

ORIGEN Y SENTIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

El derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, asentado en el cuarto párrafo del artículo cuarto constitucional, requiere de una interpretación doctrinaria que establezca la naturaleza de este derecho; sus sujetos activo y pasivo; el alcance de su objeto y los instrumentos que pueden emplearse para hacerlo posible.

A fin de aportar elementos a la tarea señalada, me propongo revisar algunas de las fuentes históricas de este precepto constitucional y extraer de ellas las nociones que nos permitan comprender el sentido de la disposición contenida en el artículo cuarto.

La preocupación por las condiciones de la habitación de quienes pertenecen a los grupos más pobres de nuestro país, aparece documentada en los antecedentes de la Revolución mexicana, en el Programa del Partido Liberal Mexicano del 1o. de julio de 1906.

En su punto 26, relativo al apartado sobre "Capital y trabajo", se planteaba como objetivo a alcanzar, el "obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios".

Era evidente la intención de Ricardo Flores Magón y sus copartidarios, de otorgar como una prestación laboral, la vivienda —no en propiedad pero aparentemente tampoco en arrendamiento— a los trabajadores, si bien solamente cuando la naturaleza del trabajo realizado lo hiciera necesario. Aunque esto no se aclaraba, con precisión, debe entenderse que en la mente de tales revolucionarios estaba la idea de que si en el lugar en que se debería desarrollar la labor contratada no había viviendas disponibles, éstas debían ser proporcionadas por el patrón. Aunque puede parecer que el supuesto no está tanto ligado a la naturaleza del trabajo, sino a las condiciones en que se realiza, lo cierto es que por su *naturaleza* hay trabajos que se efectúan en lugares

donde la vivienda no es fácilmente accesible. Tal es el caso de los trabajos agrícolas o mineros, por ejemplo.

En el mismo año de 1906, el 1o. de noviembre, el gobernador del estado de Chihuahua, Enrique C. Creel, expidió la *Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos*, en la cual se establecía la obligación patronal de proporcionar alojamiento a sus trabajadores. La mencionada Ley tenía aplicación en la ciudad de Chihuahua y en las cabeceras de los distritos del estado del mismo nombre.

La satisfacción de las necesidades de vivienda de los trabajadores no podía dejar de manifestarse en el Congreso Constituyente de 1916-1917. Durante la sesión del 28 de diciembre de 1916, el diputado constituyente don Natividad Macías, hizo una larga alusión al estudio que había efectuado, por encargo de don Venustiano Carranza, de diversas legislaciones extranjeras de países más avanzados en materia de regulación de las relaciones de trabajo, como los Estados Unidos, Inglaterra o Bélgica y cómo, con base en ellas, el Primer Jefe había elaborado un proyecto de ley que contemplaba diversas prestaciones a las que deberían tener derecho los trabajadores. En el caso de la vivienda, el proyecto carrancista incluso superaba a las leyes de los citados países. Cito la referencia de Macías, dirigiéndose sobre este tema a sus compañeros constituyentes:

Como ven ustedes, la protección al trabajador es completa; ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aereadas [*sic*], perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas; tendrán agua, estarán dotadas de agua, y si no la hubiere a una distancia de quinientos metros, no se les podrá exigir que paguen [...]

Esta previsión legislativa que se pretendía desarrollara los principios, muy generales, que el proyecto constitucional de Carranza contenía en materia de trabajo, seguramente inspiró el contenido de la fracción XII del original artículo 123 de la Constitución, la cual rezaba:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad. Si las

negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocupare un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Como puede apreciarse, se buscaba que el trabajador contara con una casa "cómoda e higiénica" (calificativos que quizá eran mejores que los actuales de "digna y decorosa", pero sobre eso volveremos más adelante).

La prestación, no obstante, no se establecía como gratuita. El Constituyente preveía un pago por concepto de renta, si bien éste debería representar un porcentaje razonable, el cual no era tampoco demasiado bajo para la época, pues representaba el 6% anual. Es claro que los constituyentes no eran ni románticos desentendidos de las realidades económicas, ni paternalistas irresponsables que propugnaran regalar todo a los trabajadores a cambio de nada. Sus disposiciones eran justas y adecuadas a las condiciones económicas que trataban de regular. Nótese que la obligación de proporcionar tales casas se generaba, o bien cuando las negociaciones estaban *fuera* de las poblaciones (basta interpretar a *contrario sensu* la parte final de la fracción aludida), o cuando estando *dentro* de ellas, tenía más de cien trabajadores. En la primera de las circunstancias estamos en presencia de una necesidad que el propio patrón creaba por la *naturaleza* del trabajo, como era considerada en el proyecto magonista que antes comentamos, y que debía satisfacer como prestación en favor de los trabajadores. En la segunda se entiende que aunque en las poblaciones puede conseguirse vivienda, las grandes industrias —pues cualquiera que empleara a más de cien personas podía considerarse que requería un capital importante— deberían coadyuvar a resolver un problema de infraestructura —como diríamos ahora— cuyo agravamiento era producto de la propia expansión industrial.

Es notoria la sabiduría de las disposiciones constitucionales comentadas. Partían de la consideración de que el tipo de actividades a las que se imponía la mencionada obligación suponían la disponibilidad de recursos considerables por parte de los empleadores, quienes deberían considerar en sus planes de inversión, la dotación de viviendas, pero sin que ello significara una carga que hiciera inviables sus proyectos, pues tendría una recuperación. Si lo analizamos, veremos que las viviendas quedarían amortizadas en poco menos de diecisiete años, plazo razonable para una inversión inmobiliaria, y continuarían siendo parte de los activos del patrón, para seguir las rentando a sus trabaja-

dores si la empresa se mantenía operando, o a quien deseara, si desaparecía su obligación como patrón. También es de hacerse notar que no se pretendía imponer cargas insufribles a las pequeñas y medianas industrias (sobre todo si tomamos en cuenta los niveles de industrialización de la época), a las cuales no se exigía esta obligación si se encontraban en las zonas urbanas.

Estas normas eran considerablemente avanzadas para su época. Como muestra baste decir que no fue hasta 1921 cuando la Organización Internacional del Trabajo se ocupó del tema de la vivienda para los trabajadores, y eso circunscrito al trabajo agrícola; y sólo en 1961 en la Recomendación 115, se ampliaron las previsiones al respecto.

Desgraciadamente los preceptos constitucionales en materia de habitación para los trabajadores, fueron letra muerta hasta 1971, cuando se reformó la fracción XII del artículo 123 en su apartado "A" a fin de tratar que el espíritu que la animó desde 1917 pudiera ser llevado a la práctica. Se indicó, entonces, que el deber de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas se cumpliría "mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones".

Esta modificación buscó superar los problemas de financiamiento mediante la creación de un fondo basado en el principio de solidaridad, al tiempo que se extendía el beneficio a la obtención de las viviendas en propiedad, lo cual significa que se rebasa la idea de una mera prestación laboral y se contempla una forma más plena y permanente de satisfacción a esta demanda, de modo que se fortalezca el patrimonio del trabajador y su familia y se asegure que la vivienda constituya una verdadera forma de seguridad social y no un apoyo contingente ligado a la prestación del servicio sólo por el tiempo que éste dure.

Se abrió paso así, en nuestra Constitución, una noción más amplia del derecho a la vivienda de los trabajadores y se sentaron las bases de un mecanismo operativo que lo hiciera viable. De ahí nació el Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, mejor conocido por su acrónimo: INFONAVIT.

Sin embargo, el tratamiento a nivel de la norma suprema seguirá reducido al ámbito laboral sin referirse a la necesidad social general de vivienda.

El siguiente paso se dio con la reforma constitucional publicada el 6 de febrero de 1976, por virtud de la cual se introdujeron en el ar-

título 27 las bases para legislar en materia de asentamientos humanos. En el párrafo tercero se incorporó, junto con la ordenación del suelo en materia agraria, la relativa a la tierra urbana, al prever las "medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población [...]". Aunque esta adición iba encaminada a abarcar integralmente la problemática urbana del país, la cuestión de la vivienda quedaba implícita en ella. Así se constata en algunos párrafos de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente; por ejemplo, cuando se alude a diversos fenómenos negativos del crecimiento urbano que pretendía combatir, se mencionan las "posesiones [de predios urbanos] al margen de la ley", "viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas", "un déficit de habitación, principalmente popular" y "el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria", todos los cuales están relacionados con las carencias en materia de vivienda.

En la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, la cual desarrolló los aspectos constitucionales agregados al artículo 27 que acabamos de citar, se dijo en su artículo 2º: "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a:

Fracción XII. Procurar que todos los habitantes del país puedan contar con habitación digna".

La elevación a rango constitucional de esta aspiración se realizó de manera explícita con motivo de la adición al artículo cuarto, promovida en 1981, por la diputación del Partido Popular Socialista. La iniciativa leída por el diputado Cuauhtémoc Amezcua el 24 de septiembre de 1981 proponía incorporar un párrafo que dijese: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado".

La exposición de motivos aludía a la lucha popular por elevar el nivel de vida y al déficit de vivienda en el país, pero no explicaba el porqué de la redacción sugerida ni las razones para emplear los calificativos de "digna" y "decorosa". Debemos suponer que por *digna* no entendían los promoventes la acepción gramatical que aparece en el *Diccionario* de la Real Academia, según la cual *digno* es lo "correspondiente, proporcionado al mérito y condición de una persona o cosa", pues parecería que cada quien tendrá la vivienda que pueda, o que "merezca" según su mérito o condición. Esta interpretación gra-

matical puede resultar cruelmente clasista. Aunque ni en el dictamen que recayó a la iniciativa, ni en el debate, se aclaró lo que quienes actuaban en ese momento como constituyentes, entendían por *digna*, pensamos que su intención era referirse a una vivienda que satisficiera las mínimas condiciones de seguridad, comodidad e higiene; atributos, estos dos últimos, a los que ya había aludido con acierto el Constituyente de 1917, los cuales son más claros, comprensibles y adecuados para predicarse de la vivienda que el de la dignidad.

En cuanto al término *decoroso*, debe entenderse en su acepción arquitectónica, según la cual el *decoro* es la “parte de la arquitectura que enseña a dar a los edificios el aspecto y la propiedad que les corresponde según sus destinos respectivos”. Tampoco sobre este punto se encuentra luz alguna en la iniciativa, dictamen o debate de la reforma constitucional que nos ocupa.

Resulta interesante mencionar que el dictamen, elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, suprimió la segunda parte del párrafo propuesto por la diputación del Partido Popular Socialista, la cual decía que el derecho a la vivienda sería garantizado por el Estado. La Comisión no dio explicación alguna sobre dicha mutilación. Sin embargo, podemos colegir que el legislador no quiso dar a entender que el Estado está obligado a proporcionar vivienda a todos, pues ese no es, ni podría ser, el sentido del precepto constitucional. De manera indirecta el dictamen dio a entender esto al indicar: “El Estado asume la obligación de impulsar el desarrollo económico para que éste sea un medio para alcanzar la justicia social y, consecuentemente, mantener el sistema de libertades vigente en el país”.

De esta manera el Estado, al aparecer como sujeto obligado de la garantía en cuestión, lo es no como productor directo sino como promotor de las condiciones económicas que hagan posible la satisfacción de la necesidad colectiva de vivienda.

Por eso sostenemos que aunque la ubicación del precepto se encuentra en el capítulo “De las garantías individuales”, se trata, como ocurre con varias disposiciones del mismo capítulo, de una *garantía social*. Valga aquí hacer una pequeña digresión para sugerir que el primer capítulo de nuestra Constitución debería denominarse ahora: “De las garantías individuales y sociales”, ya que en la actualidad contiene garantías de ambos tipos: las individuales que suponen, en general, abstenciones del Estado para asegurar la libertad y la igualdad de los individuos, y las sociales, que plantean al Estado acciones

positivas, a través de los instrumentos de que dispone, a fin de satisfacer necesidades generales que surgen por el hecho mismo de vivir en sociedad. Pero es la sociedad en su conjunto, con base en los medios de que dispone el Estado democrático, la que debe emprender las actividades para la atención de sus necesidades. El Estado actúa como rector, como promotor y como regulador, principalmente en favor de los grupos que padecen las mayores carencias. Esta actuación se desenvuelve a través de acciones legislativas, de políticas concretas, de medidas administrativas y de actividades productivas directas.

En estos diversos planos debe actualizarse, y lo hace, la obligación estatal que corresponde a la garantía social de vivienda inscrita en el artículo cuarto.

La supresión de la obligación directa del Estado que quedaba sugerida en la iniciativa se sustituyó por la expresión "La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". Con ello quedó claro el ámbito en el que el Estado puede dar respuesta al derecho social a la vivienda mediante leyes que proporcionen instrumentos y apoyos. Éstos pueden ser instituciones que operen en el terreno de la construcción o el otorgamiento de créditos, como las que ya existen, o bien medidas de política que incentiven la acción de los particulares; tal es el caso de los estímulos fiscales, que pueden resultar de gran utilidad en esta esfera de acción estatal.

Los principios enunciados anteriormente se recogen en el Plan Nacional de Desarrollo en su apartado de "Vivienda". Después de mencionar los graves rezagos en este rubro, se apuntan las soluciones basándose en "la participación de la sociedad en su conjunto", esto quiere decir: no exclusivamente en la actividad estatal directa.

Entre las acciones a tomar están: crear nuevas y mejores condiciones en materia de construcción; fortalecer la coordinación entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales; el mejoramiento de plazos y condiciones de pago de los créditos para vivienda, sobre todo por medio del sistema de pagos proporcionales al salario, y la promoción de la utilización de predios baldíos intraurbanos para aprovechar la dotación ya existente de servicios. Éstos son, ya en el plano práctico, algunos de los medios para hacer realidad la declaración constitucional del derecho a la vivienda.