

LA VIVIENDA COMO PRESTACIÓN SOCIAL

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

SUMARIO: Presentación del tema. I. El anhelo del constituyente. II. El optimismo del legislador. III. Respuesta de la Suprema Corte de Justicia. IV. Soluciones intermedias. V. Legislación internacional. VI. La vivienda en la ley de 1970. VII. Análisis de la reforma legislativa vigente.

PRESENTACIÓN DEL TEMA

El derecho del trabajo y la doctrina han definido a la prestación como el conjunto de percepciones económicas o en especie que forman parte del salario y que, en consecuencia, se otorgan al trabajador en virtud de la relación de trabajo existente; percepciones que por regla general consisten en el pago ordinario y permanente de cantidades en dinero o entregas de igual índole de productos alimenticios, ropa, artículos varios, equipo adicional para el servicio, o casa-habitación, en los casos en que ésta quede incluida en el contrato de trabajo respectivo. Los pagos o entregas ocasionales no forman parte de tales percepciones. Son, por así decirlo, una extensión del salario en beneficio del trabajador, ya sea por autorizarlo la ley o por convenirlo las partes.

Cuando la prestación forma parte del salario constituye un derecho del trabajador, y en consecuencia éste tiene facultad para exigir su cumplimiento. Cuando son la legislación o los contratos los que la consignan, su cumplimiento deberá estar incluido de manera que no existan dudas respecto a la forma de darle satisfacción. Por ejemplo, si una gratificación otorgada por cualquier concepto no constituye un pago regular hecho al obrero por realizar determinados servicios, no formará parte del salario y no tendrá el carácter de prestación; por el contrario, si se le establece como una obligación patronal y dicho pago no queda ya al arbitrio del empleador, deja de ostentar la calidad de concesión generosa y particular, para convertirse en prestación, y por tanto faculta al trabajador a exigir su cumplimiento.

La habitación aún no es considerada en muchas legislaciones laborales como prestación; son contadas las que, como la mexicana, la han

impuesto o reglamentado. Han sido asimismo circunstancias especiales de nuestro medio ambiente o derivadas de factores geográficos o poblacionales, los que han llevado al legislador a imponer su otorgamiento a sectores o grupos de trabajadores, o a modificar la obligación de proporcionarla bajo ciertas condiciones de índole económica, ante la imposibilidad material de satisfacer, como antes se ha dicho, el derecho concedido o la prestación consignada en la ley.

El presente estudio está dedicado a ofrecer una somera información del tratamiento nacional de la cuestión. Lo consideramos como un anhelo constitucional dada la forma en que se plasmó la prestación, e igualmente como una intención optimista del legislador, al no haber sido posible cumplir en sus rigurosos términos con el precepto de la Constitución, razón por la que hubo de modificársele y otorgarle un sentido jurídico diverso, que la dejó, a nuestro juicio, como simple ayuda económica, al transformar un propósito magnífico convertido casi en sueño imposible, en un aval patronal y gubernamental orientado a la adquisición, únicamente, de vivienda digna, cómoda y decorosa, para el trabajador.

I. EL ANHELO DEL CONSTITUYENTE

Si revisamos el *Diario de los Debates* del Constituyente de 1917 observaremos que la cuestión relacionada con al obligación patronal establecida en la fracción XII del artículo 123, de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas en las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de otra especie, no provocó debate alguno, sino que fue aprobada casi en los términos en que se presentó en el proyecto. La razón que aducen los autores respecto a esta determinación fue, por una parte, la escasa población en el país, así como el excedente de vivienda en las poblaciones y aun en el campo; en consecuencia, proporcionar éstas no dificultaba el funcionamiento de cualquier empresa que se emprendiera. Así lo reconoce el eminente historiador don Daniel Cosío Villegas, para quien de no haberse optado por dicha solución, muy difícil hubiese resultado cualquier esfuerzo industrial en el interior de la República, pues muy escasas eran las ciudades que contaban con una creciente población obrera. El peonaje, como llama al campesino, no estaba ni remotamente capacitado para abandonar su solar nativo y emprender —como hoy ocurre— el éxodo en busca de mejores oportu-

tunidades; de ahí la necesidad de arraigarlo y proporcionarle las mínimas facilidades para su vida familiar.¹

Modestas, elementales, carentes de servicios, no muy higiénicas; pero numerosos grupos de trabajadores disfrutaron desde la época del porfiriato, de viviendas, sin cubrir cantidad alguna por concepto de renta; ya fuera alrededor de las minas, próximas a los primeros centros fabriles (textiles, tabaco, metalurgia, peones acasillados); en el tendido de los ferrocarriles; en las primeras plantas productoras de energía eléctrica; ahí se levantaron las habitaciones (varias de ellas "chirriones" como las llamaron los peones) que al menos cumplían un elemental beneficio, necesario en nuestro incipiente desarrollo económico.

De mejor situación gozaron los obreros de la ciudad, pues comprensivos patronos construyeron las primeras casas para sus trabajadores, aunque no los humildes como se hubiera deseado, sino los empleados de cierta categoría que podían pagar las rentas que se cobraban, no altas y al alcance de los salarios percibidos. Todavía hasta hace cuarenta años, colonias como las de los trabajadores de la antigua fábrica de cigarros "El Buen Tono", de los trabajadores de la fundidora denominada "La Consolidada", los obreros de la fábrica de refrescos "Mundet", los de varias fábricas de hilados y tejidos, de mantas, de "caki" como se decía a las de mezcilla, tanto en esta ciudad como en poblaciones de Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua o San Luis Potosí (estados de la República que iniciaron la industrialización), pudieron ocupar habitaciones construidas por los dueños, por las que pagaban modestos arrendamientos, que ayudaban en la economía familiar, a tal grado que muchos de estos obreros permanecían casi de por vida, con modestos salarios, condiciones ínfimas de trabajo y soportando humillaciones, con tal de conservar la vivienda de que disponían.

Este panorama fue el que influyó en el ánimo del constituyente llevándolo a pensar en la protección al trabajador en materia de vivienda. Esta es la razón por la cual en el artículo 123 apareció por primera vez reglamentada la posibilidad de otorgarla bajo ciertas bases, que no preocuparon al patrono pero que tampoco resolvieron el problema.

Se dispuso, por tanto, que en toda negociación los patronos estarían obligados a proporcionar tales habitaciones, por las que podrían cobrarse rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor

¹ Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México*, México, Hermes, 1957, pp. 187-377.

catastral de las fincas, sobre todo cuando las negociaciones ocupasen un número mayor de cien trabajadores o cuando estuvieren ubicadas en zonas no próximas o urbanas; considerándose la distancia de tres kilómetros como mínima para hacer efectiva la mencionada obligación. Fue el general Francisco J. Múgica el diputado quien en mayor grado defendió en el seno de la Comisión Dictaminadora, durante las pláticas preparatorias del proyecto, la proposición adoptada, siendo justo reconocer su empeño en tan loable propósito, el que infortunadamente fue cumplido sólo en mínima proporción, motivo por el cual él mismo formulara acre crítica que fue recogida, cincuenta años después. Y es que la sola enunciación de este planteamiento originó protestas, suspicacias y divergencias de opinión, que aún no han sido resueltas más por el problema económico que por el legal.

Habremos de repetir lo que ya hemos expuesto en otros ensayos: sólo en los casos en que por la ubicación de las factorías ha resultado indispensable la construcción de habitaciones para la clase trabajadora, es donde se ha cumplimentado la disposición constitucional, haciendo posible el anhelo de los diputados del Congreso de Querétaro que ya contemplaban, desde entonces, el grave problema que aún constituye la falta de habitación.² ¿Hasta qué grado tal planteamiento estuvo en favor o en contra de la realidad? Será parte del presente análisis, sólo que no podrá negarse ni su interés social ni su importancia política, pese a lo que algunos sectores opinan en el sentido de que cualquier intento para una solución del problema ya no integral, al menos parcial, habrá de provocar dificultades de difícil concertación entre los factores de la producción.

Para el segundo decenio del presente siglo la cuestión no planteaba ningún conflicto, no sólo porque se acababa de salir de la fase más aguda de la Revolución mexicana y se veía posible la consolidación de las instituciones bajo las nuevas orientaciones oficiales, creyéndose con sinceridad que la marcha del país "permitiría que gradualmente disminuyeran las desigualdades sociales y se facilitara el anhelo de los sectores que integraban nuestra población, de encontrar medios o formas que pudieran satisfacer intereses comunes", como dijera los diputados Colunga, Gracidias y Ugarte. Soluciones que en modo alguno nos llevarían al socialismo (según se argüía por los opositores a las reformas introducidas en la carta fundamental de la nación), sino que harían posible un futuro promisorio para el país, "necesario para el

² Barajas Montes de Oca, Santiago, *Aportaciones jurídicas a la sociología del Trabajo*, México, Porrúa, 1984, pp. 54-66.

progreso si no se sepultaban los vicios ancestrales que lo habían detenido".³

En suma, tres fueron los propósitos al incluir en la Constitución esta obligación patronal: primero, ante una industrialización incipiente, garantizar desde su origen, medios de vida digna y decente; segundo, asegurar, en lo posible, dado lo inhóspito de muchas regiones de nuestro territorio en donde se encontraban las fuentes de riqueza susceptibles de explotación, un techo para convivir; tercero, extender los beneficios de la habitación al mayor número de trabajadores, en una época en la que el conflicto social había modificado en forma sensible el concepto de propiedad que se tenía, había alejado a la población campesina de sus lugares de origen y la había obligado a iniciar otro tipo de concentración humana.

II. EL OPTIMISMO DEL LEGISLADOR

Al haberse dejado a los estados la reglamentación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución, éstos difícilmente pudieron cumplir su función, parte porque el conflicto armado no concluyó en algunos de ellos sino hasta bien entrado el decenio de los años veinte, cuando los conflictos laborales que se suscitaban ya no eran de carácter individual sino colectivo, con el resultado de convertir en obsoletas las normas con las que se iniciara dicha reglamentación; y parte por carecerse más que de medios, de conocimientos, en una materia innovadora difícilmente comprendida y respecto de la cual no se actuaba, pues a lo sumo lo que se perseguía era evitar el rezago político; de ahí que sólo se copiara lo que tres o cuatro legislaciones locales habían adelantado debido a sus antecedentes prerrevolucionarios o preconstitucionales, pero sin medir las consecuencias y con carencia de toda organización institucional.

No fue hasta la llegada al gobierno de la República del licenciado Emilio Portes Gil, quien antes había actuado como gobernador del estado de Tamaulipas, cuando se pensó en preparar una legislación del trabajo para todo el país y se formuló el primer proyecto oficial de Ley Federal del Trabajo. Portes Gil había tenido en el puerto de Tampico, al igual que había acontecido en el puerto de Veracruz, un problema inquilinario que resultó de no tan graves consecuencias como

³ Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 607-659

en este último lugar, debido al auge de la industria petrolera; circunstancia que le permitió resolverlo con mayor facilidad, pues obligó a las empresas petroleras a cumplir con la disposición constitucional de proporcionar habitación a los trabajadores. Este hecho dio motivo a que en el anteproyecto de ley formulado durante su administración al frente de la Presidencia de la República, se incluyera la disposición que reglamentaba los términos de la fracción XII del artículo 123, de modo más amplio que como quedó en la legislación del año 1931.

Néstor de Buen, citando un trabajo del licenciado José Campillo Sáinz titulado "Las casas de los trabajadores" y publicado el año de 1970, nos recuerda que la regulación legal de la vivienda no constituía una cuestión de nuevo cuño en nuestro sistema jurídico, pues desde el año de 1865 el emperador Maximiliano había ordenado el servicio habitacional, dentro de las haciendas, a los trabajadores del campo. Para este autor, el hecho de que las autoridades no hubieran dado importancia al problema de la vivienda y se hubiese revivido éste hasta el Constituyente de Querétaro, no significa que no estuviera latente en la conciencia del obrero mexicano.⁴

Lo cierto es que hubieron de transcurrir sesenta y cinco años para volver a meditar jurídicamente en la cuestión y buscar una solución lo más apegada a la realidad que se vivía al principio de los años treinta. En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se dispuso, siguiendo el texto constitucional, que en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarían obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas; agregándose en un segundo párrafo que

El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federales, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patronos, expedirán un reglamento para que los patronos cumplan con esta obligación.

Romántica resolución —según varios autores y comentaristas— que poco tiempo después fuera complementada con un reglamento conce-

⁴ Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del trabajo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1985, t. II, pp. 257-293.

bido en similares términos y publicado en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1941, aplicable a las empresas de jurisdicción federal. En él se facultó a los trabajadores de las mismas a propugnar la validez de sus derechos en este capítulo y se dispuso que, dentro de un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la resolución dictada por las autoridades competentes, se procediese en respuesta a la solicitud presentada por los interesados, conforme a los reglamentos de construcciones de cada entidad federativa y una vez localizadas las zonas de planificación, a edificar habitaciones unitarias, colectivas o semicolectivas (según la naturaleza de la solicitud presentada), con apoyo en financiamientos de las autoridades tanto en infraestructura como en servicios. Se obligaba asimismo a los patronos, a mantener las casas construidas en buenas condiciones de habitabilidad, debiendo hacer con oportunidad las obras o reparaciones necesarias, so pena de incurrir en las sanciones que el propio reglamento estableció.

¿Qué se entendía entonces por habitaciones unitarias o colectivas? Eran unitarias aquellas habitaciones que tenían la totalidad de sus servicios incorporados a la propia vivienda, para uso exclusivo de sus moradores; debían constar de una estancia, un dormitorio matrimonial, un dormitorio para las personas de cada sexo, cocina, cuarto de aseo, lavadero y azotehuela (local para el tendido de ropa u otros usos). Eran colectivas aquellas en las que los servicios serían de uso común, distribuidos en pisos o plantas que contuvieran dos o más viviendas compuestas de sala de reunión y lectura, dormitorio y baños, siendo los comedores y cocinas de uso común. Las habitaciones colectivas podían ser a su vez semifamiliares o individuales, definiéndose las primeras como aquellas que se componían de dos o más piezas destinadas a dormitorios y baño, siendo de uso común todos los demás servicios; e individuales las que sólo contarán con habitación destinada a dormitorio siendo de uso común todos los demás servicios: baño, comedor, cocina, salas y pabellones independientes para hombres y para mujeres (artículos 10 a 17).

Con base en esta clasificación, a los trabajadores también se les ubicó en cuatro categorías: a) permanentes, b) periódicos, c) temporales y d) ambulantes. Se daba carácter de permanentes a quienes "se encontraban al servicio constante de una negociación, cualquiera fuesen las labores que ejecutaran"; eran, en cambio, trabajadores periódicos, "los que prestan sus servicios en labores que se ejecutan

sistemáticamente en determinadas épocas del año"; distinguiéndolos de esta manera de los trabajadores temporales, a quienes se definía como "los que prestan sus servicios a una negociación para la realización de una obra cuya terminación implica la cesación de sus actividades"; así como de los trabajadores ambulantes, que eran aquellos "que desarrollan labores que no tienen asiento fijo y que para su ejecución requieren cambios frecuentes de radicación" (artículos 5 a 9).

La simple enunciación de tales disposiciones reglamentarias es lo que nos ha inducido a pensar en que fue enorme el optimismo legislativo al suponerse la viabilidad de una obligación en un país de escasos recursos como el nuestro, con grandes problemas de clase y con limitada inversión industrial. Se ha dicho que la idea partió de lo observado en la industria petrolera, cuyas instalaciones habitacionales, aunque modestas, fueron de este tipo, gracias a los recursos económicos con los que contaban y a una verdadera necesidad individual y colectiva que se había impuesto antes de la expropiación, y que subsistiera todavía por más de diez años. Fuera de éstas, muy pocas negociaciones sostuvieron servicios similares y lo hicieron más en función de presiones sindicales que legales, tal y como ocurrió en ferrocarriles, en la industria eléctrica, en la minería, en algunas empresas textiles, madereras, siderúrgicas, azucareras o de la naciente industria petroquímica.

III. RESPUESTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

La obligación patronal de proporcionar casas habitación a los trabajadores, aun cuando quedó plasmada en el texto constitucional y posteriormente en la Ley Federal del Trabajo, jamás fue cumplimentada desde el punto de vista legal. Es cierto que algunas empresas construyeron viviendas rudimentarias, como ya se ha dicho, escasamente cómodas y relativamente higiénicas, pues los servicios fundamentales (baño, lavabo, excusados, área para útiles de aseo, etcétera) eran compartidos por la comunidad. Estas construcciones se debieron más a exigencias del trabajo o a la ubicación de las propias negociaciones, que al hecho de hacer efectiva la disposición legal que le impuso esa servidumbre. Por otro lado, la concesión de vivienda fue obtenida por los trabajadores cuando a través de las revisiones contractuales fue obligada la clase patronal a la aceptación de algunos compromisos habitacionales que después examinaremos, debidos

fundamentalmente a la presión sindical y más tarde a un cambio que se fue imponiendo por razones de conveniencia de carácter productivo o económico, pero jamás por dar cumplida eficacia a la ley.

Así es que cuando —como se dice en el lenguaje popular— vino en serio el cumplimiento de proporcionar casas habitación a los obreros, a través de los reglamentos federal y estatales a los cuales hemos aludido, los empresarios manifestaron de inmediato abierta oposición a su contenido, y presentaron sendos amparos ante las autoridades judiciales de la Federación, que hubieron de llegar hasta la Suprema Corte de Justicia, pues ya fuesen los propios patronos o las autoridades administrativas quienes no estuvieran conformes con las resoluciones dictadas (que debemos confesar variaron en extremo de una autoridad a otra), solicitaron la revisión de nuestro más alto tribunal, viéndose éste forzado a adoptar una determinación, que como dejó expresado el doctor Mario de la Cueva, resolvió la cuestión planteada más con sentido jurídico que social, por corresponder al Poder Legislativo y no al Poder Ejecutivo cualquier facultad reglamentaria al respecto; aparte la circunstancia de que tampoco podía el Legislativo delegar facultades en el Ejecutivo para permitir que la reglamentación de la disposición constitucional partiera de la simple interpretación administrativa que pudiera darse a lo dispuesto en la fracción III del artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo.⁵

En efecto, el presidente de la República carecía de facultades en la materia, por tratarse de una delegación ni siquiera permitida al Congreso de la Unión, de ahí que los argumentos dados entonces por la Suprema Corte resultaran definitivos y de hecho derogatorios de los reglamentos en cuestión. Dijo entonces nuestro alto tribunal de la República que:

El a. 123 constitucional impuso al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir leyes sobre el trabajo sin contravenir las bases que señala; y en uso de esa facultad soberana, el Congreso expidió la vigente Ley Federal del Trabajo, entre cuyos postulados se encuentra el artículo 111 de la fracción III, de cuyo texto no aparecen conferidas facultades al Ejecutivo Federal sino para fijar condiciones y plazos en que los patronos debieran cumplir con las obligaciones que ese artículo les impone, por lo que el Reglamento de dicho precepto expedido por el Presidente de la República con fecha 19 de diciembre de 1941, es inconstitucional.

⁵ Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1949, t. I, pp. 25-35.

Después de una serie de ejecutorias de igual contenido se aprobó una tesis de jurisprudencia⁶ que declaró inconstitucional el Reglamento, con base en los siguientes argumentos: 1º Dicho Reglamento contiene disposiciones que por su sola promulgación tienen el carácter de ser inmediatamente obligatorias; 2º La imposición a las empresas (no a los trabajadores) de presentar en cierto término las solicitudes para construir o reformar las habitaciones de los obreros, modifican en su esencia la disposición constitucional; 3º Consecuentemente, las sanciones que se imponen a las empresas que no cumplan con esta obligación traen implícitos actos de ejecución contra los cuales puede concederse la suspensión, y 4ª Por lo mismo, al ser material de amparo dichos actos, no sólo procede la suspensión definitiva de ellos, sino la protección federal.

El pensamiento que privó en el ánimo de los ministros de la Suprema Corte no fue negar el propósito del Constituyente de Querétaro —según se dijo—, ya que en ningún momento se estableció la posibilidad de obligar a los patronos a construir habitaciones para sus trabajadores, sino que lo pretendido fue que tomando en consideración que la mayoría de las poblaciones del país no cuentan con habitaciones para alojar a los trabajadores, fuesen dichos patronos quienes cumplieren con la obligación y coadyuvaran a la edificación de esas habitaciones, cuyo costo de construcción se redevendría mediante el cobro de rentas y ayudas, como parte del salario devengado. La obligación completa existe únicamente —se agregó— cuando las empresas están ubicadas en centros rurales y no se encuentran próximas poblaciones donde existan ya casas construidas, o sea susceptible su construcción.

El criterio sustentado por la Suprema Corte dejó sin efectos los reglamentos promulgados, siendo hasta años más tarde, en 1957, cuando fue reformada la fracción III del artículo 111, para facultar al Ejecutivo Federal y a los gobernadores de los estados a expedir reglamentos que permitieran a los patronos cumplir con la obligación constitucional. La modificación adoleció de idéntico problema de inconstitucionalidad, al no provenir de facultades que estuviere en posibilidad de delegar el Congreso Federal. Las autoridades, ante este cúmulo de inconvenientes legales y las dificultades económicas por

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965*; 5a. parte, Cuarta Sala, tesis 85, visible en p. 55.

las que atravesó el país desde el periodo de gobierno del señor Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) (que pese a lo que se diga no mejoraron con los gobiernos posteriores) abandonó todo intento legislativo sobre el particular y sólo permitió que por medio de actividades aleatorias, similares a las que ya habían prosperado en algunas empresas a través de las gestiones sindicales, se diese solución al conflicto jurídico que se planteara.

IV. SOLUCIONES INTERMEDIAS

En México, y creemos que en pocas partes del mundo, el Estado se encuentra incapacitado para asumir plenamente (menos aún en sustitución de los patronos) el grave problema de la vivienda, no sólo de los trabajadores con empleo fijo o semifijo, permanente o temporal, sino de la población que la demanda siempre en mayor proporción a la posibilidad de cualquier oferta. Sin embargo, desde el año de 1925 el Estado mexicano hizo un loable intento de coadyuvar en la solución del problema habitacional. En ese año se fundó la llamada Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que si en sus orígenes pretendía únicamente auxiliar a sus propios servidores públicos cuando dejasen de prestar servicios por cualquier motivo, poco tiempo después amplió sus actividades a dos campos de carácter colectivo: uno, el otorgamiento de préstamos a corto plazo por cantidades limitadas a un aceptable porcentaje del sueldo percibido, no mayor de los haberes de retiro similares a los otorgados desde entonces a los miembros de las fuerzas armadas nacionales; otro, el establecimiento de los llamados *préstamos hipotecarios*, verdaderas formas de financiamiento para la construcción de casas-habitación o para la compra de viviendas ya construidas (de carácter unitario por no existir condominios), bien para el arreglo, reparación o reforma de una vivienda que ya fuese propia del empleado público.⁷

Desde ese año y cada vez con mayor amplitud y con generosa aportación estatal, el gobierno federal y los gobiernos de los estados han beneficiado a cientos de miles de sus trabajadores (en particular

⁷ En su informe al Congreso de la Unión, con fecha 1o. de octubre de 1938, el general Lázaro Cárdenas hizo amplia alusión a los beneficios que otorgaba la Dirección de Pensiones a los trabajadores del Estado, como se empezó desde entonces a denominar a los empleados públicos en México, haciendo hincapié en el número de casas adquiridas por éstos gracias a la ayuda económica del gobierno, alcanzando el número de 4,107 en ese año.

profesores y empleados de cierto nivel), quienes favorecidos con tales préstamos han podido construir sus casas-habitación, han levantado colonias habitacionales en muchas partes del país y han sido dotados de todos los servicios urbanos y particulares, a fin de contar con una vivienda digna, cómoda e higiénica en grado sumo. El Estado, por su parte, independientemente de coadyuvar con la mayor parte del financiamiento indispensable para levantar las construcciones o adecuarlas convenientemente, ha coadyuvado con otros beneficios adicionales y gratuitos: 1) La infraestructura urbana, incluida la dotación de agua potable, energía eléctrica, pavimentación y embanquetado de calles y jardines, drenaje y servicios auxiliares de alcantarillado y desagüe; 2) Pago del préstamo otorgado mediante cómodas mensualidades, con cargo de un interés razonable que junto con el principal rediman el capital facilitado en un plazo no mayor de diez años; 3) Toma de un seguro, cuyo pago se hace mediante cómodas aportaciones también mensuales que son descontadas del sueldo percibido, que permite, en caso de fallecimiento del empleado, cubrir cualquier saldo pendiente, a efecto de que los beneficiarios del trabajador sigan conservando la habitación y la adquieran en propiedad sin el peligro de perder lo abonado por el titular; 4) Venta de la vivienda construida en esta forma, ya sea a particulares o al propio Estado, siempre que se liquide el importe de los adeudos que se tengan con la Dirección; 5) Hasta hace pocos años, exención total de los siguientes impuestos, por el término de diez años o menos, si se llegara a vender la propiedad: a) impuesto predial; b) impuesto por el servicio de agua potable, y c) impuesto derivado de cooperaciones por pavimento, banquetas u otros servicios auxiliares de uso común. Existió como única prohibición rentar la vivienda adquirida con un préstamo de la Dirección de Pensiones mientras no fuese liquidado éste.

Al mismo tiempo existieron otras formas de financiamiento de la vivienda, de la que han hecho uso numerosos grupos de trabajadores, quienes si no pudieron obtener habitaciones cómodas e higiénicas a través de la obligación patronal de proporcionárselas, las consiguieron por gestiones sindicales o imposiciones económicas en los contratos colectivos. Señalemos las más importantes en razón de sus beneficios prácticos y todavía actuales:

1. *La cooperativa de la vivienda*

Fue idea del constituyente también, considerar de utilidad social la formación de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad exclusivamente por los trabajadores, en plazos determinados, bajo las siguientes condiciones: a) Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aportaran su trabajo personal o unieran su esfuerzo económico para la construcción de complejos habitacionales de beneficio común; b) Disponer del capital necesario para sus fines, ya sea mediante aportaciones de los socios o financiamientos privados que obtengan en lo particular aquellos socios que carezcan de capital propio; c) No perseguir fines de lucro y funcionar sobre principios de igualdad en materia de derechos y obligaciones (cada socio tendrá un solo voto); d) Tener como finalidad social la acción conjunta en la obra colectiva que se realice, fijando con exactitud los deberes y obligaciones que correspondan a cada socio, y e) Formular los estatutos de rigor, precisando en ellos el desarrollo de la actividad primordial; la forma de funcionamiento y administración de la cooperativa; la integración de fondos sociales y la forma de distribución de los gastos de administración; así como las bases de disolución y liquidación que procedan legalmente o las que determinen en su caso las autoridades competentes.⁸

La cooperativa de la vivienda tuvo éxito inicial en la década de los años cuarenta, sobre todo si tomamos en consideración la inexistencia entonces de los condominios actuales y la creación del INFONAVIT. Sus bases han marchado en forma coincidente con la legislación social y las iniciativas del Estado para inducir formas de organización, participación y defensa, que permitan la promoción de intereses de los trabajadores en el marco de los valores políticos nacionales. Fórmulas recientes, como la Ley de Solidaridad Social y la Ley de la Vivienda, respecto a las cuales ofreceremos una somera explicación con posterioridad, regulan y encauzan la organización de trabajadores asalariados y no asalariados; pero durante más de sesenta años (1920 a 1980), en el interior del país más que en las capitales de los estados, la forma cooperativa resolvió en gran parte la problemática habitacional.

⁸ Sánchez Mireles, Rómulo, "El movimiento burocrático", *México, 50 años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 289-309.

2. *El financiamiento bancario*

A partir del Reglamento de los empleados y funcionarios bancarios, puesto en vigor durante la administración presidencial del general Lázaro Cárdenas, las instituciones bancarias se obligaron a otorgar a sus trabajadores, préstamos hipotecarios para la construcción de casas-habitación, ofreciendo cumplimentar de esta manera con la obligación constitucional. El beneficio, ya fuera a través de los propios bancos o de empresas inmobiliarias, se extendió a otros trabajadores, haciendo posible el logro del anhelo inconcluso que quedara pendiente desde la acción del constituyente destinada a proporcionar habitación. No puede decirse que ésta haya sido la solución ideal, pero la verdad es que varias empresas prestaron su apoyo a dicha justificada ambición y gracias a ello fue posible a varios sectores laborantes, durante más de veinte años, obtener vivienda propia, en lugares accesibles, mediante pagos razonables avalados con el producto del trabajo personal.⁹

3. *La ayuda para renta de casa*

Al mismo tiempo los sindicatos más fuertes del país obtenían, por una parte, otro tipo de financiamiento para la adquisición, en propiedad, de casas habitación o departamentos; por otra, una novedosa prestación adicional al salario: la ayuda para renta de casa, que en pocos años proliferó alcanzando a las más diversas organizaciones y constituyendo una sugestiva forma de cumplir por el lado patronal, la vieja obligación impuesta de proporcionar habitación a los trabajadores. Lógico es suponer que el financiamiento se canalizó por conducto de los sindicatos, quienes empezaron por adquirir grandes extensiones de terreno, en los que con la ayuda oficial urbanizaron colonias y lotificaron los espacios disponibles, entregándolos en propiedad ya fuera mediante sorteos o con base en posiciones de escalafón; obteniendo más tarde los préstamos necesarios para construir. En cuanto a la prestación aludida, debemos confesar que ha tenido mayor aceptación por parte de la masa obrera, que en esta forma ha visto aumentar sus ingresos para subvenir necesidades, si no propias del sostenimiento de una casa-habitación, urgentes desde el punto de vista familiar.¹⁰

⁹ Ramírez Reynoso, Braulio, "La vivienda en México", *Jornadas sobre la Vivienda y la Empresa*, México, UNAM, 1982.

¹⁰ En los contratos colectivos de trabajo firmados por los diversos sindicatos de empresas paraestatales (PEMEX, CFE, SICARTSA, Altos Hornos de México, Teléfonos de México, entre otras), se incluyen capítulos completos que regulan éste

V. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

En la Conferencia de la Asamblea General de la OIT, a la cual convocó el Consejo de Administración de dicha organización con fecha 7 de junio de 1961, se incluyó en la orden del día correspondiente, el tema de la vivienda de los trabajadores. Las consideraciones en que se apoyó la convocatoria respectiva fueron: 1ª Que de acuerdo con los objetivos de la Declaración de Filadelfia, se reconoció la obligación solemne de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitieran suministrar una vivienda adecuada; 2ª Que asimismo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la asamblea general de la ONU, ya se había reconocido el derecho de toda persona a gozar de un nivel adecuado de vida, que le asegurase a ella y a su familia la salud, el bienestar y en particular el uso de una vivienda; 3ª Que con tal finalidad se habían constituido organismos internacionales que formularan programas coordinados en el campo de la vivienda, el urbanismo y la planificación rural, encontrándose ya integrados, entre otros, el Consejo Económico y Social de la OIT, encargado de las cuestiones relacionadas con la vivienda de los trabajadores en especial, y 4ª Que dentro del marco de la política social de la propia OIT se preparó un proyecto para el fomento a la construcción de viviendas sometido a la consideración de la Conferencia, con el fin de garantizar que se pusiera al alcance de todos los trabajadores y sus familias un alojamiento adecuado y decoroso en un ambiente ecológico apropiado.

El proyecto otorgaba a las autoridades nacionales competentes, facultades para estudiar y evaluar necesidades de vivienda, particularmente en instalaciones colectivas, incluyéndose medidas para eliminar tugurios; al igual que programas destinados a la construcción de alojamientos de acuerdo con las limitaciones de los poderes públicos y con apoyo, por una parte, en recursos privados que permitan hacer frente, de manera continua, a las necesidades nacionales de vivienda para los trabajadores; por otra, en la mano de obra de que pueda disponerse en la industria de la construcción, al igual que en recursos financieros indispensables para la adquisición de materiales y equipo, estimulando cuanto contribuya a que dichas viviendas puedan ser adquiridas en propiedad de los trabajadores a quienes se pretende beneficiar.

tipo de prestación, el cual ha sido mejor acogido por los trabajadores, ya que muchos de ellos poseen viviendas en propiedad.

El proyecto no alcanzó el carácter de *convención internacional* debido a haberse argumentado: primero, que el costo resultaba elevado y la gran mayoría de las naciones se encontraban imposibilitadas de sustentarlo; segundo, que aun cuando los empleadores reconocían la importancia del mismo y se encontraban en la mejor disposición de atenderlo dentro de las posibilidades económicas de las empresas, a lo sumo lo que podían ofrecer serían acciones que facilitarían a los trabajadores los contratos de alquiler de viviendas, coadyuvando a que éstas se ajustaran a sus posibilidades económicas e intereses; y tercero, que respetando la costumbre, la legislación nacional lo que podría asegurar en materia de provisión de alojamiento, sería fomentar métodos de ayuda financiera directa o indirecta (subvenciones, disminución del valor imponible, reducción de impuestos, estimular cooperativas de construcción, etcétera), a fin de que por medio de préstamos a tasas moderadas de interés, pudieran cumplirse los programas nacionales de vivienda laboral.

Sin embargo, la cuestión cobró tal importancia y fue materia de tan profundas discusiones, que atendiendo los argumentos expuestos se aprobó dejar dicho proyecto en calidad de *recomendación internacional*, auspiciada y avalada por la propia OIT, solicitándose a las autoridades públicas su mayor esfuerzo para garantizar que los trabajadores que desearan ser propietarios de su vivienda, o que pudieran en cierta forma y con alguna ayuda construirla; así como aquellos otros que estuviesen en posibilidad de beneficiarse con facultades administrativas o con financiamiento privado de préstamos en condiciones razonables; adoptasen todas las providencias necesarias para que los trabajadores estuviesen en condiciones de adquirir en propiedad vivienda, fuese unitaria o colectiva.¹¹

Con base en esta Recomendación de la OIT se clasificó a los países miembros de la misma en tres categorías: aquellos en donde las posibilidades de crédito fuesen amplias, a grado tal, de permitir programas de planificación de vivienda como parte de su proyecto político-social; los que sólo pudieran garantizar préstamos hipotecarios a través de sistemas nacionales de seguro convenientemente garantizados por los poderes públicos; y los que ofrecieron únicamente estimular el ahorro, las cooperativas y algunos instrumentos auxiliares de financiamiento, construyéndose las viviendas con la ayuda de fondos públicos, evitan-

¹¹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y recomendaciones internacionales (1919-1984)*, Ginebra, Suiza, 1985, pp. 15 y ss.

do toda especulación, a efecto de que los trabajadores se encontraran en la posibilidad de adquirir tales viviendas, por carecer de otros medios de apoyo. Quedó aprobada como única obligación patronal proporcionar habitación en centros de trabajo que fuesen instalados lejos de las poblaciones, en aserraderos, islas y zonas de difícil transporación.

El cumplimiento de la Recomendación ha tenido diversas aplicaciones de índole legal. Así por ejemplo, en la República Federal de Alemania se promulgó, con fecha 24 de mayo de 1983, una Ley Federal de Ayuda Social, que en su capítulo III incluye disposiciones referentes a la vivienda. Se dispone en dicho capítulo que serán los comités de empresa quienes regulen los métodos de adquisición de habitaciones para los trabajadores; éstos señalarán a los beneficiarios, fijarán el monto de las rentas que deban pagarse, atenderán lo concerniente a la desocupación cuando dejen de prestar servicios los obreros en las negociaciones, y de ocupación por parte de otro trabajador con derechos; la renta se utiliza para el refinanciamiento en la construcción de otras habitaciones y para cubrir gastos de mantenimiento. Lo característico es que los trabajadores en momento alguno pueden adquirir la propiedad de la vivienda, pues ésta se destina con exclusividad a quien preste servicios en la empresa y conforme a sus derechos de antigüedad más que de escalafón.¹²

En los Países Bajos se ha puesto en vigor, desde el año de 1967, un sistema mixto. Los consejos de empresa constituyen un fondo para la vivienda con aportaciones de patronos y trabajadores, sin fijarse una cantidad específica por cada uno, sino proporcional al interés que tenga cada jefe de familia en adquirir la propiedad de dicha vivienda. Dicho fondo se utiliza con exclusividad en la construcción, pues el Estado provee de espacio e infraestructura y coadyuva en parte con el importe de la mano de obra indispensable. Por otro lado, en los contratos colectivos de trabajo se han establecido prestaciones adicionales destinadas, unas, a facilitar transportación; otras, a cubrir gastos denominados "aval habitacional" que lo mismo sirvan de ayuda al pago de renta que al mantenimiento o pago de impuestos de una habitación de la que ya se disponga en propiedad.¹³

¹² *Vid.*, asimismo, el Código del Trabajo de la República Federal de Alemania, promulgado el 18 de agosto de 1980, pues incluye todo un capítulo (el IX) donde se fijan obligaciones patronales, aun cuando más de carácter económico que social.

¹³ De Larwe, Henry y Jaques, Jenny, "Lugar de trabajo y residencia", *Tratado de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 324-369.

La legislación francesa —quizás la más avanzada en Europa— ha dispuesto la formación de una Sociedad Nacional de la Vivienda, cuyas finalidades son: la adquisición de terrenos para la construcción de vivienda preferentemente colectiva (las viviendas unitarias son apoyadas por excepción o por su ubicación en zonas rurales); proveer fondos a los trabajadores (por excepción también se otorgan a otras personas) para la adquisición de vivienda ya construida; impulsar la formación de agrupaciones mutualistas a sectores de trabajadores que ya cuenten con habitación propia, a fin de que en cualquier momento estén en posibilidad de cubrir el importe de gastos extraordinarios, reparaciones o pago de contribuciones o de abonos a inmobiliarias o constructores privados, cuando con medios propios hayan hecho anticipos para la compra de viviendas y se hayan comprometido a saldar el total de su valor mediante este sistema de financiamiento.¹⁴

En América Latina, siete países contemplan la existencia de leyes relacionadas con la vivienda obrera: Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. La Declaración de los Derechos de los Trabajadores en Argentina, en su capítulo sexto titulado “Del bienestar obrero”, establece disposiciones para la adquisición de vivienda con financiamiento empresarial y ayuda gubernativa. Brasil, con base en su Constitución, que fija como principio que la propiedad es una función social (artículo 147) ha reglamentado el otorgamiento de vivienda a los trabajadores con financiamiento mixto: patronal y del gobierno. Un decreto complementario de la Ley del Trabajo obliga en Chile a otorgar habitaciones a los trabajadores bajo ciertas condiciones de capacidad económica o de ubicación de las empresas; la Constitución chilena garantiza habitación sana y condiciones económicas de la vida (artículo 10), así como la forma de proporcionar al trabajador y su familia este primordial bienestar. Asimismo, la Constitución de Perú, en el apartado titulado “Garantías nacionales y sociales”, contiene en los artículos 27, 42, 44 y 55, principios básicos para una eficaz política del trabajo, que hacen de esta Constitución uno de los más avanzados cuerpos de leyes de nuestra región. Se encarga a un Consejo de Economía Nacional la organización total de la economía del país, obligándose al Estado a garantizar la libertad y el derecho al trabajo en todos sus aspectos. Una ley reglamentaria establece métodos para el fomento de instituciones de solidaridad social, cajas de ahorro y cooperativas,

¹⁴ Camerlynck, J. H. y Lyon-Caen, Gerard, *Derecho del trabajo*, 3a. ed., Madrid, Aguilar, 1979, pp. 321-325.

constituídas para el bienestar familiar, la construcción de habitaciones para los trabajadores y la participación de beneficios colectivos.

Por último, Uruguay y Venezuela también han dado pasos importantes para garantizar a los trabajadores vivienda cómoda y económica, como se dice en sus respectivas legislaciones. La Constitución uruguaya incluye este hermoso principio:

Todo ciudadano de la República deberá aplicar sus energías intelectuales o corporales en beneficio de la colectividad, pero ésta deberá ofrecerle la posibilidad de ganar el sustento mediante el desarrollo de una actividad económica; en toda relación de trabajo se garantizará al obrero su libertad de conciencia moral y cívica y la ley reglamentará la distribución imparcial y equitativa del trabajo, el salario, *la habitación*, la jornada, el descanso y la libertad de asociación profesional.

El Código del Trabajo contiene disposiciones más avanzadas que la nuestra en materia de vivienda. La Ley del Trabajo de Venezuela en los artículos 283 a 287 fija bases para otorgar habitaciones a los trabajadores; parte del análisis del mejoramiento habitacional, la organización y el estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural; establece un programa sectorial de vivienda, y señala las condiciones en las que los patronos podrán cumplir la obligación de vivienda.¹⁵

VI. LA VIVIENDA EN LA LEY DE 1970

La iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo que enviara al Congreso el presidente de la República, ampliando los conceptos de la Ley de 1931, dedicó todo un capítulo a las habitaciones de los trabajadores. Sus principios básicos fueron: 1º La obligación impuesta a las empresas situadas fuera de la poblaciones a una distancia mayor de tres kilómetros, para proporcionar habitación a sus trabajadores; 2º Sostener esta obligación también, cuando no existieran medios de transporte a las factorías, así como en los casos en que su personal excediera de cien trabajadores, y 3º La extensión de estos beneficios a los trabajadores que prestaran servicios en establecimientos, sucursales o negocios subsidiarios de ellas.

¹⁵ Caldera, Rafael, *La sociedad pluralista de América Latina*, Caracas, Oficina Central de Información, 1973, p. 179.

Se concedió el derecho a disfrutar de tales habitaciones a los trabajadores permanentes con antigüedad de un año, siempre que presentaran una solicitud en tal sentido, ya fuese en forma directa o por conducto de su sindicato. Los sindicatos, a su vez, deberían celebrar convenios con los empresarios para el cumplimiento de la obligación establecida, haciéndolo por separado los trabajadores de confianza. En aquellos negocios donde no existieran sindicatos las gestiones podrían hacerlas los trabajadores por conducto de la Secretaría del Trabajo o de los gobernadores de las diferentes entidades federativas, o ante el jefe del Departamento del Distrito Federal, quienes por conducto de la autoridad que designasen debían proceder a la discusión y firma de tales convenios.

Considerándose además que varias empresas disponían ya de habitaciones construidas, ocupadas inclusive por parte de su personal, se dispuso también que dichas empresas comunicaran esta circunstancia a la autoridad, a efecto de que ésta analizara el grado de cumplimiento que daban a la obligación establecida en la ley. La autoridad daría aviso a los sindicatos o a los trabajadores en lo individual, a efecto de que indicaran sus necesidades en materia de vivienda. Los convenios debían autorizarse por la Junta de Conciliación y Arbitraje que correspondiera y debían contener estos acuerdos: *a)* número de trabajadores con derecho a habitación; *b)* características de las habitaciones; *c)* aportaciones empresariales y de los propios trabajadores destinadas a la construcción de habitaciones y forma de financiamiento propuesta; *d)* arrendamientos fijados en cantidades no superiores al 6% anual del valor catastral de las habitaciones; *e)* número de posibles viviendas que pudieran construirse por año calendario y tipo de las mismas (unitarias o colectivas), y *f)* caso de otorgarse en propiedad, forma de pago del financiamiento hecho.

Finalmente, la asignación de estas habitaciones debía hacerse con preferencia en favor de los trabajadores más antiguos y los jefes de familia, teniendo todos como obligación: el pago puntual de las rentas fijadas; el cuidado de las habitaciones; evitar el deterioro de las mismas y desocuparlas en caso de dejar de prestar servicios a la empresa. Prohibiciones absolutas fueron: usar las habitaciones para fines distintos a los de su destino o subarrendarlas bajo cualquier concepto. Y para el caso de que la empresa no proporcionase habitación, debía

otorgarse al trabajador una compensación mensual, misma que se fijaría en los convenios.¹⁶

Estas proposiciones pasaron a ser ley el 1º de mayo de 1970, prácticamente sin modificación y sólo con algunos ajustes gramaticales o de forma. No obstante su ajuste a la Constitución, desde la promulgación encontraron fuerte oposición por parte de los sectores patronales, quienes acudieron, unos, a la vía legal en son de protesta; otros buscando un arreglo con los sindicatos, mediante intervención de la autoridad del trabajo. Este fue el motivo, según lo expresa Néstor de Buen, para la búsqueda tripartita de una solución nacional que dio origen, el año de 1971, a una reunión de los tres sectores que han intervenido tradicionalmente en nuestro país en la solución de los conflictos laborales: el de los trabajadores, el de los patronos y el de los representantes oficiales; reunión que se llevó a cabo en Palacio Nacional con la presencia del presidente de la República, y cuya finalidad fue, a través del diálogo, "encontrar cauces más dinámicos para un claro y operativo entendimiento, con base en la confrontación de sus respectivos problemas y de un análisis sereno de la realidad presente y futura del país".¹⁷

Las discusiones dieron como resultado la idea de crear un Fondo Nacional de la Vivienda que operase a través de un fideicomiso bancario irrevocable y cuya dirección formulase un análisis pormenorizado del costo de los proyectos habitacionales, de la contribución económica que podrían dar los sectores involucrados; del plazo aproximado (de acuerdo con calendarios) para ofrecer el máximo cumplimiento posible de la obligación legal y los niveles de cotización obrero-patronal que permitiera la permanente adjudicación de créditos, suficientes para equilibrar el financiamiento de los recursos y mantenerlos en un conveniente equilibrio. La contribución del Estado, independientemente de la infraestructura, comprendería el aspecto impositivo, un plan de vivienda ajustado a las realidades nacionales en cada región y los servicios adicionales de administración.

El proyecto pareció factible y sólo quedó adecuarlo a la norma constitucional y a unas nuevas bases legales. El maestro De la Cueva, autor del proyecto de ley y el más eficaz defensor de la idea de dar cumpli-

¹⁶ La iniciativa fue publicada por la Cámara de Diputados en el mes de diciembre de 1968, abriéndose un periodo de consulta pública que duró el año de 1969. El nuevo capítulo introductorio fue el III del título IV (artículos 136-152).

¹⁷ Buen Lozano, Néstor de, *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 267-268.

miento cabal a la Constitución, formuló acre protesta,¹⁸ y asimismo el licenciado Campillo Sáinz, en tono mesurado y técnico, manifestó la necesidad de corregir algunas incongruencias constitucionales que habían surgido con la promulgación de la ley en estos aspectos.¹⁹ Para José Francisco Ruiz Massieu, sin embargo, sólo el noble afán de atender a un número importante de necesidades de habitación en beneficio exclusivo de los trabajadores, fue lo que llevó a la comisión tripartita, que se formó a instancias del gobierno, a buscar una adecuada solución a las protestas que surgieron con la ley, evitándose con ello un problema social y económico de consecuencias imprevisibles, entre otras, la reducción de la planta de obreros en las empresas o el cambio de sistemas de producción con su cauda de despidos masivos; para evitar de esta manera el verse obligados a la construcción de viviendas para sus trabajadores.²⁰ Al igual que él pensaron casi todos nuestros cultivadores profundos del derecho del trabajo, y la idea del Fondo Nacional superó todos los inconvenientes, siendo acogida con general beneplácito.

Habiéndose convertido la explosión demográfica en nuestro problema capital y aceptando que la realidad social abarca no sólo a los trabajadores sino a la población en general, la cual carece también de vivienda, no habría sido posible, en efecto, dar cumplimiento a las normas impuestas de otra manera, sino al contrario, se hubiera agravado el problema habitacional que ha sufrido el país desde hace más de tres décadas, no sólo por la exagerada concentración urbana sino por la falta de recursos económicos y el elevado costo de los materiales de construcción.

VII. ANÁLISIS DE LA REFORMA LEGISLATIVA VIGENTE

El acuerdo al que llegó la comisión tripartita trajo como inmediato resultado dos consecuencias jurídicas: la reforma de la Constitución, indispensable para cohonestar la prestación patronal con el propósito del Constituyente de 1917 que no podía perderse de vista bajo ningún concepto; la reglamentación legal con base en la concepción de crear

¹⁸ Cueva, Mario de la, *Nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, t. I, pp. 395 y ss.

¹⁹ Campillo Sáinz, José, *Las casas de los trabajadores*, México, Ediciones del Consejo Coordinador Empresarial, 1970.

²⁰ Ruiz Massieu, José Francisco, "La seguridad social y la vivienda", *Anuario Jurídico VII*, México, UNAM, 1980, pp. 189 y 190.

un Fondo Nacional para la Vivienda que fuese realidad para los trabajadores en el marco de las posibilidades económicas de nuestro medio industrial. Ambos propósitos, como era de esperarse, fueron atacados, dándose forma a la que resultara única solución aceptable.

Con fecha 9 de febrero de 1972, y cubiertos los requisitos formales de nuestra Constitución, se promulgó la reforma de la fracción XII del artículo 123, para mantener ante todo el principio constitucional de obligar a las empresas a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, pero bajo las siguientes nuevas bases jurídicas: lineamientos ajustados por los trabajadores y los patronos; 2ª Se cumple dicha obligación mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda creado con la finalidad de construir depósitos en favor de los propios trabajadores; 3ª Se establece un sistema de financiamiento que permite entregar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad las habitaciones; 4ª La Ley regula las formas y procedimientos conforme a los cuales puede hacerse tal adquisición, y 5ª Por medio de dicha ley se creó un organismo integrado por representantes de trabajadores, patronos y el gobierno federal, el INFONAVIT, encargado de administrar los recursos del Fondo.

La reforma legal comprendió a su vez lo siguiente: 1º El Fondo Nacional de la Vivienda tiene por objeto crear y administrar los referidos sistemas de financiamiento (artículos 137 y 138); 2º Dicho Fondo es el encargado de regular los procedimientos y métodos conforme a los cuales podrán adquirir los trabajadores en propiedad las habitaciones que se construyan, por medio de los créditos que al efecto se les otorguen; al mismo tiempo tiene a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas-habitación (artículos 139 y 140); 3º Las aportaciones al Fondo constituyen gastos de previsión social de las empresas por cuyo motivo su monto es aplicable en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores en proporción al salario que perciban éstos, incluidas todas las prestaciones adicionales; 4º Se fija como salario máximo para el pago de aportaciones el equivalente al salario mínimo general; 5º Cualquier crédito que se otorgue estará cubierto por un seguro para el evento de presentarse una incapacidad total permanente o la muerte, a fin de liberar al trabajador o a sus familiares o beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito; 6º La administración encargada del Fondo está facultada para asignar cantidades específicas para el financiamiento de cada programa en ejecución, así como para distribuir, equitati-

vamente entre las diferentes regiones del país, la aplicación de los recursos de que se disponga, y 7º Las empresas que ya proporcionen habitaciones a sus trabajadores, sea en comodato o en arrendamiento, no están exentas de contribuir al Fondo (artículos 140, 142, 143, 144, 145, 149, 150).

Señala el artículo 141 que en caso de incapacidad total permanente, de jubilación o muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos constituidos en su favor, a sus beneficiarios, en caso de fallecimiento; o al trabajador en lo personal en las dos primeras situaciones. Al importe del depósito que corresponda al trabajador en cualquiera de estos casos, el Fondo hará entrega de una cantidad adicional igual, a él mismo o a sus beneficiarios. Si por alguna circunstancia el trabajador dejare el servicio, tiene derecho a la entrega del total de los depósitos constituidos en su beneficio por las empresas o patronos, siempre que hayan cumplido cincuenta o más años de edad. La ley no lo dice pero se presupone que en caso de ser menor de esta edad tales depósitos se entregarán cuando sobrevenga su muerte, a los beneficiarios que hayan señalado; o se le devolverán caso de sufrir una incapacidad total permanente. Por último, al trabajador que haya sido beneficiado con un crédito para construir vivienda, sus depósitos se aplicarán a la amortización de dicho crédito, salvo los casos de incapacidad total permanente o de muerte.

El legislador reguló también las situaciones en las que las empresas ya proporcionan habitación a sus trabajadores en arrendamiento. Las rentas convenidas no podrán exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca; están obligadas a mantener las viviendas en condiciones de habitabilidad y a hacer las reparaciones necesarias. A su vez, los trabajadores están obligados a pagar las rentas que procedan, a cuidar las habitaciones como si fuesen propias y a desocuparlas a la terminación de la relación de trabajo, dentro de un término de cuarenta y cinco días (artículo 151).

Se faculta a los trabajadores para ejercitar las acciones individuales o colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas, siendo competentes para atender dichas acciones las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje (artículo 152). Por su parte, las empresas conservan la facultad de ejercitar las acciones que correspondan cuando exista incumplimiento en las obligaciones impuestas a los trabajadores (artículo 153). Una reforma legal del año 1982

permite los préstamos para ampliaciones de casas-habitación que ya posean en propiedad los trabajadores no considerados en la ley.²¹

Las preguntas que han surgido con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) han sido: ¿Hasta qué extremo se cumple con el mandato constitucional?, y: ¿Cuál es el alcance actual de la prestación patronal? Si se encuadra el derecho dentro del marco de la previsión social, es indudable que los propósitos, aun cuando limitados, de facilitar a los trabajadores casa-habitación (unitaria o colectiva), se han cumplido en parte. La realidad económica demostró siempre, como lo hemos visto, la imposibilidad de satisfacer la obligación impuesta por el Constituyente de 1917, no por falta de intención sino por falta de recursos. Cuando se ha considerado necesario proporcionar casas a los trabajadores debido a la ubicación de los centros de trabajo, las empresas han empezado por levantar modestas viviendas que han ido ampliando o mejorando con el tiempo, pues en otra forma hubieran carecido de obreros, en mayor grado de los especializados, pues éstos no hubieran aceptado ninguna contratación de no contar con vivienda adecuada para su familia. Inclusive siendo solteros, tampoco habrían aceptado trabajar en lugares donde no contarán con los servicios elementales apropiados al nivel de vida al que se hallen acostumbrados (cuarto solo, con baño privado o público, pero bien adaptado; centros de diversión como casinos, clubes deportivos o salones para exhibición de películas, etcétera). De ahí, se repite, que hayan sido los patronos los primeros en adaptar sus instalaciones fabriles para ofrecer un medio de vida digno y cómodo, dentro de posibilidades mínimas, pues sin este requisito hubiesen carecido del personal apropiado.

Por otro lado, los centros de población de gran capacidad son escasos en nuestro país (se calcula que no llegan a cincuenta las ciudades con la totalidad de los servicios urbanos integrados) y aun en ellos siempre ha sido grave la falta de habitaciones; de ahí que no haya sido posible implementar una política nacional de vivienda que permita beneficiar a un número considerable de personas de bajos ingresos. Este fenómeno ha traído como consecuencia directa la tremenda especu-

²¹ Las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial* de fechas 14 de febrero de 1972, 24 de abril de 1972 y 7 de enero de 1983, respectivamente. Mediante esta última dejaron de considerarse prestaciones que formaban parte del salario ordinario: a) los instrumentos de trabajo; b) el ahorro; c) la alimentación; d) la habitación cuando la proporcionara el patrono; e) la despensa; f) los premios; g) el tiempo extra, y h) las cuotas entregadas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

lación que se ha hecho del suelo urbano, así como la multiplicación de los mecanismos de financiamiento, caros y de limitado rendimiento. Ante este fenómeno, las acciones han tenido que ser congruentes con la realidad que se vive, lo cual habría resultado difícil de no contarse con la participación activa y concertada de los sectores, quienes han aceptado cooperar en la tarea y permitir la canalización de esfuerzos conjuntos al auspicio y construcción de la vivienda, sea para adquirirla en propiedad cuando las condiciones lo permitan o para renta, de no contarse con los medios económicos que lo permitan.

En suma, de no haber sido por la comprensión a que llegaron los trabajadores para admitir que la prestación consistiera en préstamos o ayuda para el pago de renta de casa, quizás no se habría resuelto este agudo problema, que es de carácter universal y que ni siquiera los países socialistas, de economía dirigida, han podido acotar. Creemos que sólo la ordenación territorial y una concerniente estructuración de los centros de población permitirán ir encontrando soluciones a los programas públicos de vivienda, sean operativos o institucionales, hasta alcanzar los máximos permisibles en beneficio de la población trabajadora. Las bases han sido establecidas, y esperamos que así como fue posible encontrar puntos de contacto en el seno de la comisión tripartita, lo sean los objetivos laborales.

Hoy en día, por fortuna, son las propias organizaciones obreras las que se encuentran dando pasos firmes para lograr que el mayor número de sus agremiados cuenten, como quería el constituyente, con habitaciones cómodas e higiénicas. Al lado de los organismos públicos como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, están funcionando desde hace varios años el Instituto para el Fomento de la Habitación del Instituto de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSTE) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas (ISFAM), que con el auxilio del Banco para el Ejército y la Armada, destinan gran parte de su capital constitutivo a la construcción de habitaciones a todo lo ancho y largo de la República; y todas estas instituciones, en colaboración con los trabajadores, se encuentran promoviendo y organizando intensas acciones habitacionales.