

## **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

### **Crédito Hipotecario**

Auditoría de Desempeño: 2023-1-19GYN-07-0171-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 171

### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

### ***Objetivo***

Fiscalizar los resultados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el otorgamiento de créditos hipotecarios, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y el cumplimiento de sus objetivos comprometidos.

### ***Alcance***

El alcance temporal de la auditoría es el ejercicio fiscal 2023, y el temático comprende los resultados del Programa presupuestario (Pp) M002 “Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros”, en materia de otorgamiento de créditos hipotecarios, en términos del marco institucional, programático y presupuestal de los créditos hipotecarios; la originación y formalización del crédito y la atención a acreditados; la administración y seguimiento de la cartera de crédito; la contribución de los créditos hipotecarios para garantizar el derecho a la vivienda de los derechohabientes, y la economía de los recursos presupuestarios.

### ***Antecedentes***

En el artículo 4, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. Asimismo, en el artículo 4 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se prevé la operación de un fondo para la vivienda con recursos de los propios trabajadores.

Una dimensión de los sistemas modernos de protección social es la de contribuir al fortalecimiento de la seguridad patrimonial de sus afiliados, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios en condiciones favorables para acceder a una vivienda digna. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

(FOVISSSTE) es uno de los instrumentos de política social del Estado mexicano para garantizar el derecho constitucional a una vivienda, para los trabajadores que le prestan sus servicios. Este órgano descentrado<sup>1</sup> tiene por mandato administrar y operar el sistema de financiamiento destinado a la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas de los derechohabientes del instituto.<sup>2</sup>

En el numeral 3 “Diagnóstico: Problemas, causas y efectos” del Programa Institucional 2019-2024 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se reconoció “la baja probabilidad que tiene la mayoría de la población en México de obtener créditos hipotecarios accesibles con instituciones formales, dados los numerosos requisitos y altos costos, que impiden materializar el derecho a la vivienda”.

Para contribuir a atender el problema público, el ISSSTE estableció el Pp M002 “Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros”, y la Actividad Institucional 013 “Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE”, mediante los que financia créditos hipotecarios, a fin de coadyuvar a garantizar el derecho a la vivienda de los trabajadores del Estado por medio del FOVISSSTE.

### **Resultados**

#### **1. Marco institucional, programático y presupuestal de los créditos hipotecarios**

En cuanto al marco institucional, en el artículo 4 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se especifican 2 prestaciones y 2 servicios; 1 de las prestaciones consiste en préstamos hipotecarios y financiamiento para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejora.

De acuerdo con los artículos 5 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 2 del Acuerdo 63.1349.2015 mediante el cual se aprueba el Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el ISSSTE es un organismo descentralizado que tiene por objeto contribuir al bienestar de sus derechohabientes mediante la administración de prestaciones tales como los créditos hipotecarios; para ello, el instituto contó con el FOVISSSTE, que es un órgano descentrado que tiene por objeto establecer, administrar y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, jubilados y pensionados afiliados obtener créditos hipotecarios baratos y suficientes.

---

<sup>1</sup> Acuerdo 63.1349.2015 mediante el cual se aprueba el Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [en línea]. FOVISSSTE [consulta: 7 de enero de 2025], disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5395715&fecha=09/06/2015#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395715&fecha=09/06/2015#gsc.tab=0)

<sup>2</sup> Acuerdo 5.1344.2014 de la Junta Directiva por el que se aprueba el Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2014-2018 [en línea]. ISSSTE [consulta: 7 de enero de 2025], disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342874&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342874&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0)

El instituto también contó con una Junta Directiva que vigiló sus actividades y una Comisión Ejecutiva que coadyuvó en su administración; la junta se integró por 19 miembros, mientras que la comisión por 18, y ambas fueron presididas por el director general del ISSSTE, quien tiene, entre otras, la facultad de representar al instituto y convocar a sesiones. La Comisión Ejecutiva tiene la obligación de presentar a la Junta Directiva, mediante su vocal ejecutivo, los asuntos relacionados con la operación del fondo.

En relación con lo anterior, la Comisión Ejecutiva del fondo de la vivienda remite los asuntos para la aprobación de la Junta Directiva y otros para su conocimiento. En 2023, el FOVISSSTE presentó temas relacionados con créditos hipotecarios para aprobación y conocimiento de la junta en 4 sesiones ordinarias.

Para 2023, el FOVISSSTE contó con un marco normativo para el otorgamiento de créditos hipotecarios, referente a la liquidación de créditos; para la reestructuración de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) a pesos; para la integración y funcionamiento del Comité de Riesgos; para el programa de crédito; para inversiones; para el programa de vivienda social; para el otorgamiento, formalización y recuperación de los créditos; para el programa “liquidación de 10”; para el otorgamiento del segundo crédito; para el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, así como un estatuto orgánico y reglamentos orgánicos del FOVISSSTE y de sus delegaciones estatales y regionales.

Respecto del marco programático, se precisó que, en 2023, el Pp M002 “Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros” se alineó con 5 actividades institucionales, de las cuales la Actividad Institucional 013 “Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE” se relacionó con los créditos hipotecarios. En la revisión de los documentos de la planeación nacional de mediano plazo se identificó que el Pp M002 se alineó al Eje 2 “Política Social” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, cuyo enfoque se centró en que la vivienda social sea una prioridad y se realicen acciones de mejoramiento, ampliación y sustitución de vivienda, y con el Objetivo Prioritario 3 “Prestaciones económicas accesibles”, así como con las estrategias prioritarias 3.1 “Diversificar la oferta crediticia para la adquisición y mejora de la vivienda adecuada en modelos habitacionales que fomenten el tejido social”, y 3.2 “Promover esquemas hipotecarios, de servicios y beneficios, que mejoren la inclusión y la equidad en el acceso a la vivienda”. Asimismo, se vinculó con las acciones 3.1.1 “Establecer alianzas con las instituciones bancarias y organismos nacionales de vivienda para promover nuevos mecanismos de financiamiento de créditos con garantía hipotecaria”, 3.1.4 “Focalizar la oferta crediticia del Fondo de la Vivienda en zonas con rezago habitacional”, y 3.2.2 “Impulsar el financiamiento a la vivienda con esquemas orientados a la población derechohabiente vulnerable por ingresos o por derechos sociales”, del Programa Institucional del ISSSTE 2019-2024.

En cuanto al marco presupuestal, en la revisión del “Análisis Funcional Programático Económico 2023” del Presupuesto de Egresos de la Federación, se identificó que el presupuesto asignado al ISSSTE fue de 439,044,390.0 miles de pesos, de los cuales 22,334,375.0 miles de pesos (5.1%) se destinaron al Pp M002 “Gastos Administrativos por

---

Operación de Fondos y Seguros”, y 921,188.9 miles de pesos (0.2%), a la Actividad Institucional 013 “Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE”, vinculados con los créditos hipotecarios.

En este contexto, el ISSSTE identificó en su Anuario Estadístico 2023, que la población potencialmente susceptible de recibir los créditos hipotecarios fue de 13,811.1 miles de derechohabientes, conformados por 4,526.3 miles de asegurados directos y 9,284.8 miles de familiares. Los 4,526.3 miles de asegurados directos se integraron por 3,174.2 miles de trabajadores (70.1%) y 1,352.1 miles de pensionados (29.9%), y los 9,284.8 miles de familiares, por 8,407.7 miles de familiares de trabajadores (90.6%) y 877.1 miles de familiares de pensionados (9.4%).

## **2. Originación, formalización del crédito y atención a acreditados**

Para 2023, el FOVISSSTE contó con el “Macroproceso de Originación y Formalización del Crédito”, que se conformó de 18 fases, y participó directamente en una, de manera automatizada, mediante la programación del pago del crédito y comisiones, a efecto de generar las órdenes de pago para las operaciones de crédito que fueron dictaminadas como “recibido con éxito”. Al respecto, el fondo proporcionó el Manual de Crédito, el cual tiene como finalidades que los funcionarios y sus empleados tengan participación y responsabilidad en la formalización, otorgamiento y recuperación de créditos, y que sea una herramienta administrativa integral para regular y alinear la actividad crediticia. Asimismo, se busca que sea un instrumento para la implementación del Sistema General de Crédito y el Modelo Integral de Cobranza del FOVISSSTE.

El fondo también documentó que contó con 8 acciones de promoción de los créditos hipotecarios, las cuales formaron parte del “Macroproceso de Originación y Formalización del Crédito”, como se muestra a continuación:

## ACCIONES DE PROMOCIÓN DE CRÉDITO HIPOTECARIO, 2023-2024

ACCIONES	DESCRIPCIÓN
1. FOVISSSTE al encuentro con la derechohabiencia	Esta estrategia está enfocada en contar con comunicación y difusión permanente con diversas dependencias. El fondo acreditó los reportes integrales de eventos, de capacitación de la promoción y, de eventos de dependencias y ferias.
2. Embajador FOVISSSTE	Se implementó un directorio de contactos con los que el FOVISSSTE mantuvo comunicación permanente, que dio como resultado una red de información integral.
3. Seguimiento al proceso de formalización de los créditos	Mediante mensajes SMS y correos electrónicos, se dieron a conocer las diferentes etapas de los créditos. El FOVISSSTE envió 781,350 mensajes de texto SMS y 789,861 correos electrónicos.
4. Campañas de percepción y avisos a la derechohabiencia	Conocer el nivel de satisfacción de la derechohabiencia, respecto de los actores que intervinieron en los procesos de originación y formalización. El FOVISSSTE acreditó los oficios con los que solicitó que se aplicaran encuestas de satisfacción de enero a mayo de 2023, para los derechohabientes que registraron su crédito de octubre a diciembre de 2022, y que se encontraban en la etapa de firma de escrituras en 2023.
5. Actualización del portal institucional	Se actualizó la publicación del Padrón de Notarios, los trípticos digitales de los esquemas de financiamiento y la sección de entidades financieras, y se creó la Consulta Integral de Información, la sección donde se publicó la revista y el FOVIblog.
6. Revista digital FOVISSSTE	Se elaboró mensualmente la revista "Con Fovissste, ipsa la voz!", que se distribuyó mediante el portal institucional, la red de embajadores FOVISSSTE, correos electrónicos a entidades financieras y desarrolladores, y en redes sociales.
7. Campañas informativas dirigidas a los directores de Recursos Humanos de las dependencias	Se realizaron acciones de comunicación con las áreas de recursos humanos de las dependencias que cotizaron al FOVISSSTE. El ente proporcionó las gestiones realizadas en 2024, mediante las cuales se pusieron a disposición los cursos de esquemas de crédito, inscripción continua y línea de Crédito Construye, y se solicitó, a los directores y jefes de Recursos Humanos, la difusión del nuevo proceso de inscripción continua, la carta invitación a la derechohabiencia para que conozcan los beneficios de la inscripción continua, y las artes gráficas de la inscripción continua y simuladores de crédito.
8. FOVISSSTE platica contigo	Se realizaron pláticas informativas, para la derechohabiencia y se abrió una sesión de preguntas y respuestas que fueron respondidas por expertos en los temas que se impartieron. El fondo realizó 10 capacitaciones en 2024, de las cuales 3 fueron de esquema de crédito, 2 de reestructura de UMA a pesos, 1 de Crédito Construye, 1 de estado de cuenta, 1 de FOVISSSTE para todos, 1 de inscripción continua y 1 de modelos de solución.

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por el FOVISSSTE.

SMS: Short Message Service.

UMA: Unidad de Medida y Actualización.

Respecto de la demanda total de créditos hipotecarios, incluida la del FOVISSSTE, la Sociedad Hipotecaria Federal estimó que, para 2023, sería de 931,076, de la cual el FOVISSSTE atendió 36,639 créditos hipotecarios, lo que representó el 3.9% de la demanda total, en tanto que 894,437 créditos (96.1%) fueron otorgados por otras instancias.

En 2023, los derechohabientes del ISSSTE solicitaron 85,569 créditos, cifra superior en 45.0% a los 59,001 créditos programados, y se formalizaron 36,639 créditos, que incluyeron los 35,410 pagados y 1,229 en proceso de pago, lo que significó un 37.9% menos que lo programado, y que representaron el 42.8% de lo solicitado; asimismo, el monto de los créditos otorgados fue por 29,688,096.5 miles de pesos, datos que se corresponden con lo publicado en el anuario estadístico del ISSSTE.

En cuanto a la participación de los créditos formalizados respecto de los solicitados, ésta pasó del 30.3% en 2022 al 42.8% en 2023, por lo que se incrementó en 12.5 puntos porcentuales.

En relación con las tendencias de la colocación de créditos hipotecarios, el FOVISSSTE proporcionó el informe sobre el estudio referente a los “Factores Subyacentes de la Colocación Histórica de Créditos Hipotecarios del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, que fue presentado a la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, el cual tiene como objetivo identificar y analizar el desempeño de los factores subyacentes que afectan su tendencia y comportamiento.

Los resultados de ese informe se basaron en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); el Registro Único de Vivienda (RUV); la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (PROCESAR); la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); el Banco de México (Banxico), y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

En el informe realizado por el FOVISSSTE se incluyeron los factores que se señalan a continuación:

- El número total de viviendas registradas en el RUV disminuyó en 76.0% entre 2007 y 2023, a una tasa promedio anual del 8.6%. La desaceleración en la oferta de viviendas se explica por la baja en la producción de las consideradas de clase “económica” (96.1%), “popular” (80.0%) y “tradicional” (25.9%) entre 2010 y 2023, la cual fue amortiguada marginalmente por el crecimiento en la producción de viviendas de clase media y residencial. También se identificó la desaceleración en la producción de viviendas con precio de venta menor a 500.0 miles de pesos, y que la reducción en la oferta de viviendas se debió a una menor producción de viviendas horizontales.
- Respecto de la demanda de vivienda, las disponibles para ser adquiridas por los derechohabientes del FOVISSSTE disminuyeron en 35.0% entre 2012 y 2023. El FOVISSSTE identificó una transición en la composición sociodemográfica de la demanda efectiva del FOVISSSTE, con una tendencia creciente en la edad promedio, en el porcentaje de mujeres y en la proporción de trabajadores solteros; respecto de la composición laboral, se observó un crecimiento en el número de trabajadores de confianza, en los años promedio de cotización y una baja en el porcentaje de derechohabientes con derecho a pensión. A pesar de que, en 2023, el número total de solicitudes de crédito recibidas por el FOVISSSTE disminuyó respecto del promedio observado entre 2010 y 2022, el fondo señaló que dicha reducción no puede atribuirse al nuevo proceso de inscripción continua, ya que no existe información y evidencia estadística suficiente que demuestre algún tipo de correlación.

- La caída en la colocación de créditos hipotecarios se asoció a la adquisición de viviendas nuevas y, mientras que entre 2012 y 2023 el número total de créditos hipotecarios destinados a la compra de viviendas usadas creció en 20.0%, el número total de créditos destinados para la adquisición de viviendas nuevas disminuyó en 43.0%, en tanto que los precios crecieron a una tasa acumulada del 132.8%, para viviendas nuevas y del 123.9% para viviendas usadas.
- En lo referente al inventario de vivienda de las 5,887,081 viviendas registradas en el RUV, 227,283 cumplieron con los requisitos solicitados por el FOVISSSTE para fungir como garantía de los créditos hipotecarios. Además, del total de viviendas disponibles para ser adquiridas por los derechohabientes del FOVISSSTE, el 66.2% fueron de clase media, el 33.3% de interés social, y sólo el 0.5% de clase residencial.
- La demanda efectiva del FOVISSSTE muestra que, para febrero de 2024, contó con 1,969,540 derechohabientes que cumplieron con la totalidad de requisitos para solicitar un crédito hipotecario; de los cuales a 1,574,019 derechohabientes les alcanzaría para comprar la vivienda más barata en su estado de residencia (demanda efectiva), dados los precios mínimos de venta observados históricamente y los montos máximos de crédito otorgados por el fondo. En cuanto a la demanda efectiva, la edad promedio fue de 46 años; el 70.0% contó con un salario base de cotización mensual promedio de 4.5 UMA (aproximadamente 14,959 pesos en 2024), el 58.0% fueron mujeres y el 52.1% fueron trabajadores con derecho a pensionarse.

En conclusión, se identificó que el informe presenta los principales resultados de la oferta de vivienda; la demanda de vivienda; los precios; la situación actual del inventario de vivienda y de la demanda efectiva. Además, incluyó las líneas de acción y políticas públicas propuestas por el FOVISSSTE para reactivar el crecimiento orgánico del mercado de créditos hipotecarios en México, lo que permitirá al FOVISSSTE fortalecer los mecanismos para el cumplimiento de metas y, con ello, contribuir a administrar y operar un sistema de otorgamiento de créditos.

Sobre el proceso de atención a acreditados, el FOVISSSTE contó con 12 trámites y 15 servicios, mediante los cuales atendió a sus derechohabientes; al respecto, se verificó que 11 de los 12 trámites se encontraron disponibles en su portal oficial; en cuanto al trámite “Solicitud de liquidación de crédito por beneficio de la extinción de la obligación” y los 15 servicios, no se encuentran publicados, ya que se realizan únicamente de forma presencial en los departamentos de vivienda del FOVISSSTE a solicitud del derechohabiente o acreditado.

Para llevar a cabo la trazabilidad de los créditos, desde la convocatoria hasta la deuda adquirida, el FOVISSSTE acreditó que emplea cinco sistemas informáticos, mediante plataformas tecnológicas, para la atención a sus derechohabientes.

En la revisión del Programa de Labores del FOVISSSTE 2023, se identificó que el fondo implementó los indicadores “Porcentaje de créditos formalizados por esquema de crédito” y

“Porcentaje de créditos hipotecarios otorgados a derechohabientes del FOVISSSTE con ingreso igual o menor a 2.8 UMA”. El primer indicador alcanzó un cumplimiento del 8.7%, respecto del 18.7% programado; en tanto que en el segundo se reportó un avance del 69.6%, respecto del 104.6% programado.

Al respecto, el FOVISSSTE proporcionó el informe sobre el estudio referente a los “Factores Subyacentes de la Colocación Histórica de Créditos Hipotecarios del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, en el que presentó los principales resultados de la oferta de vivienda; la demanda de vivienda; los precios; la situación actual del inventario de vivienda y de la demanda efectiva, así como las líneas de acción y políticas públicas propuestas por el FOVISSSTE para reactivar el crecimiento orgánico del mercado de créditos hipotecarios en México, así como fortalecer los mecanismos para el cumplimiento de indicadores y metas, y contribuir a administrar y operar el sistema de otorgamiento de créditos.

### 3. Administración y seguimiento de la cartera de crédito

La cartera del FOVISSSTE se compone de créditos otorgados mediante los esquemas de financiamiento siguientes:

ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO, 2023	
Esquemas	Definición
Tradicional	Destinado en la modalidad de vivienda nueva, en sus modalidades de crédito: adquisición de vivienda, construcción individual en terreno propio, construcción con adquisición de suelo, construcción común; y en la modalidad de vivienda usada en sus modalidades de crédito: adquisición de vivienda, redención de pasivos, ampliación, mejoramiento y reparación. Conforme a las personas que integran el crédito, el esquema tradicional se divide en: conyugal, individual, familiar y mancomunado.
Pensionados (Pensiona2)	Otorgado para adquisición de Vivienda Nueva, Usada o Construcción Individual en Terreno Propio y Adquisición de Suelo Destinado a la Construcción de su Vivienda, para pensionados del instituto por jubilación, cesantía en edad avanzada, retiro por edad y tiempo de servicio, que se podrá mancomunar.
FOVISSSTE para todos	Esquema en el que FOVISSSTE otorga un crédito equivalente al saldo de la subcuenta de vivienda del trabajador y, cuando aplique, un monto adicional como complemento al crédito que se obtenga de un banco participante para construcción en terreno propio o la Adquisición de Suelo Destinado a la Construcción de su Vivienda, así como para la adquisición de Vivienda Nueva o Usada.

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por el FOVISSSTE.

En 2023, se registraron 85,569 solicitudes en el Sistema Integral de Originación (SIO), de las cuales se formalizaron 36,639 créditos. El 89.6% (32,835) de los créditos se formalizó mediante el esquema tradicional; el 9.6% (3,501), mediante el esquema FOVISSSTE para todos, y el 0.8% (303), mediante el esquema pensionados. La clasificación de los créditos también se realizó por el destino de la línea de crédito.

En lo referente a los montos máximos de créditos, se presentó en una Sesión Ordinaria a la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE la modificación al Programa de Crédito 2023 del FOVISSSTE, y se observó que la metodología para la determinación del monto por derechohabiente se basó en la elaboración de un modelo financiero que proyectó los recursos disponibles con los que contará cada acreditado durante la vida del crédito.

El monto máximo de crédito de cada derechohabiente se obtiene de manera automatizada mediante el SIO, durante la fase de “Verificación final de importes”, y es equivalente a la capacidad de pago del derechohabiente menos el monto de los intereses proyectados durante la vida del financiamiento.

Asimismo, en la revisión del portal oficial del FOVISSSTE se identificaron los montos máximos para cada esquema de financiamiento, conforme a lo siguiente:

MONTOS MÁXIMOS POR ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO  
(Miles de pesos)

Esquemas	Monto máximo	Consideraciones adicionales
Tradicional	1,079.3	La cantidad dependerá del sueldo básico mensual que reporta la dependencia donde labora el trabajador e incluirá el total acumulado en la Subcuenta de Vivienda.
Pensionados	703.0	La cifra dependerá del importe total de la pensión y la edad de la persona jubilada o en retiro.
FOVISSSTE para todos	4,800.0	La cifra máxima dependerá de la capacidad de pago más el total acumulado en la Subcuenta de Vivienda.

FUENTE: Elaborado con base en información publicada en el sitio oficial del FOVISSSTE [en línea]. FOVISSSTE. [consulta: 7 de enero de 2025], disponible en: <https://www.gob.mx/fovissste/acciones-y-programas/credito-tradicional>, <https://www.gob.mx/fovissste/acciones-y-programas/credito-pensionados>, y <https://www.gob.mx/fovissste/acciones-y-programas/credito-fovissste-para-todos>

Se precisó que el FOVISSSTE, mediante el sistema SIO, se aseguró de que no se rebasara el monto máximo de los financiamientos otorgados.

En relación con el seguimiento y monitoreo de la cartera de créditos, las Subdirecciones de Finanzas y de Asuntos Jurídicos contaron con el Subproceso de Administración de Crédito, en el que se establecieron procedimientos para la cobranza ordinaria, referentes al otorgamiento de un crédito (órdenes de descuento); la verificación del saldo acumulado en la Subcuenta de Vivienda en el Sistema Integral de Base de Datos y Cartera (SIBADAC) (marcaje); la aplicación de los descuentos correspondientes a la amortización de pagos de los créditos y las aportaciones subsecuentes del 5.0% (recuperación de crédito); la verificación de la marca operativa de crédito de vivienda, a fin de ya no continuar recibiendo aportaciones de la Subcuenta de Vivienda (desmarcaje), y la vigilancia del pago de las dependencias o afiliadas (cierre de cartera).

Asimismo, el FOVISSSTE estableció seis actividades para la cobranza administrativa, y para gestionar la cobranza judicial y extrajudicial a efecto de reducir la morosidad. De igual modo, para el seguimiento y control del crédito contó con los procesos de emisión de estados de cuenta, la administración y emisión de liquidaciones, la devolución de pagos en exceso y el reporte de información relativa a las operaciones de crédito de la Sociedad de Información Crediticia que se ejecutan para la actualización de la información respecto del saldo deudor.

El fondo contó con mecanismos de cobranza, a fin de reestructurar los pagos, los cuales se señalan en el Nuevo Modelo Integral de Cobranza, aprobado por la Comisión Ejecutiva, como se presenta a continuación:

OBJETIVOS DE LOS TIPOS DE COBRANZA		
Cobranza Ordinaria	Cobranza Extrajudicial	Cobranza Judicial
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Evitar que la cartera se deteriore en un número de pagos omisos que deba considerarse como cartera vencida.</li><li>2. Recopilar de manera periódica los datos demográficos que actualicen, modifiquen o complementen los otros integrantes del Modelo Integral de Cobranza (Extrajudicial, Judicial y Recuperación de Cartera).</li><li>3. Llevar el seguimiento y control de las aclaraciones y quejas, asignando un número de folio por cada acción desde su origen hasta su conclusión.</li><li>4. Estrategia de Mantenimiento de la Cartera mediante el seguimiento de los pagos de los créditos que se han puesto al corriente por medio de la cobranza extrajudicial o judicial (cumplimiento de convenios).</li></ol>	<p>Enfatizar las acciones en cada uno de los segmentos de la cartera; establecer metas y objetivos que permitan el seguimiento oportuno a la recuperación; para la gestión telefónica, domiciliaria, mensajería instantánea, correo electrónico y carteo; realizar cobranza previamente autorizada por el Instituto; incentivar el uso de tecnología predictiva y tecnología móvil para la gestión telefónica y domiciliaria, y promover la actualización de datos de contacto.</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizar la recuperación judicial de los adeudos mediante despachos externos que interpondrán la acción idónea para la recuperación de los adeudos.</li><li>2. Proponer y autorizar los convenios que formalizarán de manera idónea cualquier esquema de solución (en cualquiera de las etapas).</li><li>3. Vigilar el cumplimiento normativo de las acciones realizadas en todas las etapas del modelo.</li><li>4. Instrumentar la formalización de las garantías que adjudiquen o se tomen en pago.</li><li>5. Instrumentar mecanismos alternativos de solución aplicables a segmentos específicos (saldos menores, casos con riesgo jurídico, etc.)</li></ol>

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por el FOVISSSTE.

Al respecto, en el documento “Indicadores Básicos de Créditos a la Vivienda” emitido por el Banco de México en marzo de 2023, se señaló que el índice de morosidad ajustado (IMORA) de la banca múltiple en materia de vivienda fue del 3.6%, y la cartera vencida del FOVISSSTE, del 4.1%.

#### 4. Contribución de los créditos hipotecarios para garantizar el derecho a la vivienda de los derechohabientes

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) definió en su diccionario <sup>3</sup> el derecho humano a una vivienda digna como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar seguro en el que puedan vivir en paz y dignidad, gozando de un espacio, seguridad, iluminación y ventilación, una infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios mínimos, todo ello a un costo razonable. El Estado Mexicano, en sus diversos órdenes de gobierno, según corresponda, deberá garantizar el ejercicio de este derecho humano”.

Además, la CNDH señaló que en México existen dos modalidades para garantizar el derecho a la vivienda. La primera consiste en que dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como son el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

---

<sup>3</sup> Diccionario básico en Derechos Humanos [en línea]. Comisión Nacional de los Derechos Humanos [consulta: 15 de enero de 2025], disponible en: <https://100constitucion.cndh.org.mx/Main/Diccionario>

(FONHAPO), la CONAVI, y la SEDATU, otorguen financiamiento para programas o acciones de vivienda, las cuales estén dirigidas a personas en situación de pobreza. La segunda se refiere al otorgamiento de créditos hipotecarios, por conducto del INFONAVIT y el FOVISSSTE, según el régimen laboral del trabajador.<sup>4</sup>

En cuanto a la contribución del FOVISSSTE al derecho a la vivienda, éste señaló que “el Programa Nacional de Vivienda (PNV) sienta las bases de la política habitacional en México, la cual se propone generar las condiciones necesarias para que todas las personas y familias mexicanas accedan a una vivienda adecuada; encontrar el equilibrio entre promover el fortalecimiento de la economía, y garantizar el cumplimiento del derecho humano a la vivienda adecuada”.

También, en 2023, el FOVISSSTE impulsó 11 acciones, relacionadas con necesidades de una vivienda adecuada y llevó a cabo la renovación de los diferentes esquemas de financiamiento, así como de procesos y trámites, anteponiendo las necesidades de las personas derechohabientes; asimismo, en el Cuarto Informe Trimestral 2023 del PNV 2021-2024, el fondo reportó que realizó 36,639 acciones de vivienda, que se alinearon con el objetivo prioritario 1, mediante mecanismos de financiamiento.

Asimismo, como resultado del Convenio Marco de Colaboración, firmado entre los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) y la SEDATU, el 15 de diciembre de 2020, el FOVISSSTE buscó impulsar la autoproducción de vivienda en el ámbito nacional.

A efecto de evaluar si la vivienda financiada mediante el FOVISSSTE fue adecuada, conforme a los 7 elementos establecidos en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), se analizó el Acuerdo 63.1379.2022, por el que se aprueban las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento, Formalización y Recuperación de Créditos del FOVISSSTE, así como otros requisitos que se establecen en su normativa. El análisis se presenta a continuación:

#### ELEMENTOS DE UNA VIVIENDA ADECUADA

Elemento	Concepto	Normativa interna del FOVISSSTE
1. Seguridad de la tenencia	Condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	Acuerdo 63.1349.2015 mediante el cual se aprueba el Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF 09/06/2015. “Artículo 87. El Subdirector de Asuntos Jurídicos tiene las siguientes funciones: [...] “XI. Dirigir el proceso de escrituración y transmisión de propiedad del esquema crediticio de vivienda financiada; la cancelación de garantías hipotecarias, así como los programas que les sean asignados, asegurando que los mismos sean debidamente inscritos en los Registros Públicos de la propiedad; [...].”

<sup>4</sup> **ídem.**

Elemento	Concepto	Normativa interna del FOVISSSTE
		<p><b>"Artículo 89.</b> El Jefe de Servicios de Escrituración tiene las siguientes funciones: [...]</p> <p><b>"II.</b> Establecer el proceso de escrituración de transmisión de propiedad del esquema crediticio de vivienda financiada; la cancelación de garantías hipotecarias, así como los actos jurídico administrativos necesarios para la regulación de los programas que les sean asignados, asegurando que los mismos sean debidamente inscritos en los registros públicos de la propiedad que correspondan; [...]".</p> <p><b>"Artículo 91.</b> El Jefe de Departamento de Escrituración y Cancelación de Hipotecas tiene las siguientes funciones: "I. Aplicar las normas, procedimientos, políticas y lineamientos vigentes en materia de escrituración y cancelación de garantías hipotecarias;</p> <p><b>"II.</b> Realizar el proceso y método de trabajo de escrituración de transmisión de propiedad y del esquema crediticio de vivienda financiada; la constitución de reconocimiento de adeudo con garantías hipotecarias, constitución de regímenes de propiedad en condominio, acciones de municipalización, así como los actos jurídico-administrativos necesarios para la regulación de los programas que le sean asignados, asegurando que los mismos sean debidamente inscritos en los registros públicos de la propiedad que correspondan; [...]".</p> <p><b>"Artículo 109.</b> Las Gerencias Regionales tienen las funciones siguientes: [...]</p> <p><b>"IX.</b> Colaborar con las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto en [...] las gestiones ante los colegios de notarios públicos locales, para disminuir los gastos relativos a la escrituración de las viviendas [...]".</p> <p><b>Acuerdo 63.1379.2022, por el que se aprueban las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento, Formalización y Recuperación de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF 27/12/2022.</b></p> <p><b>"DÉCIMA QUINTA.-</b> Para ejercer tales Créditos, se constituirá una garantía hipotecaria en primer lugar y en grado preferente a favor del FOVISSSTE sobre los terrenos propiedad de los acreditados o aquéllos trasmisidos a FOVISSSTE [...] el terreno deberá [...] estar [...] libre de todo gravamen e inscrito en el RPPC correspondiente".</p>
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura	Considera la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos.	<p><b>Acuerdo 63.1379.2022, por el que se aprueban las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento, Formalización y Recuperación de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF 27/12/2022.</b></p> <p><b>"DÉCIMA TERCERA.-</b> Cuando el Crédito Tradicional se destine a Construcción Individual en Terreno Propio, el terreno donde se edificará la vivienda [...] deberá contar con servicios municipales básicos (agua, energía eléctrica y drenaje) [...]".</p> <p><b>"DÉCIMA CUARTA.-</b> Cuando el Crédito Tradicional se utilice para la Adquisición de Suelo Destinado a la Construcción de su Vivienda, el Acreditado podrá disponer de hasta un 35.0% del valor total del Crédito para la adquisición de suelo y el 65.0% restante para su respectiva Construcción.</p> <p>"El terreno donde se edificará la vivienda deberá contar con los siguientes requisitos:</p> <p><b>"I.</b> Servicios municipales básicos (agua, energía eléctrica y drenaje). [...]</p> <p>"El importe del Crédito autorizado se liberará en cuatro</p>

Elemento	Concepto	Normativa interna del FOVISSSTE
		<p>Ministraciones. La primera Ministración será del 35.0%, la segunda del 20.0%; esta segunda Ministración se liberará una vez que se haya presentado el comprobante de pago del terreno además del reporte fotográfico de la Visita 0 que emite la Supervisión Externa el cual valida que el terreno cuenta con los servicios básicos (agua, drenaje y luz), además de que cuenta con cero construcción y en su caso el reporte de actividades correspondiente a la partida de preliminares [...].”</p> <p><b>“DÉCIMA QUINTA.-</b> Para ejercer tales Créditos, se constituirá una garantía hipotecaria en primer lugar y en grado preferente a favor del FOVISSSTE sobre los terrenos propiedad de los acreditados o aquéllos trasmítidos a FOVISSSTE, así como respecto de las construcciones que sobre él se edifiquen. Asimismo, el terreno deberá [...] estar urbanizado o en proceso de urbanización con factibilidad de servicios de agua, luz y drenaje, o encontrarse dentro del Plan Municipal de Desarrollo, libre de todo gravamen e inscrito en el RPPC correspondiente. [...]</p> <p><b>“CUADRAGÉSIMA SEGUNDA.-</b> La vivienda que se pretenda adquirir, construir, reparar, ampliar, mejorar o por la que se pretenda cubrir pasivos adquiridos por cualquiera de estos conceptos, deberá cumplir con [...] servicios de agua potable, energía eléctrica, drenaje o, en su defecto, fosa séptica [...].”</p>
3. Asequibilidad	El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos. Se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30.0% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda.	<p><b>Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF 08/05/2023.</b></p> <p><b>“Artículo 20.</b> Para el caso específico de los créditos para vivienda otorgados por el Fondo de la Vivienda [...] el Instituto podrá solicitar a la dependencia o entidad para la cual labore la persona acreditada, descontar hasta un treinta por ciento de la pensión, del Sueldo Básico o de la cantidad que resulte de sumar el Sueldo Básico y las compensaciones que en términos de las disposiciones aplicables correspondan, o bien el veinte por ciento de la pensión correspondiente cuando el crédito se haya originado como pensionado”.</p>
4. Habitabilidad	Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.	<p><b>Acuerdo 63.1379.2022, por el que se aprueban las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento, Formalización y Recuperación de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF 27/12/2022.</b></p> <p><b>“DÉCIMA TERCERA.-</b> La vivienda deberá ser construida, terminada y entregada en condiciones de Habitabilidad [...]”</p> <p><b>“DÉCIMA CUARTA.-</b> La última Ministración se pagará hasta que la obra esté concluida, en condiciones de Habitabilidad, servicios y que se haya emitido aviso de terminación de obra por la autoridad correspondiente. [...]”</p> <p><b>“CUADRAGÉSIMA SEGUNDA.-</b> La vivienda que se pretenda adquirir, construir, reparar, ampliar, mejorar o por la que se pretenda cubrir pasivos adquiridos por cualquiera de estos conceptos, deberá cumplir con las condiciones de Habitabilidad, contar con espacios para comer, dormir, asear, descansar y convivir, así como estar ubicada en zonas que cuenten con el uso de suelo permitido, infraestructura y equipamiento urbano [...] así como con los requisitos urbanísticos, arquitectónicos y de carácter constructivo requeridos por las autoridades locales competentes para la edificación de vivienda, a partir del Otorgamiento del Crédito y ser garantía suficiente del mismo”.</p>
5. Accesibilidad	El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad.	<p>En 2023 no se contó con información relacionada con “Accesibilidad”.</p> <p>Para 2024, se identificó que, en el <b>Acuerdo 57.1383.2023 por el que se aprueba el Programa de Crédito 2024 del FOVISSSTE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 2024</b>, el fondo incorporó los criterios para calcular la tasa de interés, en los cuales se priorizó la edad de los grupos</p>

Elemento	Concepto	Normativa interna del FOVISSSTE
		vulnerables; el género femenino; los municipios con rezago habitacional, y los trabajadores que comprobaron que tuvieron una discapacidad y que estuvieron en situación de vulnerabilidad, con lo que acreditó contar con el elemento de accesibilidad.
6. Ubicación	La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.	<b>Acuerdo 63.1379.2022, por el que se aprueban las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento, Formalización y Recuperación de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF 27/12/2022.</b> “ <b>DÉCIMA PRIMERA.</b> - Dichas viviendas [vivienda nueva] deberán estar ubicadas en zonas que cuenten con infraestructura urbana adecuada y deberán contemplar su cercanía a fuentes de trabajo, centros educativos y de salud, así como su acceso a opciones de movilidad adecuadas”. “ <b>DÉCIMA SEGUNDA.</b> - Dichas viviendas [vivienda usada] deberán estar ubicadas en zonas que cuenten con infraestructura urbana adecuada y deberán contemplar su cercanía a fuentes de trabajo, centros educativos y de salud, así como su acceso a opciones de movilidad adecuadas”.
7. Adecuación cultural	Es una vivienda adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.	<b>Acuerdo 63.1379.2022, por el que se aprueban las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento, Formalización y Recuperación de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. DOF 27/12/2022.</b> “ <b>DÉCIMA PRIMERA.</b> - Dichas viviendas [vivienda nueva] deberán estar ubicadas en zonas que cuenten con infraestructura urbana adecuada [...]. Los medios para evaluar la adecuada ubicación y entorno de la vivienda serán definidos de acuerdo a los criterios establecidos por el FOVISSSTE”. “ <b>DÉCIMA SEGUNDA.</b> - Dichas viviendas [vivienda usada] deberán estar ubicadas en zonas que cuenten con infraestructura urbana adecuada [...]. Los medios para evaluar la adecuada ubicación y entorno de la vivienda serán definidos de acuerdo a los criterios establecidos por el FOVISSSTE”.

FUENTE: Elaborado con base en “Vivienda y ODS en México” publicado por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); Acuerdo 63.1349.2015 mediante el cual se aprueba el Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el DOF el 9 de junio de 2015; Acuerdo 63.1379.2022, por el que se aprueban las modificaciones a las Reglas para el Otorgamiento, Formalización y Recuperación de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2022; Acuerdo 55.1379.2022 por el que se aprueba el Programa de Crédito 2023 del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el DOF el 13 de febrero de 2023, y Acuerdo 57.1383.2023 por el que se aprueba el Programa de Crédito 2024 del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el DOF el 4 de marzo de 2024.

En la revisión de los requisitos establecidos en su normativa se identificó que el FOVISSSTE contribuyó, mediante los créditos hipotecarios que otorgó, a que los inmuebles adquiridos por los derechohabientes contaran con los siete elementos de una vivienda adecuada establecidos en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), ya que se incluyeron mediante actividades reguladas en su normativa interna.

El fondo precisó que un crédito suficiente es aquél que permite a la persona acreditada cubrir sus necesidades en materia de vivienda y realizar sus proyectos de vida, mientras que un crédito barato se refiere a que la persona acreditada pueda liquidarlo de manera accesible de acuerdo con su ingreso y gastos personales, sin perjudicar sus intereses ni su

patrimonio. El comparativo de la tasa de interés del FOVISSSTE, el INFONAVIT y el sector privado, se presenta a continuación:

COMPARATIVO DE LA TASA DE INTERÉS DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS, 2023  
(Porcentajes)

Institución	Modalidad	Tasa de interés	Unidad
FOVISSSTE	Crédito tradicional	4.0% a 6.0%	UMA
	Construye tu casa	4.0% a 6.0%	UMA
	Crédito pensionados	4.0% a 6.0%	UMA
	Crédito conyugal	4.0% a 6.0%	UMA
	Crédito FOVISSSTE para todos	9.5%	UMA
	Crédito FOVISSSTE-INFONAVIT individual	4.0% a 6.0%	UMA
INFONAVIT	Crédito tradicional INFONAVIT	3.7 % a 10.4%	No especificado.
	Unamos créditos	3.7 % a 10.4%	No especificado.
	Mejoravit repara	10.0%	No especificado.
	Mejoravit renueva	11.0%	No especificado.
	Equipa tu Casa	Tasa de interés del crédito que acompaña	No especificado.
	ConstruYO (reparaciones menores)	24.0%	No especificado.
	ConstruYO (asistencia técnica y constructoras)	24.0%	No especificado.
	Crediterreno (primera acción de vivienda)	6.5% a 8.2%	No especificado.
	Crediterreno (segunda acción de vivienda)	9.0% a 11.0%	No especificado.
	Construcción (línea III)	3.7 % a 10.4%	No especificado.
	Pago de pasivos (con garantía hipotecaria)	3.7 % a 10.4%	No especificado.
	Pago de pasivos (sin garantía hipotecaria)	3.7 % a 10.4%	No especificado.
Sector privado	Mercado hipotecario	11.5%	Pesos

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por el FOVISSSTE, y el sitio oficial del FOVISSSTE [en línea], FOVISSSTE [consulta: 7 de enero de 2025], disponible en: <https://www.gob.mx/foviissste/acciones-y-programas/creditos-hipotecarios>; el sitio oficial del INFONAVIT [en línea], INFONAVIT [consulta: 7 de enero de 2025], disponible en: <https://infonavitfacil.mx/conoce-los-diferentes-tipos-de-creditos-del-infonavit-y-cuanto-te-presta/>, y el sitio oficial del Banco de México [en línea], BANXICO [consulta: 7 de enero de 2025], disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&accion=consultarCadro&idCuadro=CF303&locale=es>

NOTAS: Los créditos otorgados por el sector privado se otorgan a una tasa fija, por lo que la tasa de interés no fluctúa a lo largo del crédito. Los créditos otorgados en la Unidad de Medida y Actualización (UMA) tienen un factor a tasa fija, que se corresponde con la señalada en la columna “Tasa de interés”, y un factor a tasa variable que depende de la actualización de la UMA.

La tasa de interés de los créditos otorgados por el FOVISSSTE (4.0% a 9.5%) fue, en términos generales, menor que la del INFONAVIT (3.7% a 24.0%) y que el promedio del sector privado (11.5%).

El FOVISSSTE señaló que el Programa de Reestructura de UMAs a pesos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2023; posterior a ello, el fondo implementó el programa, adecuó los sistemas y definió la mecánica de operación entre las áreas participantes siguientes: subdirecciones de Administración Integral de Riesgos, de Finanzas, de Asuntos Jurídicos y de Planeación e Información. Además, el 3 de enero de 2024, el FOVISSSTE comenzó a reestructurar créditos de UMAs a pesos, por lo que al cierre de 2023 el fondo no contó con créditos reestructurados bajo este programa.

El FOVISSSTE incorporó en su Informe Anual de Actividades del Programa de Labores 2023, el indicador “Porcentaje de créditos formalizados”, con un cumplimiento del 57.9%, cifra

superior en 4.1 puntos porcentuales respecto del 53.8% programado; y el indicador “Porcentaje de créditos formalizados por esquema de crédito” reportó un avance del 8.7%, respecto del 18.7% programado.

El instituto también incluyó, en el Programa Anual de Trabajo del ISSSTE 2023, 5 indicadores relacionados con los créditos hipotecarios y se acreditó que éstos cumplieron con los entregables previstos.

Adicionalmente, el ISSSTE incorporó, en su Programa Anual de Trabajo 2023, el indicador “Porcentaje de créditos hipotecarios otorgados a derechohabientes del FOVISSSTE con ingreso igual o menor a 2.8 UMA”, con un avance del 68.9%, respecto de la meta del 104.6%. El instituto señaló que, para dar continuidad al cumplimiento del compromiso, trabajó en 2 acciones de vivienda, “Transforma con FOVISSSTE para todos” y “RENOVAISSSTE”, que se presentaron en una Sesión Ordinaria a la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, las cuales buscan atender a dicho sector de la población para remodelar, ampliar y mejorar una vivienda a la que tengan libre acceso, bajo un tipo de crédito de fácil disposición y a menores costos, y señaló que los referidos productos fueron aprobados por la Junta Directiva del ISSSTE, y que actualmente se encuentran en proceso de diseño e implementación.

Al respecto, el FOVISSSTE proporcionó el informe sobre el estudio de los “Factores Subyacentes de la Colocación Histórica de Créditos Hipotecarios del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, orientado a alcanzar, en lo subsecuente, las metas establecidas.

En lo referente a la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Actividad Institucional 013 “Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE” se alineó al ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y la submeta 11.1 “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”. Esta Actividad Institucional representó el 4.6% de los recursos ejercidos del Pp M002, el cual tiene otras actividades tales como la 005 “Otros servicios de salud”; 010 “PENSIONISSSTE, administración de las cuentas individuales de los trabajadores”; 011 “Prestaciones sociales y culturales”, y 012 “Comercialización de productos básicos en tiendas y farmacias del ISSSTE”, por lo que el ISSSTE alineó el Pp M002 con el ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, con la meta 16.6 “Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles” y con las submetas 2 “Instituciones eficaces”, “Instituciones responsables” e “Instituciones transparentes”, y su tipo de contribución fue indirecta, la cual se refiere a que genera las condiciones que contribuyen a la meta o submeta, como consecuencia de sus acciones, pero no atiende directamente alguna de las metas o submetas identificadas.

## 5. Economía de los recursos presupuestarios

En la información reportada en la Cuenta Pública 2023 se identificó que el Pp M002 ejerció 794,753.0 miles de pesos para la Actividad Institucional 013 “Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE”. Con los recursos ejercidos, el FOVISSSTE participó con el 3.9% (36,639 créditos) de la demanda total de créditos, estimada por la Sociedad Hipotecaria Federal en 931,076 créditos; además, en cuanto a la participación de los créditos formalizados respecto de los solicitados por los derechohabientes del FOVISSSTE, ésta pasó del 30.3% en 2022 al 42.8% en 2023, por lo que se incrementó en 12.5 puntos porcentuales; también, la tasa de interés de los créditos otorgados por el fondo (4.0% a 9.5%) fue, en términos generales, menor que la establecida por el INFONAVIT (3.7% a 24.0%) y que el promedio del sector privado (11.5%).

### ***Consecuencias Sociales***

En 2023, el ISSSTE, mediante el FOVISSSTE, otorgó 36,639 créditos hipotecarios para la adquisición y construcción de vivienda; reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones, así como para el pago de los pasivos contraídos por alguno de los conceptos anteriores. Los principales requisitos para el otorgamiento de un crédito a sus derechohabientes fue el estar en servicio activo y contar con 18 o más meses de aportaciones en la subcuenta de vivienda; la población potencialmente susceptible de recibir los créditos hipotecarios fue de 13,811.1 miles de derechohabientes, conformados por 4,526.3 miles de asegurados directos y 9,284.8 miles de familiares. Además, esta prestación cumplió con los 7 elementos de una vivienda adecuada establecidos en el Programa ONU-Hábitat; también se identificó que la tasa de interés de los créditos otorgados por el FOVISSSTE fue, en términos generales, menor que la establecida por el INFONAVIT y que el promedio del sector privado.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones***

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 17 de diciembre de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar los resultados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el otorgamiento de créditos hipotecarios, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y el cumplimiento de sus objetivos comprometidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el artículo 4, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y

decorosa". Asimismo, en el numeral 3 "Diagnóstico: Problemas, causas y efectos" del Programa Institucional 2019-2024 del ISSSTE, se identificó "la baja probabilidad que tiene la mayoría de la población en México de obtener créditos hipotecarios accesibles con instituciones formales, dados los numerosos requisitos y altos costos, que impiden materializar el derecho a la vivienda". Para atender este problema, en el artículo 4 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se prevé la operación de un fondo para la vivienda con recursos de los propios trabajadores.

El ISSSTE operó el Pp M002 "Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros", en el que se ejercieron 794,753.0 miles de pesos en la Actividad Institucional 013 "Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE", que se vinculó con los créditos hipotecarios.

Los resultados de la fiscalización mostraron que el ISSSTE contó con una Junta Directiva que vigiló sus actividades y una Comisión Ejecutiva que coadyuvó en su administración. La comisión tiene la obligación de presentar a la junta, los asuntos relacionados con la operación del fondo; para ello, en 2023, presentó temas para aprobación y conocimiento de la junta en 4 sesiones ordinarias. El instituto emitió la normativa para su operación y para su fondo de la vivienda.

El FOVISSSTE obtuvo recursos propios mediante las aportaciones de los trabajadores, bienes y derechos, así como de rendimientos; los recursos fueron destinados, entre otras actividades, al otorgamiento de créditos hipotecarios para sus derechohabientes. En este contexto, para 2023, el instituto contó con 13,811.1 miles de derechohabientes, que se conformaron por 4,526.3 miles de asegurados directos (32.8%), y 9,284.8 miles de familiares (67.2%). De los 4,526.3 miles de asegurados directos, fueron 3,174.2 miles de trabajadores (70.1%) y 1,352.1 miles de pensionados (29.9%), y los 9,284.8 miles de familiares se integraron por 8,407.7 miles de familiares de trabajadores (90.6%) y 877.1 miles de familiares de pensionados (9.4%).

En cuanto a la originación, formalización de los créditos, y la atención a acreditados, en 2023, el FOVISSSTE programó 59,001 créditos hipotecarios, se solicitaron 85,569, y se formalizaron 36,639, que incluyeron 35,410 pagados y 1,229 en proceso de pago. El monto de los créditos otorgados fue de 29,688,096.5 miles de pesos. En cuanto a la participación de los créditos formalizados respecto de los solicitados, ésta pasó del 30.3% en 2022 al 42.8% en 2023, por lo que se incrementó en 12.5 puntos porcentuales.

En relación con la administración y seguimiento de la cartera de crédito, en 2023, de los 36,639 créditos formalizados, el 89.6% se formalizó mediante el esquema tradicional; el 9.6% mediante el esquema FOVISSSTE para todos, y el 0.8% mediante el esquema pensionados.

El ISSSTE estableció una metodología para la determinación del monto máximo por derechohabiente, la cual se basó en la elaboración de un modelo financiero: para el esquema tradicional el monto máximo fue de 1,079.3 miles de pesos; para el de pensionados, fue de 703.0 miles de pesos, y para FOVISSSTE para todos, fue de 4,800.0

miles de pesos. A marzo de 2023, el índice de morosidad ajustado de la banca múltiple en materia de vivienda fue del 3.6%, y la cartera vencida del FOVISSSTE, del 4.1%.

Respecto de la contribución de los créditos hipotecarios para garantizar el derecho a la vivienda de los derechohabientes, el FOVISSSTE, mediante los créditos hipotecarios que otorgó, contribuyó a que los inmuebles que adquirieron los derechohabientes contaran con los 7 elementos de una vivienda adecuada, establecidos por ONU-Hábitat, por medio de actividades reguladas en su normativa interna, los cuales consisten en seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación, y adecuación cultural; además, la tasa de interés de los créditos otorgados por el FOVISSSTE (4.0% a 9.5%) fue, en términos generales, menor que la del INFONAVIT (3.7% a 24.0%) y que el promedio del sector privado (11.5%).

Por lo que se refiere a la economía de los recursos presupuestarios, el ISSSTE ejerció un presupuesto de 794,753.0 miles de pesos, en el Pp M002, Actividad Institucional 013, cifra que se correspondió con lo reportado en la Cuenta Pública.

En conclusión, en 2023, el ISSSTE, mediante el FOVISSSTE, formalizó 36,639 créditos, que incluyeron los 35,410 pagados y 1,229 en proceso de pago, por un monto de 29,688,096.5 miles de pesos; en cuanto a la participación de los créditos formalizados respecto de los solicitados por los derechohabientes del FOVISSSTE, ésta pasó del 30.3% en 2022 al 42.8% en 2023, por lo que se incrementó en 12.5 puntos porcentuales. Asimismo, mediante los créditos hipotecarios otorgados se contribuyó a que los inmuebles adquiridos por los derechohabientes contaran con los 7 elementos de una vivienda adecuada, establecidos en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; también, la tasa de interés de los créditos otorgados por el FOVISSSTE (4.0% a 9.5%) fue, en términos generales, menor que la del INFONAVIT (3.7% a 24.0%) y que el promedio del sector privado (11.5%).

El ISSSTE, mediante el FOVISSSTE, contó con 951,268 créditos vigentes a 2023, con lo que contribuyó en el avance para garantizar el derecho a la vivienda de los 13,811.1 miles de derechohabientes, conformados por 4,526.3 miles de asegurados directos y 9,284.8 miles de familiares.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

La entidad fiscalizada no emitió comentarios con motivo de las reuniones celebradas durante la revisión.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

#### **Apéndices**

##### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que, en 2023, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contaron con un marco institucional, programático y presupuestal para el otorgamiento de los créditos hipotecarios.
2. Verificar que, en 2023, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado efectuaron los procesos de originación y formalización de los créditos, así como de atención a acreditados, y que contaron con plataformas tecnológicas para el otorgamiento de créditos hipotecarios.
3. Verificar que, en 2023, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado administraron y dieron seguimiento a la cartera de crédito.
4. Verificar que, en 2023, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios, contribuyeron a garantizar el derecho a la vivienda de los trabajadores del Estado.
5. Verificar la economía con la que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en 2023, mediante el Pp M002 "Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros" y la Actividad Institucional 013 "Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE", atendieron el cumplimiento de objetivos y metas para el otorgamiento de los créditos hipotecarios.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección de Administración y Finanzas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y la Subdirección de Crédito del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.