

## LA VIVIENDA COMO PRESTACIÓN SOCIAL

Porfirio MARQUET GUERRERO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes generales del derecho habitacional del trabajo en México*. III. *Las prestaciones habitacionales convencionales*. IV. *Los principios fundamentales del derecho habitacional del trabajo en México*. V. *Los objetivos concretos de los fondos de vivienda*. VI. *Principales criterios uniformes en el derecho habitacional del trabajo*.

### I. INTRODUCCIÓN

El 13 de octubre de 1970, el periódico *Excelsior* publicó un artículo denominado "Habitaciones para los trabajadores", escrito por el doctor Mario de la Cueva, el que inició diciendo:

En el poema *Los trabajos y los días* escribió Hesíodo que "lo primero de todo es la casa y la mujer y el buey labrador". Dejamos a los expertos la decisión acerca de si el poeta colocó intencionalmente la casa en el lugar primero, lo cierto es que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria.

Con esta referencia, el maestro De la Cueva dejó de manifiesto cómo desde la antigüedad la vivienda constituía una de las necesidades básicas de los seres humanos, cuya satisfacción los elevaba por encima de la condición de las bestias y de los hombres primitivos.

En la actualidad, está fuera de duda que el problema de la vivienda constituye una de las grandes preocupaciones y, por ende, uno de los grandes retos que tienen que afrontar los gobiernos de prácticamente todos los países del mundo. Ciertamente, durante el individualismo y el liberalismo el problema de la vivienda debía ser básicamente atendido y resuelto por los particulares con sus propios recursos; pero posteriormente, en la medida en que se generaliza el intervencionismo de Estado, en mayor o menor medida, se hace evidente su participación en la atención de los problemas esenciales de la población: la salud, la alimentación, la educación y la vivienda. Esta participación

se ha puesto de manifiesto no sólo en la legislación ordinaria de los diferentes países, sino también en sus ordenamientos constitucionales e inclusive en numerosos instrumentos internacionales.

A nivel internacional, destaca el texto del artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que en su parte conducente dice: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]." A esta declaración han seguido un importante número de resoluciones, declaraciones y recomendaciones de diferentes organismos internacionales, así como de comisiones, comités y consejos derivados de aquéllos, en los que de variadas maneras se han abordado los problemas relativos a la vivienda, pero destacando de manera particular, los que están involucrados con las relaciones laborales y con la seguridad social, tales como la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Interamericana de Seguridad Social, entre otras.

Desde el punto de vista del derecho constitucional mexicano, con fecha 3 de febrero de 1983, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, el decreto a través del cual, el Poder Revisor modificó el artículo 4º de la Constitución, para incluir, entre otros aspectos, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (párrafo cuarto), y se determinó asimismo, que "[...] la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". A partir de dicha disposición, se han expedido diversos ordenamientos reglamentarios, entre los que destaca de manera especial la Ley Federal de Vivienda.

Sin embargo, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, han sido los ordenamientos y las normas laborales y de seguridad social los que, cronológicamente antes y en mayor medida, se han ocupado del problema habitacional, aun cuando enfocándolo, obviamente, a los sujetos de una relación de trabajo. Al respecto pueden citarse el Convenio número 117 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a las Normas y Objetivos Básicos de Política Social, aprobado en 1962, y que contempla de manera indirecta el problema que se comenta, siendo oportuno precisar que no ha sido ratificado por México; cabe mencionar también a la Recomendación número 115 de la misma Organización, aprobada en 1961, y referida ella sí a la

vivienda de los trabajadores, si bien algunos autores<sup>1</sup> invocan como antecedente directo a la Recomendación número 21.

En el ámbito nacional destaca de manera fundamental desde 1917, la fracción XII del texto original del artículo 123 constitucional, su reforma de 1972, así como en su orden, la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Ley Federal del Trabajo de 1970 en su texto original, su reforma de 1972, la complementaria Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, expedida en el año últimamente citado, así como las reformas consecuentes a los ordenamientos reglamentarios del apartado "B" del artículo 123 constitucional en esta materia.

Los ordenamientos anteriores son de una importancia tal, que merecen algunas referencias más específicas, sin llegar al detalle, considerando los objetivos de este trabajo.

## II. ANTECEDENTES GENERALES DEL DERECHO HABITACIONAL DEL TRABAJO EN MÉXICO

El derecho de los trabajadores a una vivienda digna, encuentra su fundamento y su expresión como decisión jurídico-política fundamental del pueblo de México, en el artículo 123, apartado "A", fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto vigente dice:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I a XI. . .

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

<sup>1</sup> Barroso Figueroa, José, *Derecho internacional del trabajo*, México, Porrúa, 1987, pp. 327 y 328.

de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

Este precepto, en su texto original de 1917, estableció por primera ocasión en la historia mundial del derecho del trabajo, con jerarquía constitucional, la obligación de las empresas y el correlativo derecho de los trabajadores a su servicio de proporcionar a éstos, habitaciones cómodas e higiénicas, aun cuando dicha obligación quedó limitada a cargo de las empresas ubicadas fuera de las poblaciones o a las que estando dentro de ellas tuvieran a su servicio un número de trabajadores mayor de cien.

Desde 1917 hasta 1931, en que la reglamentación del artículo 123 correspondió a las legislaturas locales, se expidieron diferentes leyes del trabajo, algunas de las cuales se ocuparon del derecho habitacional de los trabajadores, pero cuya vigencia, formalmente efímera, no se reflejó en la realidad de las relaciones laborales, entre otras causas por la relativamente incipiente industrialización del país.

Después de la federalización de la facultad para reglamentar el artículo 123 constitucional, ocurrida en 1929, se expidió la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, en cuyo artículo 111, fracción III, el legislador federal se limitó a reproducir el texto constitucional. Posteriormente, durante los años de 1941 y 1942 el Poder Ejecutivo Federal expidió dos reglamentos de la mencionada disposición legal en los cuales, de manera muy genérica, se atendía el problema de la vivienda de los trabajadores. Estos reglamentos, sin embargo, no llega-

ron a tener vigencia efectiva, pues fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que la Ley Federal del Trabajo no facultaba al presidente de la República para reglamentar, en esta materia, a la Ley Federal del Trabajo. En 1956 se reformó la Ley laboral de 1931 para facultar expresamente a los Ejecutivos federales y locales para expedir reglamentos en esta materia, superando con ello el vicio de inconstitucionalidad señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero paradójicamente los poderes Ejecutivos no volvieron a expedir reglamento alguno en materia de vivienda para los trabajadores.

En 1970 se expidió una nueva Ley Federal del Trabajo, que se ocupó del derecho habitacional de los trabajadores de una manera mucho más completa, en el capítulo III de su título cuarto, comprendiendo los artículos 136 a 153 inclusive, del mencionado ordenamiento. En esta Ley, sin embargo, tuvieron que reiterarse las limitaciones que provenían del texto constitucional y además se agregaron otras, tales como señalar que sólo tendrían derecho los trabajadores de planta permanente y los que tuvieran un año de antigüedad por lo menos.

Además, se admitió la posibilidad de que los patrones, mediante acuerdos con los sindicatos que agruparan a los trabajadores a su servicio, celebraran convenios en los que podría sustituirse esta obligación en especie por el pago de una compensación en efectivo, cuyo destino habitacional no podía asegurarse en razón del principio de libre disponibilidad que los trabajadores tienen sobre sus salarios y demás prestaciones económicas. Por otra parte, se abrió un lapso de tres años de espera, dentro de los cuales los sectores podían celebrar los convenios antes referidos.

Un año más tarde, el 1º de mayo de 1971, el movimiento obrero organizado solicitó públicamente, en ocasión del desfile que conmemora dicha fecha, ante el presidente de la República, la modificación del sistema habitacional previsto por la ley laboral, a consecuencia de lo cual el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, licenciado Luis Echeverría Álvarez, encargó a la quinta subcomisión de la recientemente creada Comisión Nacional Tripartita, la realización de estudios tendientes a proporcionar el mejor sistema para atender las necesidades de vivienda de los trabajadores. Como resultado de los trabajos de la mencionada subcomisión, el presidente de la República presentó iniciativas de reforma constitucional a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123, a los artículos 136 a 151, así como 97, fracción III, y 110, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, y la expedición de una ley, especí-

ficamente reglamentaria de la disposición constitucional ya citada, en virtud de la cual se creaba el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como una nueva institución de la República, y cuya misión principal sería, precisamente, la de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Las mencionadas reformas implicaron una transformación fundamental en la naturaleza jurídica y en la ubicación doctrinal y legal de las normas en materia de "habitaciones para los trabajadores", al grado de considerarse, inclusive, la posibilidad de que dichas normas sean las integrantes de una nueva disciplina que bien podría denominarse precisamente "derecho habitacional del trabajo", o por lo menos, como parte de la seguridad social más que del derecho del trabajo. Al respecto, es importante citar los puntos de vista de dos de los autores más reconocidos del derecho mexicano del trabajo: Mario de la Cueva y Néstor de Buen:

En efecto, Néstor de Buen<sup>2</sup> dijo al respecto:

Lo fundamental de la nueva solución y sus ventajas respecto de la fórmula antigua se encuentra, por una parte, en que el beneficio se extiende a todos los trabajadores y no sólo a los que laboren en empresas con más de cien trabajadores y, por la otra, en el hecho de que se establece una responsabilidad social que sustituye a la responsabilidad individual primitiva. Como beneficios colaterales se encuentran los de estricto orden económico: derrame anual en el mercado de trabajo y en la industria de la construcción de cinco mil millones de pesos que tonificarían, sin duda alguna, nuestra economía.

Por su parte, Mario de la Cueva<sup>3</sup> textualmente señaló que:

[...] la reforma constitucional de 9 de febrero de 1972 determinó el tránsito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social. En efecto, la versión original de la fracción XII creó un derecho en favor de cada trabajador en contra de la empresa a la que prestaba sus servicios, para que, como parte de las condiciones de trabajo se le proporcionara una habitación cómoda e higiénica. En cambio, la versión nueva crea una obligación hacia una institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores.

<sup>2</sup> *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1974, tomo I, p. 364.

<sup>3</sup> *El nuevo derecho mexicano del trabajo* México, Porrúa, 1980, tomo II, p. 97.

Se puede establecer un paralelo entre el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto del Seguro Social, porque las dos instituciones tienen una misma función: satisfacer una necesidad que es, a la vez, colectiva y personal, un servicio social en beneficio de todos los trabajadores.

Paralelamente al régimen del INFONAVIT, el sistema jurídico mexicano ha creado otros regímenes destinados a proporcionar vivienda digna a los sectores de trabajadores que no son sujetos de aquél. Particularmente puede mencionarse el régimen del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), aplicable a los servidores públicos de la Federación, y cuyas reglas de operación son muy similares a las del INFONAVIT; así como el régimen del Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), destinado a proporcionar vivienda digna a los miembros de las Fuerzas Armadas de México, y cuya legislación, igualmente, siguió el modelo del INFONAVIT. El fundamento de estos regímenes se da en las reformas y adiciones al artículo 123, apartado "B", fracción XI, inciso f), y fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución federal, y su reglamentación se desarrolla en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, respectivamente. En ambos regímenes el aportante es el Estado, en tanto que las referidas instituciones no tienen el carácter de organismo fiscal autónomo.

Desde 1972 hasta la fecha se han llevado a cabo diversas reformas a los regímenes aludidos, que de una forma u otra han tenido por objeto mejorar los sistemas en beneficio de los trabajadores derechohabientes, principalmente a través de la reducción de los costos de las viviendas; fortalecer en lo económico y administrativo a los fondos y a las instituciones; simplificar sus procedimientos; favorecer a los derechohabientes más necesitados; así como adecuar sus finanzas a la situación económica por la que atraviesa el país.

No obstante las dificultades que afectan a la nación en su conjunto y con ella a los organismos de vivienda, éstos han logrado una superación de sus objetivos, en términos reales, de tal manera que resulta indudable que las necesidades de vivienda de los trabajadores en la actualidad son relativamente menos apremiantes de lo que podrían ser de no existir tales organismos.

Aun cuando de la sola exposición de los antecedentes generales del derecho habitacional en México resulta evidente en la actualidad el papel preponderante del Estado, principalmente a través de las acciones llevadas a cabo por los diferentes fondos (cuyas características de integración, estructura y funcionamiento se comentarán posteriormente), no puede dejar de reconocerse que cronológicamente y durante más de cinco décadas, algunos programas de vivienda, y específicamente los destinados a la clase trabajadora, fueron llevados a cabo por diferentes empresas que en algunos casos los convinieron con los sindicatos representantes de los trabajadores a su servicio y los plasmaron, normativa y jurídicamente, en varias convenciones colectivas de trabajo.

Esta circunstancia fue inclusive reconocida por las reformas legales de 1972, al admitirse en los artículos tercero y cuarto transitorios del decreto relativo a la Ley Federal del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial* de 24 de abril de 1972, la posibilidad de que algunos patrones quedaran parcial o totalmente liberados de la obligación de incorporarse al régimen del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, si con anterioridad a dichas reformas habían venido proporcionando a los trabajadores a su servicio, prestaciones de carácter habitacional, inferiores, iguales o superiores a las derivadas del nuevo régimen, a condición, desde luego, de que siguieran otorgándolas y facultándose al organismo tripartita responsable de la administración del Fondo, para resolver los casos de controversia, lo que ha implicado no sólo determinar los casos concretos de aplicabilidad de estos preceptos, sino la medida de la posible exención.

Por lo anterior, hemos destinado un apartado de este ensayo, a lo que puede denominarse "Las prestaciones habitacionales convencionales".

### III. LAS PRESTACIONES HABITACIONALES CONVENCIONALES

No es el propósito de este apartado el llevar a cabo un estudio analítico del contenido de los principales contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que, de alguna manera, hubieran consignado prestaciones habitacionales en favor de los trabajadores a quienes resultaran aplicables, lo cual sería muy interesante, sino únicamente el tratar de exponer, sistemáticamente, las diferentes soluciones en cómo se abordó el problema habitacional en las convenciones colectivas de trabajo.



Ha quedado claro que si bien es cierto que la vivienda constituye una de las necesidades básicas de la población, y, por tanto, una de las principales preocupaciones y retos de los gobiernos de los diferentes países del mundo, también lo es que en virtud de los grandes costos que su solución implica, así como la conveniencia de considerar otros muchos factores de índole social y política, el mayor desarrollo relativo en lo que podría denominarse en conjunto "el derecho habitacional", se ha experimentado en el ámbito de las relaciones laborales, pues en ellas concurre un grupo social particularmente necesitado de resolver su problema de vivienda, en ocasiones como una condición para la más eficiente prestación de sus servicios, como son los trabajadores y, por otra parte, otro grupo social que, en ciertos casos, cuenta no sólo con elementos económicos, sino también con insumos adecuados para la construcción de habitaciones, como son los patrones. En ese orden de ideas, la vivienda como prestación social presenta actualmente toda una normatividad claramente elaborada, objetivos y procedimientos específicos, así como postulados y metas a corto, mediano y largo plazos.

Pero independientemente del desarrollo alcanzado por el derecho habitacional del trabajo —particularmente a través de las acciones del Estado, de manera específica mediante la creación y funcionamiento de organismos especializados, generalmente descentralizados, esto es, con personalidad jurídica y patrimonio propios—, no puede dejar de considerarse la contribución que las empresas, en su calidad de empleadores de trabajadores, han realizado en la atención de este problema, desde luego enfocándolo a la satisfacción específica de las necesidades de los trabajadores a su servicio, al menos en la medida de lo posible y no necesariamente de lo deseable. En estos esfuerzos hay que considerar tanto las prestaciones laborales en materia de vivienda que los patrones hayan proporcionado con alguna espontaneidad, en función de buscar mejorar la eficiencia laboral y el incremento a la productividad, como las que deriven de las disposiciones imperativas de la legislación del trabajo, como de la que se haya acordado en las convenciones colectivas de trabajo.

No sólo en México sino también en otros países —principalmente en los que se denominan "en vías de desarrollo" y más concretamente en otros países de América Latina, se han observado, desde hace muchos años, diversas acciones patronales que constituyen prestaciones habitacionales en favor de los trabajadores a su servicio. En efecto, pueden agruparse las acciones empresariales en esta materia en tres grandes categorías: la primera, referida a las actividades directas de

las empresas para mejorar las condiciones de vivienda de los trabajadores a su servicio; la segunda, consistente en la ayuda financiera que los patrones pueden proporcionar a los trabajadores a su servicio, así como a las organizaciones sindicales, en materia de vivienda obrera; la tercera, consistente en la aportación que los patrones hagan a sistemas nacionales de financiamiento y/o construcción de vivienda destinada a la clase trabajadora, alternativa esta última que constituye la solución fundamental adoptada por el derecho mexicano del trabajo, y que la ha llevado al ámbito de la seguridad social y prácticamente a configurar una disciplina autónoma aunque desprendida de aquéllas.

1. *La actividad directa de los patrones para mejorar las condiciones de vivienda de los trabajadores a su servicio*

Sin entrar en detalles, pues las pretensiones de este trabajo no lo permiten, se pueden resumir las acciones empresariales directas en esta materia en los renglones siguientes:

a) *Construcción de viviendas por las empresas a través de sus propios recursos*

En este supuesto, corresponde a la propia empresa o a los sujetos de las relaciones colectivas de trabajo (si la prestación está consignada en una convención colectiva) determinar los criterios y condiciones de adjudicación de las habitaciones en particular, para lo que usualmente se consideran factores tales como la composición familiar, la antigüedad laboral o la eficiencia personal del trabajador. En este supuesto, la vivienda puede ser adjudicada a los trabajadores en comodato o en arrendamiento, pero en ambos casos la adjudicación está condicionada a la permanencia de la relación de trabajo, de tal suerte que al disolverse ésta, el trabajador tendrá que desocupar la habitación dentro de un determinado lapso previsto legal o convencionalmente.

En el particular evento de que el patrón proporcione a los trabajadores a su servicio vivienda en arrendamiento, la legislación mexicana contempla algunos principios particulares, previstos en los artículos 97, fracción II; 110, fracción II; 151, 152 y 153 de la Ley Federal del Trabajo. En virtud de dichas disposiciones, el patrón que contractualmente proporcione esta prestación (ya que la Ley dejó de contemplarlo como una obligación legal desde las reformas de 1972, según se ha precisado con anterioridad), está obligado a conservar las viviendas en razonable

estado de habitabilidad, en especial cómodas e higiénicas, a cambio de lo cual, el trabajador debe darle un uso razonable y pagar una renta, si es el caso, que tiene dos límites legales: no más del medio por ciento del valor catastral de la vivienda (artículo 151); o no más del 10% del salario mínimo, si el trabajador-arrendatario percibe dicho salario (artículo 97, fracción II); o no más del 15% si el trabajador-arrendatario percibe un salario superior (artículo 110, fracción II).

b) Créditos para vivienda otorgados por los patrones a los trabajadores a su servicio

En esta hipótesis, corresponde igualmente al patrón, o a los titulares de la convención colectiva si la prestación está pactada en un instrumento normativo de esta naturaleza, determinar las condiciones específicas al respecto, en lo que se refiere a los requisitos de otorgamiento; determinación de cuantías mínima y máxima; modalidades relativas a la amortización, concretamente plazo —tasa de interés y la fijación del monto de los abonos correspondientes; determinación de garantías; determinación de las causas de rescisión y los efectos sobre el bien y sobre las parcialidades ya cubiertas; así como previsiones en caso de muerte o de incapacidad laboral del acreditado, o bien en caso de disolución de la relación de trabajo.

Por otra parte, dependerá de cada empresa en particular si los créditos se otorgan con cargo a una determinada partida del presupuesto general, o bien, con cargo a un determinado fondo que se constituya para ese efecto específico, caso en el cual usualmente se le da un carácter revolvente que a mediano y largo plazo lo vuelve autofinanciable.

c) Otras medidas

Aun cuando en este rubro podrían exponerse numerosas posibilidades, pueden citarse entre las más frecuentes: el pago de una cantidad en efectivo, por concepto de compensación habitacional o ayuda de renta; ayuda en especie, consistente en proporcionar material de construcción, por ejemplo; ayuda técnica, consistente en asesoría especializada de la empresa o por terceros contratados por ella.

2. *Ayuda económica del patrón a organizaciones de trabajadores dedicadas a atender colectivamente su problema habitacional*

Este supuesto genérico comprende varias hipótesis específicas que pueden precisarse en ayudas financieras a mutualidades o sociedades cooperativas formadas por trabajadores, y destinadas a la atención de los problemas habitacionales de dichos trabajadores, limitadas al ámbito de la empresa; ayuda financiera del patrón a programas concretos de vivienda promovidos y ejecutados por las organizaciones sindicales de los trabajadores en favor de sus agremiados, limitada también al ámbito de una empresa; o bien, ayuda financiera del patrón, conjuntamente con otros patrones, a uno o varios sindicatos que agrupen a los trabajadores de varias empresas de la misma rama industrial, a efecto de atender el problema de vivienda de los trabajadores de la referida rama industrial; o bien, finalmente, ayuda de la empresa, encauzada a entidades que específicamente están dedicadas a la atención del problema habitacional de los trabajadores, pero sin que dicha ayuda esté prevista como obligatoria por la legislación respectiva.

3. *Contribución de los patrones, prevista por la Ley, encauzada a sistemas regionales, estatales o nacionales dedicados a la atención de la problemática habitacional de los trabajadores respectivos*

Este supuesto es precisamente el que se establece a través de la creación de uno o varios sistemas de financiamiento e inversión, que permitan el otorgamiento de créditos en favor de trabajadores a efecto de que éstos resuelvan su problema habitacional. Con todas las modalidades que puedan determinarse para la creación y funcionamiento de dichos sistemas, es el que se ha adoptado por varios países de América Latina, especialmente el caso de México, de acuerdo con las consideraciones que presentaremos en los apartados posteriores.

Como ya hemos apuntado, a pesar de la diversidad en los ámbitos de aplicación de los tres diferentes fondos creados en México en 1972; el destinado básicamente a los trabajadores sujetos al apartado "A" del artículo 123 constitucional y sólo por circunstancias históricas y prácticas extensivo a los llamados "trabajadores bancarios", administrado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el destinado a los servidores públicos sujetos del apartado "B" del mismo precepto constitucional, administrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba-

jadores de Estado (ISSSTE), así como el destinado a las fuerzas armadas, administrado por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), puede considerarse que los principios fundamentales en los que se apoyan sus respectivas actividades, son esencialmente los mismos, aun cuando con algunas diferencias inevitables derivadas de las características del sujeto aportante, que en los dos últimos es el propio Estado.

En ese orden de ideas y con las reservas ya señaladas, dedicaremos el siguiente apartado de este ensayo, precisamente a intentar una exposición sistemática de los que consideramos principios fundamentales del derecho habitacional nacional.

#### IV. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO HABITACIONAL DEL TRABAJO EN MÉXICO

Considerando a la vivienda como prestación social, por cuanto que los recursos económicos provienen de los patrones, y está destinada (la prestación) a los trabajadores, pueden proponerse los principios fundamentales siguientes:

##### 1. *Solidaridad social*

En virtud de este principio, la obligación que anteriormente tenían los patrones directamente respecto de los trabajadores a su servicio, servirá de base al establecimiento de un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional, que propicia la participación de los patrones en general (incluido el Estado) y el beneficio de la clase trabajadora en su conjunto, sin la exigencia de los requisitos que respecto de unos y de otros se fijaban en el texto original del artículo 123, apartado "A", fracción XII, de la Constitución, y en el capítulo III del título cuarto de la Ley Federal del Trabajo, que en diversas formas limitaban los derechos habitacionales.

##### 2. *Afrontamiento global del problema de la vivienda para los trabajadores*

Este principio significó abolir la antigua fórmula de que este problema fuera afrontado aisladamente por cada patrón en relación con los trabajadores a su servicio y sólo en aquellos supuestos que los propios

ordenamientos señalaban para su obligatoriedad, particularmente en la Ley Federal del Trabajo.

### 3. *Acceso de vivienda en propiedad en favor de los trabajadores*

A diferencia de la normatividad anterior, en virtud de la cual la obligación patronal habitacional quedaba satisfecha con el otorgamiento de vivienda a los trabajadores (aun de manera temporal y condicionada a la subsistencia de una relación laboral, en particular a través del arrendamiento o del comodato), en el nuevo derecho habitacional del trabajo se establecen sistemas que no sólo dan acceso a los trabajadores a vivienda en propiedad, sino que los margina de las contingencias derivadas del cambio de patrón o de las condiciones económicas de cada empresa.

### 4. *Constitución de un fondo de ahorro en favor de los trabajadores*

De acuerdo con las normas aplicables, las aportaciones habitacionales con las cuales se integran los fondos de vivienda, se destinan a la constitución de depósitos individuales en favor de cada uno de los trabajadores por quienes se pagan, de tal manera que las cantidades respectivas se entregarán a los propios trabajadores, o a sus beneficiarios, en los casos y de acuerdo con las condiciones que la propia legislación establece en cada uno de los sistemas en particular.

### 5. *Administración de los recursos por organismos descentralizados*

De acuerdo con las respectivas legislaciones, los diferentes fondos de vivienda son administrados por organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, si bien es importante destacar que sus estructuras y funciones no son totalmente semejantes.

En efecto, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) tiene una integración y estructura tripartita, en la que participan con iguales condiciones los trabajadores, los patrones y el gobierno federal; sus funciones están plena y exclusivamente encaminadas al cumplimiento de objetivos habitacionales; por otra parte, su Ley constitutiva le confiere el carácter de organismo fiscal autónomo, con todas las atribuciones inherentes a ello, especialmente la facultad económico-coactiva. En cambio, tanto el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

(ISSSTE) como el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), son organismos de integración y estructura unitaria (exclusivamente gubernamental); sus funciones no son exclusivamente habitacionales, pues también se ocupan de la atención de otros aspectos de la seguridad social, tales como la prestación de servicios médicos y los diferentes programas de retiro; asimismo, carecen de la calidad de organismo fiscal autónomo, en razón de que el sujeto obligado a efectuar las aportaciones habitacionales es el propio Estado.

#### V. LOS OBJETIVOS CONCRETOS DE LOS FONDOS DE VIVIENDA

Básicamente, los objetivos de los fondos de vivienda para los trabajadores están precisados en los artículos 3º y 42 de la Ley del INFONAVIT; 100 y 103 de la Ley del ISSSTE; así como 99 y 101 de la Ley del ISSFAM, mismos que directa o indirectamente tienden a dar satisfacción al problema de vivienda de los trabajadores (dejando a un lado la determinación de la naturaleza jurídica de los miembros de las Fuerzas Armadas). Para este efecto, los preceptos citados señalan que los recursos de los fondos van a destinarse a los siguientes objetivos:

##### 1º *Al otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes*

Este objetivo se satisface a través de lo que se denomina diferentes líneas de crédito habitacional según el destino concreto al cual los trabajadores aplican el crédito respectivo, pudiendo ser éstos el de adquisición de vivienda en propiedad en conjuntos habitacionales financiados por los organismos; a la adquisición de vivienda ya existente en el mercado inmobiliario, propiedad de terceros; a la construcción de vivienda en un terreno que ya sea propiedad del trabajador; o bien a la reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones que también sean ya propiedad del trabajador; así como al pago de pasivos adquiridos por el trabajador por cualquiera de los conceptos anteriores con alguna otra institución crediticia. Todos estos créditos están sujetos, en cuanto al otorgamiento y recuperación, a reglas generales y particulares que están previstas tanto en las disposiciones legales aplicables, como en diferentes ordenamientos reglamentarios que han sido adoptados por el Ejecutivo Federal y por los órganos colegiados del Instituto, en el caso del INFONAVIT.

*2º Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales cuyas viviendas en particular están destinadas a ser adquiridas por los trabajadores derechohabientes, mediante el otorgamiento de los créditos habitacionales mencionados con anterioridad*

En el caso del INFONAVIT, este objetivo se canaliza a través del sistema de promociones de vivienda, que se rige, a su vez, por las reglas generales respectivas expedidas por la asamblea general del Instituto. En el caso del FOVISSSTE, los créditos se canalizan a través de los sindicatos, principalmente.

*3º Al pago de depósitos que correspondan a los trabajadores o a sus beneficiarios, en su caso*

Este objetivo se satisface a través del programa de entrega de depósitos, cuya regulación está prevista por la Ley Federal del Trabajo y por la Ley del INFONAVIT para el sistema de dicho organismo y por las leyes del ISSSTE y del ISSFAM en los otros fondos, y que se traduce en el derecho que tienen los trabajadores o sus beneficiarios, en su caso, para recibir los depósitos constituidos en su favor, en los casos de terminación de la relación laboral, si el trabajador se mantiene ajeno a toda relación de trabajo durante un mínimo de doce meses y cuenta cincuenta años de edad por lo menos (estos dos requisitos no se exigen en la Ley del ISSFAM), así como en los casos de incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente del 50% o más, de invalidez definitiva o de jubilación, hipótesis todas éstas en que el trabajador recibirá, además del total de sus depósitos, una cantidad adicional igual al monto de los mismos (excepto en el régimen del ISSFAM); en los casos de muerte, los beneficiarios del trabajador tienen derecho a recibir tanto el total de los depósitos constituidos por el fallecido, como una cantidad igual adicional a los mismos (tampoco se aplica esta prestación adicional en el régimen del ISSFAM). En los casos en que el trabajador ha sido además sujeto de un crédito habitacional y concurre alguna de las causales de entrega de depósitos, la legislación establece algunas modalidades que pueden implicar que el trabajador siga amortizando su crédito dentro de un régimen de continuación voluntaria o a través de un régimen de pago directo (régimen especial de amortización, en la terminología específica del INFONAVIT), o bien supone la liberación del adeudo y la adjudicación del inmueble libre de gravámenes, en los casos de incapacidad



total permanente y de muerte, y sujeto a un lapso de espera de dos años, sin que vuelva a ser trabajador activo en los casos de invalidez definitiva e incapacidad parcial permanente del 50% o más (estas últimas hipótesis sólo están previstas en el régimen del INFONAVIT). En los primeros supuestos el importe del fondo de ahorro se aplicará previamente a la amortización del crédito, y la entrega sólo procederá respecto del remanente resultante, si lo hubiere.

#### *4º Gastos de administración, operación y vigilancia del INFONAVIT*

Los gastos administrativos de la institución son cubiertos también con una parte de los recursos del Fondo, cuya proporción no debe exceder del 1.5% de los recursos totales que maneje (este límite no lo precisa la Ley del ISSSTE).

#### *5º A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines*

En relación con este objetivo, cabe decir que las instituciones han desarrollado programas tendientes a la adquisición de terrenos destinados a crear reservas territoriales para la construcción futura de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores derechohabientes.

## VI. PRINCIPALES CRITERIOS UNIFORMES EN EL DERECHO HABITACIONAL DEL TRABAJO

No obstante que los fondos de vivienda están regulados por varios ordenamientos formalmente diferentes: la Ley Federal del Trabajo, la Ley del INFONAVIT, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, sin considerar a la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que en esta materia se remite a los dos primeros ordenamientos citados, la experiencia de más de quince años de dichos fondos les ha llevado a adoptar, ya sea en sus propias disposiciones legales o bien en instrumentos secundarios, como reglamentos, reglas generales o acuerdos, diversos criterios que han dado cierta uniformidad al derecho habitacional. Entre estos criterios merecen citarse particularmente los siguientes:

1. Sólo deben otorgarse créditos habitacionales por una sola vez a la misma familia, aun tomando en cuenta los que hubieran podido recibirse de otros regímenes;

2. No deben concederse créditos habitacionales a quienes ya sean propietarios de una vivienda, aun cuando se haya adquirido sin haber mediado un crédito proveniente de alguno de los fondos, salvo que se destinen a los objetivos de ampliación, reparación o mejoramiento de la vivienda en la que se habita;

3. No deben concederse créditos a quienes no tengan a su cargo una familia, pues con ello se asegura que el beneficio alcance a mayor número de personas;

4. Sólo deben otorgarse créditos para adquisición de viviendas suficientemente cómodas e higiénicas, evitando propiciar la adquisición de habitaciones que no reúnan esas características, bien sea por su dimensión, o su ubicación;

5. Procurarse una homogénea composición socioeconómica de los adquirentes para evitar problemas de convivencia futura;

6. Debe procurarse que las fórmulas de recuperación del crédito aseguren una menor depreciación de su valor original, sin llegar a afectar de manera fundamental la economía de los acreditados;

7. Deben adoptarse criterios que aseguren que los créditos se otorguen a quienes tienen una mayor necesidad de vivienda y menor acceso a otras fuentes de crédito ordinarias, y

8. Finalmente, en las normas legales o contractuales debe asegurarse que el acreditado use personal y efectivamente la vivienda adquirida, evitando o sancionando severamente los casos de mal uso o de especulación de la vivienda.

Creemos que la adopción y aplicación de estos criterios por parte de los organismos de vivienda, aseguran precisamente el carácter social del derecho habitacional, y aun cuando en la práctica son generalmente aplicados, se estima conveniente su incorporación formal en los ordenamientos que no los contemplan expresamente, ya que sólo de esa manera la vivienda, como prestación social, no podrá ser desviada o desvirtuada por consideraciones o decisiones subjetivas, de buena o mala fe, y por otra parte, sólo de esa manera existirá una plena compatibilidad entre ese carácter social de la vivienda y la seguridad jurídica como garantía constitucional del más alto valor.