellos trabajadores que

⁷³ Las letras en negritas corresponden a la propuesta.

tengan un nombramiento distinto o que no se cuente con la información correspondiente. Ello deberá de realizarse para cada dependencia o entidad.

IV. (...)

Lo anterior permitirá que las tasas de retención sean diferentes entre los trabajadores de base y aquellos de confianza. Como los trabajadores de base tienen una tasa de retención del 93 por ciento en promedio, éstos tendrían una probabilidad de incumplimiento PI_i igual a 5.1 por ciento. Por su parte, los trabajadores de confianza tienen una tasa de retención del 85 por ciento, por lo que tendrían una tasa de incumplimiento de 5.37 por ciento.

La diferencia en la probabilidad de incumplimiento entre los trabajadores de base con crédito del FOVISSSTE y aquellos de confianza, sería en promedio de 0.26 puntos porcentuales. Así, considerando una severidad de la pérdida promedio del 35 por ciento, que es la mínima que indican las Disposiciones de Carácter General para la cartera originada por el FOVISSSTE, la pérdida esperada de los trabajadores de base sería 0.1 puntos porcentuales menor a la de trabajadores de confianza.

De esta manera, la probabilidad de que un trabajador de base incumpla con su obligación de pago es menor que la de un trabajador de confianza. Por lo tanto, se debería requerir una menor cantidad de reservas para hacer frente a la pérdida esperada para los primeros y mayor para los segundos.

De acuerdo a los Estados Financieros del FOVISSSTE a junio de 2017, el 89 por ciento de la cartera de crédito corresponde a trabajadores bajo el régimen ordinario de amortización (ROA). Por su parte, se tienen 57,655 millones de pesos en Estimaciones Preventivas para Riesgos Crediticios. De ellas, 15,895 millones de pesos son exclusivamente para hacer frente al riesgo de crédito y 3,083 millones de pesos corresponden a los trabajadores bajo el régimen ordinario de amortización.

Siendo que el 64 por ciento de la cartera de crédito del FOVISSSTE corresponde a trabajadores de base, entonces el 72 por ciento de la cartera bajo el régimen ordinario de amortización es de trabajadores de base⁷⁴. Por lo tanto, es necesario generar 2,217 millones de pesos en reservas para hacer frente al riesgo de crédito de los trabajadores de base. Estas reservas podrían disminuirse en alrededor de 42 millones de pesos si se emplea una tasa de retención específica para los trabajadores de base.

Por su parte, 866 millones de pesos en reservas corresponden a créditos bajo el régimen ordinario de amortización, pero cuyos acreditados tienen un nombramiento de confianza o de algún otro tipo. Estas reservas podrían incrementarse en 28 millones de pesos, pues la tasa de retención de este tipo de acreditados es mayor al promedio.

Lo anterior significa que el emplear una tasa de retención específica para los trabajadores de base tendría un efecto neto de 14 millones de pesos, que podría duplicarse hasta los 30 millones de pesos considerando también las reservas creadas para la cartera bursatilizada o cedida a vehículos de financiamiento.

En otras palabras, el considerar la inamovilidad de los trabajadores de base podría repercutir en un monto de hasta 30 millones de pesos, que podrían formar parte del rendimiento que se otorga a la subcuenta de vivienda durante un ejercicio, patrimonio de cada uno de los trabajadores.

⁷⁴ Se obtiene de dividir 64 por ciento (porcentaje de la cartera relacionada con los trabajadores de base) entre 89 por ciento (porcentaje de la cartera perteneciente al régimen ordinario de amortización). Lo anterior es como si se obtuviera una probabilidad condicionada, ya que los acreditados de base pertenecen al conjunto de acreditados bajo el Régimen Ordinario de Amortización.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De acuerdo con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de Estado, existen dos tipos de nombramientos, los trabajadores de confianza y los de base. Los trabajadores de confianza son aquellos que corresponden a los enunciados en el artículo 5° de la Ley, y los de base, como lo determina el artículo 6° de la Ley, son aquellos que no están incluidos en la enumeración de los trabajadores de confianza y que por tal motivo son inamovibles.

SEGUNDA.- La Ley del ISSSTE, en términos de su artículo 1, le es aplicable a los trabajadores al servicio civil del Estado, independientemente del tipo de nombramiento que ostenten. Por ello, los trabajadores al servicio del Estado, tanto de base como de confianza, poseen una Subcuenta por concepto de vivienda en su Cuenta Individual para el retiro, en los términos del artículo 6, fracción IV, de la misma Ley. Dicha subcuenta de vivienda es administrada por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) conforme a lo establecido en el artículo 167 de la Ley precitada.

TERCERA.- El FOVISSSTE es un órgano desconcentrado de un organismo descentralizado de seguridad social, el ISSSTE; el cual tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores del Estado obtener, hasta en dos ocasiones, crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria para adquirir, mejorar, ampliar o reparar su vivienda. Además de operar dicho sistema de financiamiento, el FOVISSSTE tiene la obligación de mantener el valor real de la Subcuenta de Vivienda de los Trabajadores, ya sea para que no pierdan poder adquisitivo cuando la empleen al solicitar su crédito o para que dichos recursos puedan integrarse a su Cuenta Individual para el retiro, cuando tomen la decisión de jubilarse o retirarse por cesantía en edad avanzada, por vejez o por haber cumplido el tiempo de servicio establecido por la Ley del ISSSTE.

CUARTA.- Los trabajadores de base al servicio del Estado son inamovibles de conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado. Dicha inamovilidad provoca que los trabajadores del Estado acreditados del FOVISSSTE con nombramiento de base tengan menor riesgo de que no paguen su crédito con relación a quienes tienen un nombramiento de confianza.

QUINTA.- El FOVISSSTE mantiene el valor real de la Subcuenta de Vivienda al otorgarle un rendimiento que se obtiene de los intereses que se cobra a los préstamos con garantía hipotecaria que otorga, posteriormente de haber constituido las reservas conforme a las disposiciones de la Ley. Así, de acuerdo al artículo 190 de la Ley del ISSSTE y a las Disposiciones de Carácter General emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el FOVISSSTE debe crear reservas para hacer frente al riesgo de crédito.

SEXTA.- El riesgo de crédito es la expectativa de pérdida derivada de que los acreditados no cumplan con su obligación de pago, y las reservas para el mismo se estiman conforme a las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento.

SÉPTIMA.- Una de las variables para el cálculo de las reservas para riesgo de crédito es la tasa de retención, es decir, el promedio de tres años de la relación de trabajadores que permanecieron en la entidad o dependencia de la administración pública federal durante el ejercicio anual. Como el FOVISSSTE realiza el cobro a través de descuentos de la nómina de los trabajadores, a una mayor tasa de retención menor es el riesgo de crédito, porque es más probable que el FOVISSSTE pueda continuar realizando el cobro a través de descuentos de nómina.

OCTAVA.- Cabe señalar que la tasa de retención a la que se refiere el párrafo anterior es la variable con la que se intenta medir la probabilidad de que un trabajador del Estado mantenga, hasta el término del ejercicio anual, la relación jurídica de trabajo en la entidad o dependencia en la que inició el año. Ésta variable únicamente se emplea para el cálculo de reservas financieras del FOVISSSTE para hacer frente al riesgo de incumplimiento o crédito, por lo que una diferenciación entre los trabajadores de base y confianza no implica que éstos tengan acceso a distintas condiciones de crédito. No se refiere a la tasa de retención señalada en el

artículo 38, fracción VI, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la aplicada al salario para el pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo de la Vivienda, y que no podrán exceder el 20 por ciento del salario en ningún caso.

NOVENA.- La metodología establecida en las Disposiciones de Carácter General aplicables, no considera las diferencias en la tasa de retención de los trabajadores de base respecto a los trabajadores de confianza. Los trabajadores de base, al ser inamovibles, tienen una mayor tasa de retención que los trabajadores de confianza, por ello se requeriría constituir menores reservas para cubrir el riesgo de crédito de los trabajadores de base.

DÉCIMA.- Proponemos que sean modificadas las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, a efecto de que la metodología para el cálculo de las reservas para riesgo de crédito permita emplear dos tasas de retención por cada entidad o dependencia, una para los trabajadores de base y otra para los de confianza. Tales Disposiciones de Carácter General son expedidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tienen la jerarquía normativa de un reglamento, por lo que no se requiere llevar a cabo un procedimiento legislativo para su modificación.

DÉCIMA PRIMERA.- La propuesta de modificación planteada se justifica en razón de que, al constituir menores reservas, el FOVISSSTE dispondría de mayores recursos para otorgarle rendimiento a la Subcuenta de Vivienda de los trabajadores que aún no han solicitado un crédito, lo que incrementaría su patrimonio.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS GENERALES

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Tercera edición, Porrúa, México, 2002.

ALDERETE-HASS, José. La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda 1917-1988. Alianza Editorial. México, 1991.

ALMANZA PASTOR, Juan Manuel, El Derecho de la Seguridad Social. Sexta edición, Tecnos, Madrid, 1987.

BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, Principios básicos del derecho del trabajo, Cuarta edición, PAC, México, 2001.

BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel, Derecho Procesal del Trabajo, Segunda edición, Trillas, México, 2010.

BORRELL NAVARRO, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del derecho Mexicano del Trabajo, Cuarta edición, Sista, México, 1994.

BOUZAS ORTIZ, Alfonso, Derecho Colectivo y Procesal del Trabajo, Primera edición, IURE, México, 2006.

BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo, Harla. México, 1985.

BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, México, Harla, 1987.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Compendio de derecho laboral, Tomo I, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968.

CANTÓN MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda edición, PAC, México, 1985.

CAVAZOS FLORES, Baltasar, El nuevo derecho de trabajo mexicano, Trillas, México, 2004.

CHARIS GÓMEZ, Roberto, Derecho Internacional del Trabajo, Segunda edición, Porrúa, México, 2000.

CLIMENT BELTRÁN, Juan B, Elementos de Derecho Procesal del Trabajo, Quinta edición, Esfinge, México, 2005.

DÁVALOS MORALES, JOSÉ, Derecho Individual del Trabajo, Decimoséptima edición, Porrúa. México, 2008.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del trabajo, Tomo I, Porrúa, Decimonovena edición, México, 2009.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del trabajo, Tomo II, Porrúa, Vigésimoprimera edición, México, 2008.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho Procesal del Trabajo, Decimotercera edición, Porrúa, México, 2004.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Seguridad Social. Segunda edición, Porrúa. México 1999.

DE FERRARI, Francisco, Derecho del trabajo, Volumen II, Segunda edición, De Palma, Argentina, 1977.

DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del Trabajo, tomo I, Novena edición, Porrúa, México, 1984.

DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo: historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales, Vigésimosegunda edición, Porrúa, México, 2009.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika, Derechos de los Servidores Públicos, Tercera Edición, INAP/UNAM, México, 2014.

GARCÍA RUIZ, Bernardo, Un pueblo fabril del Porfiriato: Santa Rosa Veracruz, Fondo de Cultura Económica /SEP, México, 1981.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. En el primer gobierno constitucional (1917-1929). Siglo XXI. México, 1980.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, La clase obrera en la historia de México, primera Edición, Editorial Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1980.

GUTIERREZ ARAGÓN, Raquel, Lineamientos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en México, Decimoprimera edición, Porrúa, México, 1988.

HERRÁN SALVATI, Mariano y QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Legislación Burocrática Federal, Segunda edición, Porrúa, México, 1998.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN DE TECNOLOGÍA EDUCATIVA, Derecho laboral, Ediciones INITE, México, 2010.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, La seguridad social y el Estado Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1992

LEMUS RAYA, Patricia, Derecho del Trabajo, Mc. Graw-Hill/Interamericana, México, 2001.

MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Derecho burocrático: incertidumbre jurídica, Editorial Porrúa, México, 2011.

MONSIVAIS, Carlos. Imágenes de la tradición viva, Fondo de Cultura Económica /UNAM, México, 2006.

MORA ROCHA, José Manuel, Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial PAC, México, 1992.

MORALES PAULÍN, Carlos, Derecho Burocrático, Primera edición, Porrúa, México, 1995.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto, Derecho del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 1976.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Quinta edición, Porrúa, México, 2011.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Segunda Edición, Porrúa, México, 2006.

SANTOS AZUELA, Héctor, Derecho Colectivo del Trabajo, Segunda edición, Porrúa. México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Vigésima tercera edición, Porrúa, México, 2002.

SOTO CERBÓN, Juan, Teoría General del Derecho del Trabajo. Trillas, México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Vigésimotercera edición, Porrúa, México, 2002.

TENA SUCK, Rafael, Derecho Individual del Trabajo, Sista, México, 2008.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Ley Federal del Trabajo Reformada: con bibliografía, comentarios y Jurisprudencia, Trigésima tercera edición, Porrúa, México 1961.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Teoría Integral, Sexta edición, Porrúa, México, 1982.

ZARAUZ LÓPEZ, Héctor, ISSSTE: 50 años de desarrollo y progreso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, México, 2009.

HEMEROGRAFÍA

AYALA ALONSO, Enrique. La mecanización de la casa en el siglo XX, en: TERRONES LÓPEZ, María Eugenia (coordinadora), Historia de la vivienda en México, México, FOVISSSTE, 2010.

BERNSTEIN, S. A., Mortgage Design in Mexico: Balancing Cash Flow and Borrower Affordability, Housing Finance International, número13, pp. 24-32, Estados Unidos de América, 1998.

BOILS, G., El Banco Mundial y la política de vivienda en México, Revista Mexicana de Sociología, pp. 345-367, México, 2004.

CONNOLLY, Priscilla, La política habitacional después de los sismos, Estudios Demográficos y Urbanos, volumen dos, año 4, número 1, pp. 101-120, México 1987.

FERGUSON, B., Housing finance options for low and medium income families: analysis of the Latin America experience, Housing Finance International, año 18, número 3, pp. 11-14, Estados Unidos de América, 2004.

FONTENLA, M., y GONZALEZ, F., Housing demand in Mexico, Journal of Housing Economics, año 18, número 1, pp. 1-12, Estados Unidos de América, 2009.

LEA, M. J., Restarting housing finance in Mexico, Housing Finance International, año 11, pp. 23-30, Estados Unidos de América, 1996.

LIPSCOMB, J. B., & HUNT, H., Mexican mortgages: Structure and default incentives, historical simulation, 1982 to 1998, Journal of Housing Research, año 10, número 2, pp. 235-265, Estados Unidos de América, 1999.

SIEMBIEDA, W. J., y MORENO, E. L. P. (1997). Expanding housing choices for the sector popular: strategies for Mexico. Housing Policy Debate, año 8, número 3, pp. 651-677, Estados Unidos de América 1997.

DICCIONARIOS

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Trigésimo tercera edición, Porrúa, México, 2003.

GRIJALBO, Diccionario Enciclopédico Grijalbo, Grijalbo, Colombia, 1995.

GÓMEZ DE SILVA, GUIDO, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

HENRI CAPITANT. Vocabulario jurídico. Redactado bajo la dirección de Henri Capitant y traducido del francés al castellano por Aquiles Horacio Guaglianone. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1986

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social, Serie E, número 62, UNAM, México, 1994.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático, Volumen V, Segunda Edición, México, 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Real Academia Española, Vigésimotercera edición, Espasa Libros, Madrid España, 2014.

SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, Diccionario de derecho laboral, Segunda edición, Oxford, México, 2013.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917, (última reforma del 7 de julio de 2014)

Decreto Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, Poder Ejecutivo Federal, México, 2012.

Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2014.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, México, 1995, (última reforma del 10 de enero de 2014).

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007, (última reforma del 2 de abril de 2014).

Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Los Trabajadores, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1972, (última reforma del 19 de marzo de 2014).

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1986, (última reforma del 18 de diciembre de 2015).

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1963, (última reforma del 2 de abril de 2014).

Ley Federal del Trabajo, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1970, (última reforma del 30 de noviembre de 2012).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México 1976, (última reforma del 19 de mayo de 2017).

Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1983, (última reforma del 10 de enero de 2014).

Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, Poder Ejecutivo Federal, México, 2014.

JURISPRUDENCIAS

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. SI SUS TRABAJADORES LABORARON BAJO EL RÉGIMEN DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, NO TIENEN DERECHO A LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Número de registro IUS: 164120. Jurisprudencia. Materia: Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

ISSSTE. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, AL INCLUIR EN EL RÉGIMEN DEL INSTITUTO A SUS PROPIOS TRABAJADORES NO ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Número de registro IUS: 165971. Jurisprudencia. Materia: Constitucional, Laboral Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 9.

ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO. RESULTA IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. Número de registro IUS: 168451. Tesis Aislada. Materia: Laboral. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 1365.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. Número de registro IUS: 170892. Jurisprudencia. Materia Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, noviembre de 2007, página 205.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE. Número de registro IUS: 174166. Jurisprudencia. Materia Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, septiembre de 2006, página 338.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS TRABAJADORES TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS, PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES QUE ESTABLECEN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD QUE INSTITUYE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Número de registro IUS: 175306. Jurisprudencia. Materia: Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, abril de 2006, página 203.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. AUN CUANDO ES UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO NO ESTÁ OBLIGADO A INSCRIBIR A SUS TRABAJADORES ANTE DIVERSA DEPENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL, POR ESTAR DOTADO DE LOS MEDIOS ECONÓMICOS E INFRAESTRUCTURA SUFICIENTES PARA BRINDAR LAS PRESTACIONES DE ESA NATURALEZA. Número de registro IUS: 175572. Tesis Aislada. Materia: Laboral. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 2018.

TRABAJADORES INTERINOS AL SERVICIO DEL ESTADO. EL PATRÓN EQUIPARADO NO PUEDE REMOVERLOS SIN RESPONSABILIDAD, A MENOS QUE EL TITULAR DE LA PLAZA REGRESE ANTICIPADAMENTE O QUE EXISTA NOTA DESFAVORABLE EN SU EXPEDIENTE. Número de registro IUS: 176082.

Jurisprudencia. Materia Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1259.

SEGURO SOCIAL, INSCRIPCIÓN AL RÉGIMEN DEL TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. Número de registro IUS: 191084. Jurisprudencia. Materia: Laboral. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, octubre de 2000, página 52.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Número de registro IUS: 200199. Jurisprudencia. Materia: Laboral Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, febrero de 1996, página 52.

COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Número de registro IUS: 200604. Jurisprudencia. Materia: Laboral Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 153.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN. Número de registro

IUS: 189692. Tesis Aislada. Materia: Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. Número de registro IUS: 192498. Jurisprudencia. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, enero de 2000, página 41.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Número de registro IUS: 2005825. Jurisprudencia. Materia: Constitucional. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, marzo de 2014, página 877.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LES RESULTAN INAPLICABLES NORMAS CONVENCIONALES. Número de registro IUS: 2005823. Jurisprudencia. Materia: Constitucional. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, marzo de 2014, página 874.

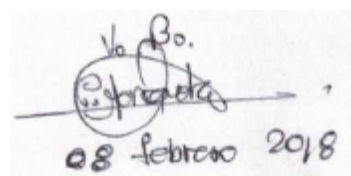
MEDIOS ELECTRÓNICOS

Página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx

Página de internet de la Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx

Página de internet del ISSSTE: www.gob.mx/issste

Página de internet del FOVISSSTE: www.gob.mx/fovissste



Handwritten signature and date: "Vo. Bo. [Signature] 08 febrero 2018"