

## PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO HABITACIONAL DEL TRABAJO

José CAMPILLO SÁINZ

SUMARIO: I. *Consideraciones generales previas.* II. *Antecedentes del derecho habitacional.* III. *Principios fundamentales del derecho habitacional laboral vigente.* IV. *Carácter tripartita del INFONAVIT.*

### I. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS

Desde el año de 1917, en que se incluye y eleva a rango constitucional el derecho del trabajador a la vivienda, mediante el texto de la original fracción XII del artículo 123 y después de la reforma de 1972 a dicho precepto para establecer el Fondo Nacional de la Vivienda como sistema o instrumento que permita ir atendiendo las necesidades de los trabajadores mexicanos, no se había dado ningún otro cambio trascendental en materia de derecho habitacional para la población trabajadora.

En 1982 se reformó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consagrar en un nuevo párrafo el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, para lo cual se dispone que la Ley deberá establecer "... los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". En cumplimiento a este mandato, la administración del presidente De la Madrid envió al H. Congreso de la Unión una serie de iniciativas de Ley que han culminado en diferentes reformas y adiciones a diversas disposiciones legales, así como nuevos ordenamientos en materia habitacional. Concretamente pueden mencionarse a la Ley Federal de Vivienda; a las reformas y adiciones al Código Civil en materia de arrendamiento inmobiliario con fines habitacionales; diversas modificaciones a la ley sobre el régimen de propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal; así como diversos decretos y programas específicos del Ejecutivo Federal que en varias maneras están encauzados a disminuir la gravedad del problema habitacional.

Ha sido en el periodo 1982-1988 en el que el Gobierno Federal ha comprometido el mayor esfuerzo de la historia nacional para abatir el

déficit habitacional. Al INFONAVIT ha tocado el privilegio de haber participado con aproximadamente la tercera parte de la inversión total efectuada por el sector público durante dicho sexenio. En el rubro de viviendas terminadas, la participación de la institución ha sido de poco menos de la mitad, concretamente de un 45%.

Sin desconocer el valor y la importancia de la política general de vivienda, fue, sin embargo, el derecho social y, en particular, el derecho del trabajo el que se ocupó por primera vez del problema de la vivienda de la clase trabajadora y no sólo se limitó a regularlo en disposiciones legislativas federales y locales, sino que lo lleva al texto mismo de nuestra Constitución política, haciendo de éste un derecho social constitucional por primera vez en la historia del derecho nacional e internacional.

El objeto fundamental de este ensayo es, precisamente, analizar y abundar sobre los principios fundamentales del derecho habitacional del trabajo en México, su gestación, desarrollo y aplicación en más de 70 años de evolución.

## II. ANTECEDENTES DEL DERECHO HABITACIONAL

La preocupación por resolver el problema de la vivienda obrera es anterior al Constituyente de 1917. Ya con anterioridad a ese año, diferentes ordenamientos se ocuparon de la vivienda del trabajador. Así, por ejemplo, puede mencionarse la llamada "Ley Protectora de las Clases Menesterosas", expedida por Maximiliano de Habsburgo, en la que se decía que en el campo se proporcionaría una vivienda a los trabajadores.<sup>1</sup>

Posteriormente, ya en los primeros años del siglo XX, se expiden diversos ordenamientos tales como la "Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos" de 1906, por parte de Enrique Creel, entonces gobernador del Estado de Chihuahua, quien, en realidad, se limitaba a conceder estímulos y facilidades de carácter administrativo y fiscal. En el mismo año, se incluyó en el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, la necesidad de proporcionar vivienda, principalmente a los trabajadores del campo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 8º. En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación". El texto completo de esta ley se transcribe por José de Jesús Castorena, *Tratado de derecho obrero*, México, Editorial Jaris, 1942, pp. 115 y 116.

<sup>2</sup> Remolina Roqueñi, Felipe, *El artículo 123*, Ediciones del V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1978.

En plena lucha revolucionaria se expidieron también algunos ordenamientos que se ocupaban del problema de la vivienda obrera, entre los que pueden citarse, la ley expedida en el Estado de Chiapas, por el gobernador José Agustín Castro, en 1914; la ley expedida por el gobernador de Jalisco, Manuel Aguirre Berlanga, en enero de 1916; así como la ley expedida en el Estado de Veracruz, por el gobernador Cándido Aguilar, en 1916.<sup>3</sup>

Por otra parte existe el antecedente de 1911 en virtud del cual los gobiernos de cuatro entidades federativas señalan que debería, en tanto se pacifica el país, establecerse disposiciones para que los patronos otorguen vivienda a sus trabajadores (Plan Revolucionario Económico y Social de Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Michoacán).

Estos ordenamientos legales y algunos otros, que sería demasiado prolijo mencionar, sirvieron de antecedentes reales al Congreso Constituyente de 1916-1917, en el que se propondría, por primera vez en la historia contemporánea, la inclusión de los derechos fundamentales de los trabajadores en un documento de jerarquía constitucional, comprendiendo entre los mismos una disposición específicamente referida al problema de la vivienda obrera.

En efecto, en el memorable debate de 28 de diciembre de 1916, el diputado José Natividad Macías, considerado por el Primer Jefe, don Venustiano Carranza, para realizar una profunda revisión de los textos de la época, manifestó ante el Congreso Constituyente que, además de las garantías mínimas para los obreros, había que otorgarles el derecho a la habitación como una forma de elevar su nivel de vida;

...ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas; tendrán agua, estarán dotadas de agua, y si no la hubiere a una distancia de quinientos metros, no se les podrá exigir que paguen: ...".<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Remolina Roqueñi, *op. cit.*, pp. 71 a 96.

<sup>4</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, 28 de diciembre de 1916. 25 Sesión Ordinaria, tomo 1, p. 727. El proyecto de ley al que se refería Macías, fue publicado en el periódico "El Pueblo" de 23 de enero de 1915 y se ocupaba de esta cuestión en los artículos 23 fracción I y 24 en los términos siguientes: "Artículo 23. El contrato entre el principal y sus sirvientes, además de lo expresamente estipulado en él, impone al principal las obligaciones que siguen: 1. Dar habitación cómoda y sana a sus sirvientes, si éstos prestaren sus servicios fuera de la población". "Artículo 24. Las habitaciones de los sirvientes de las fábricas, fincas de campo, minas, estaciones ferrocarrileras y demás establecimientos industriales, estarán dotadas cuando menos de tres piezas, secas y aseadas y, ade-

Finalmente, una vez redactado el artículo 123 constitucional en el que quedarían consignados los derechos fundamentales de la clase trabajadora, se incluyó la fracción XII, en la que se dijo textualmente que:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cubrir rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Si bien dicha obligación quedó limitada a las empresas que estuvieran situadas fuera de las poblaciones y a las que, estando dentro de ellas, ocuparen un número de trabajadores mayor de cien.

En los años posteriores a 1917, un número importante de legislaturas de las entidades federativas expidieron leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, en las que, de diversas maneras, se aludía al problema de la vivienda obrera, entre otras, la Ley de Colima de 21 de noviembre de 1925 (artículo 20), la Ley del Estado de Hidalgo de 30 de noviembre de 1928 (artículo 44), la Ley del Estado de Oaxaca, de 21 de marzo de 1926 (artículo 32), la Ley del Estado de Aguascalientes, de 6 de marzo de 1928 (artículos 72 y 79), la Ley del Estado de Coahuila, de 26 de julio de 1920 (artículo 25).<sup>5</sup>

más, de agua potable, si no la hubiere a una distancia menor de 500 metros, y tendrá en condiciones higiénicas excusados y atarjeas ocultas para recoger y llevar hacia el lado opuesto al viento dominante, el contenido de las cloacas". Remolina, *op. cit.*, pp. 72 y 73.

<sup>5</sup> La Ley de Colima, de 21 de noviembre de 1925, incluía un terreno a favor de los trabajadores del campo con una dimensión no menor de 5,000 m<sup>2</sup> para mercados públicos, edificios municipales y centros recreativos.

La Ley del Estado de Hidalgo de 30 de noviembre de 1928 (artículo 44), indicaba que las habitaciones no podrían estar a más de 3 kilómetros de los centros de trabajo; en caso contrario, deberían proporcionarse transporte gratuito.

La legislación oaxaqueña de 21 de marzo de 1926 (artículo 32), determinó la distancia máxima de 2 kilómetros, imponiendo igualmente la obligación de suministrar transporte gratuito.

La Ley de Aguascalientes de 6 de marzo de 1928 (artículos 72 y 79), prohibía el uso de chozas y cuevas, y establecía que las rentas serían equivalentes al 1% del valor catastral de la finca.

La Ley Reglamentaria de Coahuila de 26 de julio de 1920 (artículo 25), señaló que cuando se tratara de trabajadores que prestaran sus servicios fuera de las poblaciones y vivieran con el patrón, éste tenía la obligación de proporcionarles alimentación.

Los preceptos relativos de las leyes citadas, aparecen en la obra de *Legislación del Trabajo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1928, pp. 57 a 930.

No obstante la relativa abundancia de textos legislativos en materia de habitaciones para los trabajadores, la obligación patronal nunca llegó a tener un cumplimiento satisfactorio, tanto porque el país se encontraba en su etapa de reconstrucción, como porque la mayoría de las referidas legislaciones locales tuvieron una vigencia temporal limitada en virtud de las reformas constitucionales de 1929, que federalizaron la facultad de reglamentar al artículo 123 constitucional.<sup>6</sup>

La federalización tuvo, entre otros propósitos, el de evitar la heterogeneidad en el tratamiento de las relaciones laborales y el propiciar una reglamentación uniforme, de tal suerte que, al expedirse la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, se logró en buena medida dicho propósito, si bien en materia habitacional la Ley mencionada sólo se limitó a transcribir en su artículo 111, fracción III, el texto de la fracción XII del propio artículo 123 constitucional, supeditando propiamente su efectividad a la "reglamentación" futura por parte de los Ejecutivos Federal y Locales, en sus respectivas jurisdicciones. En efecto, el párrafo final de la disposición citada, señalaba que

el Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción,

No fue sino hasta los años de 1941 y 1942 en que el Poder Ejecutivo Federal expidió dos reglamentos de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, en los cuales, de manera muy general, se daba atención al problema de la vivienda de los trabajadores. Estas disposiciones reglamentarias no tuvieron una vigencia efectiva, pues fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando que la Ley Federal del Trabajo sólo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal para establecer las condiciones y plazos en que los patrones debían cumplir con la obligación legal propiamente dicha, y no así para reglamentar la fracción III del artículo 111, declaración de inconstitucionalidad contenida en la sentencia de 14 de abril de 1942 que resolvió el Amparo de Revisión 3376/42, en

<sup>6</sup> En el *Diario Oficial* de 6 de septiembre de 1929, en vigor desde el mismo día, se publicaron las reformas en ese sentido, tanto al artículo 73 fracción X como al párrafo introductorio del artículo 123, ambos de la Constitución.

el que figuró como quejosa la empresa denominada "Fibras de Algodones, S. A."<sup>7</sup>

Tomando en cuenta los argumentos del Poder Judicial de la Federación, trece años después, esto es, en 1956, se reformó la fracción III del artículo 111 de la ley laboral de 1931 para facultar expresamente al Ejecutivo de la Federación y de las Entidades Federativas para expedir reglamentos para que los patrones cumplieran con esta obligación, a pesar de lo cual, dichos Ejecutivos ya no volvieron a expedir reglamento alguno sobre esta materia.

Catorce años más tarde, en 1970, se expide la Ley Federal del Trabajo todavía vigente, en la que se incluye un capítulo especialmente dedicado al tema de las habitaciones para los trabajadores, concretamente el capítulo III del título cuarto que comprendía los artículos 136 a 153, inclusive. Dichas disposiciones tuvieron, sin embargo, que limitarse a reglamentar el derecho habitacional obrero a cargo de algunas empresas, concretamente de las ubicadas fuera de las poblaciones, o de las que estando dentro de ellas tuvieran cien o más trabajadores, así como también admitiendo la posibilidad de que dichas obligaciones se cumplieran otorgando a dichos trabajadores la posesión precaria de la vivienda a través de la fórmula del arrendamiento, lo cual vinculó la situación habitacional del trabajador a la subsistencia de una relación de trabajo, limitaciones éstas que derivaban directamente del texto constitucional correspondiente, pero adicionalmente, la ley laboral de 1970 limitó aún más el derecho habitacional obrero, al señalar como beneficiarios exclusivamente a los trabajadores de planta, por lo que, quienes no tenían estas características, aunque prestaran servicios para empresas que sí estuvieran obligadas, tampoco tendrían derecho.<sup>8</sup>

Por otro lado, también se admitió la posibilidad de que las empresas dispusieran de un plazo de tres años para la celebración de convenios que fijaran las modalidades para el cumplimiento de esta obligación,

<sup>7</sup> Amparo de Revisión 3376/42. Quejoso.—Fibras Artificiales de Algodones, S. A. Sentencia de 14 de abril de 1942. La ejecutoria señaló en su parte fundamental: "El artículo 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, fracción III, de cuyo texto no aparecen conferidas facultades al Ejecutivo Federal sino para fijar las condiciones y los plazos en que los patrones 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". Citada por Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1986, tomo II, p. 31.

<sup>8</sup> Artículos 136 a 153 del texto original de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

así como de darle cumplimiento a través del “pago de una compensación en efectivo”, de la que el trabajador podría disponer libremente, sin que de manera necesaria tuviera que destinarse a solucionar el problema de la vivienda.<sup>9</sup>

Inconforme ante esta situación, el movimiento obrero organizado en el desfile de 1º de mayo de 1971, por voz de Don Fidel Velázquez, expresó ante el Ejecutivo Federal la necesidad de una reforma integral del derecho habitacional del trabajo entonces vigente, por lo que, en respuesta, el entonces presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, encargó a una de las subcomisiones, la Quinta, de la recién creada Comisión Nacional Tripartita, la elaboración de un proyecto de reformas en esta materia, que permitiera una atención adecuada y más generalizada del problema habitacional de los trabajadores.

Meses más tarde, atendiendo a una proposición emanada de la Subcomisión Quinta, el Ejecutivo Federal propuso al poder revisor de la Constitución, la reforma a la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 constitucional, para replantear la obligación patronal en esta materia, lo cual condujo al texto vigente de la referida disposición, en los términos siguientes:

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 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

<sup>9</sup> Artículo 151 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 en su texto original.

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.

Complementariamente, se reformaron los artículos 97, fracción III, 110, fracción III, así como 136 a 151 de la Ley Federal del Trabajo, y se expidió la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que, en conjunto, conforman en la actualidad el nuevo derecho habitacional de los trabajadores, mismo que implicó su tránsito del derecho del trabajo a la seguridad social, según afirmación del maestro Mario de la Cueva,<sup>10</sup>

### III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO HABITACIONAL LABORAL VIGENTE

Los principios fundamentales del derecho habitacional vigente, se desprenden de la mencionada disposición constitucional en los términos siguientes:

#### *A. Generalización de la obligación habitacional a los patrones, independientemente de sus características específicas*

Consiste este principio en hacer extensiva la obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores a su servicio sin importar la dimensión de las empresas, su ubicación o su actividad específica, de tal manera que deja de ser determinante que se encuentren dentro o fuera de las poblaciones o que tengan a su servicio más o menos de cien trabajadores. Con ello también se logró evitar la posibilidad de que algunas empresas escaparan de la hipótesis normativa anterior, a través de divisiones formales o de la aparente creación de pequeñas empresas filiales o subsidiarias. Se logró también disminuir las posibilidades de competencia desleal entre las propias empresas, contribuyendo a uniformar sus costos de previsión social.

<sup>10</sup> De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo II, México, Porrúa, 1984, p. 97.



## B. *Generalización del derecho habitacional a la clase trabajadora en su conjunto*

Como se dice en la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal sobre Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional, expedidas en 1972,

se hace extensivo el derecho a que se les proporcione habitación a los trabajadores temporales y eventuales y se suprime la limitación contenida en el artículo 139 de la Ley que se reforma, y que únicamente confiere ese derecho a los trabajadores de planta permanente con una antigüedad de un año, por lo menos.

Como es fácil advertir, el sistema habitacional vigente, efectivamente permitió extender el derecho habitacional laboral, si no en su totalidad como ahora precisaremos, sí a un gran sector de la clase trabajadora. Las excepciones o limitaciones a este principio de generalización se pueden resumir en lo siguiente:

1. En principio, se aplica el derecho habitacional vigente a la clase trabajadora que regula sus relaciones de trabajo por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, lo cual no implica que los servidores públicos sujetos del apartado "B" del propio precepto constitucional citado se encuentren desprotegidos, sino que para ellos se creó un sistema habitacional paralelo, por medio de la Constitución de un fondo de la vivienda semejante en muchos aspectos al que nos ocupa y cuya administración se asignó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por otra parte, también los servidores públicos de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios quedan excluidos formalmente de la disposición constitucional en comento, aun cuando para ejercer su derecho habitacional tendrán que sujetarse a lo que dispongan las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, en los términos previstos por los artículos 115, fracción VIII y 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. No obstante lo señalado en el párrafo anterior, algunos trabajadores que regulan sus relaciones laborales por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, son sujetos del régimen habitacional que administra el INFONAVIT, como es el caso concretamente de los llamados "trabajadores bancarios", en virtud de lo dispuesto expresamente por el artículo 5º de la ley reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Esta situación

tiene básicamente una explicación histórica, pues al crearse el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en 1972, dichos trabajadores eran sujetos del apartado "A" del mencionado precepto constitucional y gozaron de los beneficios de dicho sistema durante más de diez años, hasta que en 1982, como consecuencia de la estatzización del sistema bancario nacional, se convirtieron en sujetos del también citado apartado "B" del artículo 123 constitucional; pero, por razones prácticas y para respetar sus derechos adquiridos, la ley reglamentaria correspondiente también ya referida, determinó conservarlos en el régimen habitacional en el que originalmente se encontraban.

3. En sentido contrario al caso señalado en el párrafo anterior, algunos trabajadores que rigen sus relaciones laborales por el artículo 123, apartado "A" de la Constitución, se encuentran excluidos del régimen del INFONAVIT, por encontrarse en cambio incorporados al régimen del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), por razones semejantes a las anteriormente reseñadas. Concretamente, se trata del caso de los trabajadores al servicio de algunas universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, cuyo régimen laboral quedó definido en octubre de 1980, en virtud de las reformas y adiciones al artículo 3º, fracción VIII, de la Constitución, y al capítulo XVII del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, que incorporó a dicho ordenamiento a los artículos 353-J a 353-U, en el último de los cuales se establece, precisamente, que dichos trabajadores gozarán de los sistemas de seguridad social en los términos de sus leyes orgánicas o conforme a los acuerdos que con base en ellas se celebren, disposición cuyo espíritu consiste en respetar los derechos habitacionales adquiridos de tales trabajadores, muchos de los cuales ya disfrutaban con anterioridad, de derechos habitacionales previstos en otros regímenes. Es conveniente agregar, sin embargo, que en los de instituciones que no hubieran estado sujetas a algún régimen habitacional, quedaron incorporadas al régimen del INFONAVIT, desde las mencionadas reformas y adiciones constitucionales y legales de octubre de 1980.

4. En los términos de la propia Ley Federal del Trabajo y, por razón de las características especiales de sus servicios, se excluyen temporalmente del régimen del INFONAVIT a los trabajadores a domicilio y a los deportistas profesionales, en tanto el Ejecutivo Federal determine las modalidades de su incorporación y, de manera definitiva, a los trabajadores domésticos, habiendo considerado el legislador que

el hogar no es propiamente una empresa y que usualmente estos trabajadores disfrutaban de vivienda como parte de sus condiciones de trabajo, lo cual se confirma con la lectura del artículo 334 de la ley laboral.

C. *Establecimiento de un sistema que permita a los trabajadores, además de resolver su problema de vivienda, consolidar su patrimonio de manera definitiva mediante la adquisición de su casa-habitación*

En virtud de este principio, se superó en beneficio de los trabajadores, el sistema anterior previsto en el texto original de la ley de 1970, según el cual se tenía por satisfecha la obligación patronal en materia habitacional, con el otorgamiento de una posesión precaria de la vivienda al trabajador, a través del arrendamiento o del comodato, con lo cual la solución de su problema habitacional era sólo temporal y quedaba sujeto a las contingencias inherentes al cambio de patrón y, con mayor razón, a la posibilidad de desempleo, casos en los cuales el trabajador, además de perder su trabajo, perdía también su casa-habitación.

Este principio se concreta, a través del establecimiento de un sistema de otorgamiento de créditos baratos y suficientes que permitan al trabajador, principalmente, adquirir vivienda en propiedad, ya sea en conjuntos habitacionales financiados por el propio INFONAVIT, o mediante la compra a terceros. Complementariamente, el régimen habitacional vigente previó la posibilidad de otorgar créditos de interés social para la construcción de vivienda en terreno propio, para la reparación, ampliación o mejoramiento de la vivienda que ya sea propiedad del trabajador, así como la absorción del pago de pasivos adquiridos por los mismos conceptos.

La reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1972 confirmó expresamente el principio que se comenta, al establecer en su artículo 150 que aun las empresas que proporcionen a los trabajadores a su servicio vivienda en comodato o en arrendamiento, no estarán exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda en los mismos términos que cualquier otro patrón.

*D. Creación de un fondo para el otorgamiento de crédito barato y suficiente que permita a los trabajadores adquirir su vivienda*

En virtud de este principio, se creó un fondo que permitió sustituir un sistema de obligación directa a cargo de cada patrón, frente a cada uno de los trabajadores a su servicio, con las numerosas excepciones y limitaciones que ya se han apuntado, por un sistema a través del cual la generalidad de los patrones quedaron obligados a cubrir aportaciones por los trabajadores a su servicio para la constitución de un fondo cuyos recursos se destinarían fundamentalmente para la atención del problema habitacional de los propios trabajadores. La creación de este fondo, de manera similar a como ocurrió varias décadas antes con el Seguro Social, se apoya en la idea de la solidaridad social, según la cual con el esfuerzo de muchos se pueden atender las necesidades de quienes menos tienen, a través de la aplicación de los recursos captados por el fondo al otorgamiento de créditos destinados a los trabajadores de escasos recursos. Los créditos habitacionales que otorga el INFONAVIT tienen como características generales las siguientes:

1. Sólo pueden otorgarse a quienes tienen la calidad de trabajadores, esto es, que sean sujetos de una relación de trabajo.

2. Aun cuando de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del INFONAVIT no se desprende explícitamente alguna otra limitación específica, se han fijado criterios institucionales que atienden a un principio de equidad, ya previsto en el artículo 45 de la Ley del INFONAVIT, de acuerdo a los cuales deben ser preferidos como sujetos de crédito los trabajadores que tengan una mayor necesidad de vivienda, considerando su ingreso, su composición familiar, así como las condiciones de su vivienda presente. Lo anterior significa que, a diferencia de criterios tradicionales del sistema financiero nacional, la selección de acreditados en el régimen del INFONAVIT se basa en criterios sociales, de tal manera que los acreditados, más que sujetos de crédito en atención a su patrimonio, son sujetos de crédito en atención a su trabajo, a la percepción de un salario, a sus necesidades y al hecho de pertenecer a un sector social del cual depende en gran medida el crecimiento y desarrollo productivo de nuestro país. En efecto, tendrán mayores posibilidades de obtener un crédito habitacional quienes tienen un ingreso menor respecto de quienes ganan mucho; quienes tengan a su cargo una familia que quienes no tengan dependientes; así como quienes sufren condiciones de incomodidad e insalubridad respecto

de quienes, de alguna forma, ya tienen resuelto su problema de vivienda.<sup>11</sup>

En relación a este último aspecto, existe una tendencia generalizada en la legislación habitacional en el sentido de inhabilitar como sujetos de crédito de interés social a quienes ya tengan resuelto su problema de vivienda, hipótesis dentro de la cual quedan implícitos los casos de quienes, ellos o su cónyuge sean propietarios de una casa o han sido ya beneficiados en el pasado con algún otro préstamo de esta naturaleza. Así por ejemplo puede citarse el artículo 46 de la Ley Federal de Vivienda y el artículo 103, fracción 1-B, de la Ley del ISSSTE.<sup>12</sup>

La *ratio legis* de estas disposiciones radica en que el espíritu de las normas habitacionales debe estar dirigido a procurar la satisfacción de las personas, entre ellos los trabajadores, que mayor necesidad de vivienda tengan, de tal manera que quienes no se encuentren en ese caso, tendrían que esperar a que se atienda prioritariamente a quienes mayores carencias tienen en esta materia, lo cual no es otra cosa sino una expresión más del principio general de solidaridad social que ya se ha mencionado con anterioridad. Lo expuesto no significa, necesariamente, que quien ya haya sido sujeto de un crédito habitacional no pueda absolutamente volver a ser sujeto de otro, pero dicha hipótesis debe ser verdaderamente excepcional, como podría ser cuando un trabajador acreditado o que ya ha saldado su crédito social pierde su vivienda por un caso fortuito o de fuerza mayor, por ejemplo, un sismo. Sin embargo, en la generalidad de los casos, la ley no puede volver a proteger a quien ya le ha resuelto en alguna forma su problema habitacional a través de un crédito social privilegiado, sin atender antes a quien no ha gozado todavía de esa prestación, pues ello significaría postergar aún más la atención del problema de vivienda de otros trabajadores con necesidades más apremiantes que nunca han sido atendidos.

3. La tasa de interés aplicable a todos los créditos habitacionales que otorga el INFONAVIT es del 4% anual sobre saldos insolutos, la cual es notoriamente inferior a la que rige en el mercado financiero, siendo oportuno mencionar que se trata de una tasa que aun en 1972,

<sup>11</sup> En este sentido, el INFONAVIT expidió las Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos, mediante el Acuerdo No. 13 de su Asamblea General, tomado en su sesión de 29 de septiembre de 1972 y modificadas posteriormente en diversas ocasiones. En dichas reglas se establecen los criterios fundamentales para otorgar créditos a los trabajadores, especialmente el artículo 9º.

<sup>12</sup> Véanse los artículos 46 de la Ley Federal de Vivienda y 103 fracción I-B de la ley del ISSSTE.

en que se expidió la Ley del INFONAVIT, ya era inferior no sólo a las tasas generales,<sup>13</sup> sino también a las preferenciales, de tal modo que 16 años más tarde dicha tasa sigue siendo la más baja del mercado financiero, lo cual redundando indiscutiblemente en beneficio de la clase trabajadora derechohabiente. Es oportuno precisar que la tasa que se ha mencionado está legalmente prevista en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT.

4. En los términos del mismo artículo 44 mencionado en el párrafo anterior, los plazos para la amortización de los créditos habitacionales no serán menores de diez años, ni mayores de veinte. Dichos límites que son aplicables a todas las líneas de crédito desde la reforma a la Ley de INFONAVIT de 13 de enero de 1986, son favorables a los trabajadores acreditados en ambos aspectos, es decir, tanto en lo que se refiere al plazo mínimo, como al máximo. Lo anterior puede aclararse si se señala que al establecerse un plazo mínimo de diez años, los trabajadores acreditados no están obligados a amortizar su crédito en un lapso menor aun cuando su capacidad económica hubiere mejorado con posterioridad al otorgamiento del crédito, lo cual redundaría en una mayor capacidad adquisitiva del propio trabajador acreditado para satisfacer otras necesidades tanto personales como de su familia; el plazo máximo de veinte años beneficia igualmente a los trabajadores acreditados en razón de que, al no estar obligados a amortizar su crédito con una cantidad mayor del equivalente al 20% de su salario, y del 19% en el caso de trabajadores de salario mínimo (ver artículo 97 fracción III de la Ley Federal del Trabajo sobre descuentos al salario), se ha entendido que los saldos que pudieran quedar insolutos después de cubrirse 120 pagos bimestrales o 240 mensuales, deberán quedar cancelados en beneficio del propio acreditado y con cargo al Fondo Nacional de la Vivienda, lo cual garantizará al trabajador beneficiado con el crédito, que no se verá afectada una proporción mayor del 20% de su salario para estos efectos, garantizándose consecuentemente que el 80% restante de su ingreso salarial, podrá ser destinado a la satisfacción de otras necesidades personales y familiares.

5. Si bien, de alguna forma, ya se ha anticipado esta característica, es conveniente insistir y precisar que los trabajadores acreditados no

<sup>13</sup> Efectivamente, en 1972 la tasa que se pagaba a las cédulas hipotecarias ascendía apenas al 8% anual. Por otra parte, cabe señalar que el 4% de interés anual sobre saldos insolutos que se menciona, se encuentra ya incluido implícitamente dentro de los abonos que el trabajador acreditado debe pagar, para la amortización de su crédito, dentro del nuevo sistema de actualización de saldos insolutos expresado en múltiplos del salario mínimo, según se precisará más adelante.

están obligados a destinar por concepto de abonos para la amortización de los créditos habitacionales una proporción mayor del 20% del salario e, inclusive del 19% del mismo, tratándose de trabajadores de salario mínimo en virtud de que, en tales casos, el 1% restante se destina a contribuir a los gastos de operación, administración y mantenimiento del conjunto habitacional respectivo.

Esta restricción, indudablemente favorable a los trabajadores acreditados, está prevista en el artículo 97 fracción III de la Ley Federal del Trabajo, misma que es aplicable a los salarios mínimos; pero que el INFONAVIT ha hecho extensiva a los créditos otorgados a trabajadores de salarios superiores, a través de la disposición contenida en el artículo 19 del "Instructivo para la Inscripción de Trabajadores y Patrones en el INFONAVIT", reformado el 1º de agosto de 1987 en este sentido. Como antes se dijo, si el monto del crédito no se cubre dentro del término de 20 años, el saldo del crédito se cancela y el adeudo es absorbido por el Fondo Nacional de la Vivienda.

6. La actualización de los saldos insolutos de los créditos habitacionales otorgados por el INFONAVIT, se expresa en múltiplos de salarios mínimos. En virtud de este principio, a partir del 1º de agosto de 1987, en que el Consejo de Administración del Instituto reformó diversas disposiciones reglamentarias, entre ellas, el "Instructivo para la Inscripción de Trabajadores y Patrones en el INFONAVIT", así como el "Reglamento de Continuación Voluntaria", el monto de los créditos habitacionales va a expresarse en el número de veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en el momento de su otorgamiento; cada abono periódico que se cubra va a traducirse en los mismos términos, de tal manera que el saldo insoluto se va actualizando en la misma proporción, permitiendo con ello que el Fondo Nacional de la Vivienda recupere, en términos más cercanos a los reales, el valor de cada crédito habitacional, evitando con ello el deterioro excesivo de la capacidad crediticia del propio Fondo y propiciando la posibilidad de otorgar un mayor número de créditos en favor de un también mayor número de trabajadores necesitados. Ciertamente, este nuevo sistema reduce el margen de beneficio de una minoría privilegiada de acreditados, pero aumenta las posibilidades de beneficiar la inmensa mayoría de quienes no habían tenido acceso a un crédito de estas características, ampliando con ello la cobertura social del sistema.

7. Todos los créditos habitacionales otorgados por el INFONAVIT están cubiertos por un seguro que libera al trabajador acreditado o a sus beneficiarios, de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de

dominio a favor del Instituto derivadas de esos créditos, para los casos de incapacidad total permanente o de muerte del acreditado. Igualmente, a partir de la reforma tanto a la Ley Federal del Trabajo, como a la Ley del INFONAVIT del 30 de enero de 1986, se ha extendido la cobertura de este beneficio social a los acreditados que sufran de una incapacidad parcial permanente del 50% o más o de una invalidez definitiva en los términos de la Ley del Seguro Social,<sup>14</sup> sujetando su aplicación a algunas modalidades que consisten, fundamentalmente, en abrir un lapso de espera de dos años durante el cual el acreditado gozará de una prórroga sin causa de intereses del pago del crédito, transcurrido el cual sin que el sujeto respectivo reactive su relación de trabajo o se convierta en sujeto de una nueva relación laboral, procede entonces la liberación del adeudo, de los gravámenes y de las limitaciones de dominio, en tanto que, si el acreditado vuelve a ser trabajador, tendrá que reanudar la amortización de su crédito bajo las reglas del régimen ordinario, esto es, a través de los descuentos a su salario que practique el patrón respectivo.

Esta institución prevista tanto en el artículo 145 de la Ley Federal del Trabajo, como en el 51 de la Ley del INFONAVIT, se complementa con la creación de la figura conocida como "testamento social", en virtud del cual los trabajadores acreditados podrán manifestar su voluntad ante el Instituto, al otorgarse el crédito o posteriormente, para que, en caso de muerte, la liberación de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio, así como la adjudicación del inmueble, operen en favor de los beneficiarios designados conforme a la prelación señalada por el artículo 40 de la misma Ley del Instituto y con las formalidades señaladas en el artículo 42 del mismo ordenamiento, lo cual implica que los beneficiarios de un acreditado fallecido bajo estas condiciones no tengan necesidad de agotar largos y costosos juicios sucesorios, ni de enfrentar gastos notariales adicionales, sino que, a través de un ágil y sencillo procedimiento administrativo ante el INFONAVIT, este organismo transmite y formaliza dicha propiedad de la vivienda familiar en favor de los beneficiarios laborales designados, que constituyen el núcleo familiar real del trabajador acreditado. Es oportuno mencionar que en este aspecto, la Ley del ISSSTE, en el tercer párrafo de su artículo 111, reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de 24 de diciembre de 1986, estableció que, en caso de omisión por parte del trabajador acreditado en la

<sup>14</sup> V. Artículo 128 de la Ley del Seguro Social.



designación de beneficiarios, el organismo respectivo resolverá la liberación y adjudicación en favor de los beneficiarios legales.<sup>15</sup>

Además de los principios generales anteriormente reseñados, los créditos para adquisición de vivienda financiada por INFONAVIT están sujetos a algunas modalidades complementarias, por una parte, en relación con los acreditados que perciban salario mínimo, el que el descuento para la amortización de los créditos sea sólo del 19% de dicho salario, en tanto que el 1% restante va a destinarse al pago de gastos de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional respectivo; por otra parte, estos créditos son susceptibles de cancelarse cuando el acreditado incurra en un uso indebido de la vivienda, como puede ser el enajenarla o gravarla sin autorización del INFONAVIT, así como el arrendarla o ceder su uso para cualquier título o incurrir en cualquier causal de rescisión especificada en el contrato respectivo, casos en los cuales, quien ocupe la vivienda deberá entregarla al INFONAVIT a efecto de que éste la reasigne mediante el otorgamiento de otro crédito habitacional, en favor de quien tenga una real necesidad de ella, aplicándose las cantidades que se hayan cubierto hasta la fecha de desocupación a favor del Instituto, a título de pago por el uso de la propia vivienda.

Este principio tiene por objeto impedir o sancionar que, indebidamente un trabajador acreditado lucre o especule en perjuicio de otros compañeros de clase más necesitados, abusando de un crédito otorgado en condiciones verdaderamente preferenciales. Su importancia es tal que no solo quedó consignado en la Ley del INFONAVIT, sino también en la Ley Federal de Vivienda y en la Ley del ISSSTE.<sup>16</sup>

#### *E. Continuidad de los derechos habitacionales de los trabajadores en un mismo sistema*

En atención a este principio, y a diferencia del sistema regulado en el texto original de la Ley Laboral de 1970, los trabajadores seguirán siendo sujetos del mismo régimen habitacional independientemente de que cambien de patrón, pues, como se ha dicho, el régimen del INFONAVIT implica la generalización de la obligación habitacional a cargo de todas las empresas independientemente de sus objetivos, de su ubicación geográfica o de su dimensión, con lo cual, los trabajadores que

<sup>15</sup> V. El Artículo 111 de la Ley del ISSSTE vigente.

<sup>16</sup> Véanse los artículos 49 de la Ley del INFONAVIT y 47 de la Ley Federal de vivienda.

cambien de patrón, seguirán siendo sujetos del mismo régimen habitacional, salvo en los casos también mencionados con anterioridad en que rigen sistemas laborales y habitacionales distintos.

#### *F. Formación de un fondo de ahorro en beneficio de los trabajadores*

En atención a este principio, las aportaciones que efectúan las empresas no se despersonalizan, sino que se acreditan en favor de cada trabajador individualmente considerado, según dispone el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, de tal modo que, dichas aportaciones van constituyendo un auténtico fondo de ahorro acreditable a cada trabajador, cuyo monto se le entrega en los casos de mayor necesidad, de conformidad a las causas y condiciones previstas por la propia legislación. Al respecto, es oportuno señalar que la entrega de depósitos procede en los casos en que el trabajador deja de ser sujeto de una relación laboral por un periodo mínimo de 12 meses, siempre y cuando haya cumplido 50 años de edad por lo menos; igualmente, procede la entrega de depósitos en los casos de jubilación, incapacidad total permanente, incapacidad parcial permanente del 50% o más, invalidez definitiva, o muerte del trabajador, hipótesis en las cuales se entrega al propio trabajador o a sus beneficiarios en su caso, no sólo el importe acumulado, sino además una cantidad adicional igual a dicho monto.<sup>17</sup>

Las reglas en materia de entrega de depósitos previstas en la legislación aplicable al régimen del INFONAVIT, sirvieron de inspiración a otros regímenes de vivienda, tal es el caso del régimen del FOVISSSTE y del régimen del FOVIMI.<sup>18</sup>

De lo anterior se desprende que, la obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por parte de las empresas, es sucedánea o substituta de la obligación que tenían los patrones de proporcionar vivienda directamente a cada uno de sus trabajadores, conforme lo disponía la redacción original de la fracción XII del artículo 123 constitucional; de ahí que las aportaciones se hagan individualmente en favor de cada uno de los trabajadores y el Fondo se pueda considerar como un patrimonio del que, en cierto modo, son

<sup>17</sup> Las reglas en materia de fondo de ahorro y entrega de depósitos se encuentran en las disposiciones contenidas en los artículos 141 de la Ley Federal del Trabajo, así como 40 y 41 de la Ley del INFONAVIT.

<sup>18</sup> En efecto, las reglas sobre entrega de depósitos en el régimen del FOVISSSTE, semejantes a las que rigen en el sistema del INFONAVIT, se expresan en el artículo 106 de la Ley del ISSSTE.

Asimismo, se ocupa de este aspecto en el régimen del FOVIMI el artículo 102 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

titulares los propios trabajadores, ya que no sólo está destinado a satisfacer sus necesidades habitacionales, sino que se integra una cuenta individual de la que solamente el trabajador es su beneficiario.

#### IV. CARÁCTER TRIPARTITA DEL INFONAVIT

La naturaleza tripartita del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se prevé desde el mismo texto constitucional, por lo que la administración del INFONAVIT en todos sus órganos de gobierno, vigilancia y de consulta está integrada por la participación tanto del gobierno de la República como de los sectores de los trabajadores y de los empresarios. En el INFONAVIT se practica plenamente la democracia, y esta forma de gobierno ha demostrado su eficacia. A más de 16 años de fundado, los resultados de los trabajos del INFONAVIT son una muestra de lo que el esfuerzo común puede realizar para promover la justicia social y el bienestar de los trabajadores.

El tripartismo no es novedad del derecho habitacional, ya que otras instituciones del derecho social mexicano, tanto de naturaleza laboral como de seguridad social, se han integrado bajo esa fórmula, desde el mismo texto constitucional de 1917, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje o como, posteriormente la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.<sup>19</sup>

El tripartismo en México, además de haber demostrado ser una fórmula que practica la concertación y con ello la armonía, el compromiso y la corresponsabilidad que conduce a una mayor eficacia y eficiencia, es también un sistema de gobierno con un profundo sentido democrático, pues las decisiones se toman siempre en base al voto de cada uno de los tres sectores que lo forman, los cuales tienen el mismo peso específico pues ninguno prevalece sobre los otros y es, a la vez, un mecanismo que día a día ha comprobado que se puede avanzar en la discrepancia, pues de la diversidad y divergencia emana una coincidencia en lo fundamental y un adelanto para la solidaridad en la búsqueda de objetivos de justicia y bienestar social.

Es con este espíritu de concertación como México ha ido saliendo de sus más profundas carencias y afrontando sus más grandes retos.

<sup>19</sup> En efecto, en virtud de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de 21 de noviembre de 1962, se incorporaron al artículo 123 las comisiones nacionales de los salarios mínimos y de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, como autoridades tripartitas.

En un país donde los recursos son escasos y las necesidades muchas, y crecientemente insatisfechas, sólo el entendimiento y la acción conjunta de gobernados y gobernantes nos ha permitido salir enriquecidos de las más graves crisis a que se ha hecho frente en el curso de nuestra historia.

Los rezagos habitacionales acumulados por siglos, y las demandas adicionales que genera nuestro crecimiento demográfico, hacen de este satisfactor básico un objetivo prioritario a satisfacer. Sería absurdo negar que el problema habitacional subsiste y afirmar que ha sido resuelto; sin embargo, hoy existe un derecho dotado de mecanismos que día con día abordan el problema habitacional en forma sistemática y profunda, y su acción ya se hace sentir en toda la República, traducéndose en realidades que se concretan en miles de conjuntos habitacionales que proporcionan abrigo y hogar para millones de mexicanos.

El reto es todavía muy grande, pero grande también es la solidez de nuestras instituciones y la voluntad de nuestro pueblo para hacerlas crecer a la altura de las necesidades que exige el presente y habrá de requerir el futuro.