

# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Fiscal



24 200  
TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM

ESTIMULOS FISCALES A LA  
VIVIENDA POPULAR EN MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:

RAUL HERNANDEZ RODRIGUEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# ESTIMULOS FISCALES A LA VIVIENDA POPULAR EN MEXICO

	Pág.
INTRODUCCION .....	1

## CAPITULO PRIMERO

### PROBLEMAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO

1.- Marco general del problema de la vivienda .....	5
1.1.- Déficit Habitacional .....	6
1.1.1.- Déficit cuantitativo .....	6
1.1.2.- Déficit cualitativo .....	7
1.2.- Incremento demográfico .....	7
1.3.- Oferta y demanda de viviendas .....	8
1.4.- El Ingreso como factor para obtener vivien da	9
2.- Otros factores determinantes en el problema habita cional .....	10
2.1.- Hacinamiento .....	11
2.2.- Tenencia ilegal de la tierra .....	11

3.- El derecho a la vivienda de los mexicanos y el límite del cumplimiento de esta obligación, por parte del Estado, a nivel constitucional .....	12
3.1.- Análisis del artículo 123 Constitucional en lo que se refiere a vivienda ...	15
3.1.1.- Apartado "A", fracción XII ...	16
3.1.2.- Apartado "B", fracción XI, inciso "f" .....	17
3.2.- Los no asalariados y campesinos .....	18
3.3.- Los extranjeros .....	21

## CAPITULO SEGUNDO

### MEDIDAS QUE EL ESTADO HA ADOPTADO EN MATERIA DE VIVIENDA

1.- Creación de organismos de vivienda .....	22
1.1.- Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares .....	23
1.2.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores .....	25

1.3.- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado .....	27
1.4.- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (en liquidación) .....	31
1.5.- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas .....	33
2.- Implantación de Mecanismos Financieros para Vivienda de Interés Social .....	34
2.1.- Tasas bajas para vivienda de interés social .....	35
2.1.1.- Vivienda de Interés Social ....	37
2.1.1.1.- Concepto socioeconómico .....	38
2.1.1.2.- Concepto legal de la vivienda de interés social .....	39

2.2.- Apoyos financieros para la vivienda de - interés social .....	40
2.2.1.- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y Fondo de Garantía y Apoyo a los Crédi tos para la Vivienda .....	41
2.2.2.- Convenio Unico de Coordinación.	43

### CAPITULO TERCERO

#### IMPUESTO EN MATERIA DE VIVIENDA

1.- Impuestos Federales .....	45
1.1.- Impuesto Sobre la Renta .....	45
1.1.1.- El objeto .....	46
1.1.2.- El sujeto pasivo .....	48
1.1.3.- La base del impuesto .....	49
1.2.- Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles	50
1.2.1.- El objeto .....	50
1.2.2.- El sujeto pasivo .....	50
1.2.3.- La base .....	51

1.3.-	Impuesto al Valor Agregado .....	52
1.3.1.-	El objeto .....	53
1.3.2.-	El sujeto pasivo .....	54
1.3.3.-	La base .....	54
1.3.4.-	Incidencia .....	55
2.-	Impuestos Locales (establecidos en el D. F.)..	55
2.1.-	Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles .....	56
2.1.1.-	El objeto .....	57
2.1.2.-	El sujeto pasivo .....	58
2.1.3.-	La base .....	58
2.2.-	Impuesto Predial .....	59
2.2.1.-	El objeto .....	59
2.2.2.-	El sujeto pasivo .....	59
2.2.3.-	La base .....	62

#### CAPITULO CUARTO

#### ESTIMULOS FISCALES EN MATERIA DE VIVIENDA

1.-	Estímulo Fiscal .....	64
1.1.-	Concepto .....	65

1.2.-	Objeto y Fuente del Estímulo Fiscal ....	69
1.3.-	Formas por las que el Estado otorga Estí- mulos Fiscales a la Vivienda .....	74
1.3.1.-	La exención .....	74
1.3.2.-	Certificados de Promoción Fis- cal .....	76
2.-	Leyes del Congreso de la Unión y Decreto Presi- dencial que contienen beneficios fiscales a la vivienda .....	77
2.1.-	A nivel local .....	77
2.1.1.-	Ley de Hacienda del Distrito Fe- deral .....	78
2.1.1.1.-	Impuesto Predial ....	78
2.1.1.2.-	Impuesto Sobre Adquisi- ción de bienes inmue- bles.....	81
2.2.-	A nivel federal .....	89
2.2.1.-	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -- Trabajadores del Estado .....	89

2.2.2.- Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas .....	92
2.2.3.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores .....	93
2.2.4.- Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles .....	101
2.2.5.- Ley del Impuesto Sobre la Renta .....	102
2.2.6.- Ley del Impuesto al Valor Agregado .....	105
2.2.7.- Decreto que establece Estímulos Fiscales para Fomentar la Construcción de Viviendas de Interés Social.....	107
CONCLUSIONES .....	118
BIBLIOGRAFIA .....	124

## I N T R O D U C C I O N

Uno de los bienes más caros para el ser humano es la vivienda, ya que en este ámbito realiza y desarrolla sus actividades --- esenciales. Es por ésto que la vivienda representa uno de los principales derechos naturales del individuo. En este sentido, la vivienda tiene gran importancia social porque en ella se ro bustecen los vínculos familiares, y el ser humano, además de - desarrollar sus relaciones de convivencia, adquiere sus rasgos característicos como individuo.

Dentro del proceso de desarrollo socioeconómico de México, el problema de la vivienda se significa por la magnitud que ha al canzado en las grandes ciudades y principalmente en el Distrito Federal debido, entre otras causas, al ritmo de crecimiento demográfico, a la falta de recursos destinados a la vivienda y al estado deficiente en que se encuentra gran parte de las vi viendas existentes.

Este problema se agudiza en los estratos de la población de me nores ingresos, ya que el costo de la vivienda, día tras día, - se está incrementando, lo cual provoca que ésta sea cada vez - más inaccesible para estos sectores.

Ante esta situación, el Estado ha tomado medidas para hacer ex tensiva la atención del problema habitacional a los grupos de ingresos reducidos que no tienen posibilidades de adquirir vivienda. Así, creó organismos de vivienda encargados de promover y ejecutar programas habitacionales e implantó los mecanismos financieros que permitieran apoyar el desarrollo de esos programas. Pero estas dos acciones no son, por sí solas, suficientes para resolver el problema habitacional; por tal motivo decretó que se otorgaran beneficios fiscales a través de desgravaciones a los actos de adquisición y arrendamiento de viviendas; asimismo, estableció estímulos fiscales que permitan aumentar su producción.

Por lo que se refiere a los beneficios fiscales, que tienen como finalidad que el costo de las viviendas no se incremente por causa de los impuestos, se conceden por disposiciones contenidas en las leyes impositivas, tales son los casos de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en el ámbito local; y, en el ámbito federal, las Leyes del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta. Pero también las Leyes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los --

Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, contienen disposiciones que conceden beneficios fiscales con los mismos propósitos. Este hecho ocasiona que en determinados casos se contrapongan las disposiciones de las leyes tributarias con las disposiciones de las leyes antes mencionadas, por lo que existe cierta inseguridad jurídica en cuanto a la aplicación de las leyes respectivas. En cuanto a los estímulos fiscales, que tienen como finalidad fomentar la construcción de viviendas de interés social, sólo existe un Decreto Presidencial, por el que se otorgan dichos estímulos.

Ahora bien, el presente trabajo tiene como propósito determinar si el otorgamiento de beneficios y estímulos fiscales ha cumplido con su finalidad: Es decir, si los beneficios fiscales han logrado que el costo de las viviendas no aumente por causa de los impuestos, en detrimento de las personas de menores ingresos; y, en el caso de los estímulos fiscales, si éstos han sido eficaces y han logrado fomentar la construcción de viviendas y que beneficien, primordialmente, a las personas de escasos recursos. Por otra parte, como los beneficios fiscales están contenidos, como ya se dijo, en diversas leyes, señalar los casos en que existe incompatibilidad entre ellas y proponer las modificaciones correspondientes.

Debemos decir que antes de abordar el tema concreto de los estímulos fiscales a la vivienda, es necesario hacer un planteamiento general del problema de la vivienda en México, del derecho que tienen los mexicanos a ese bien, así como de los impuestos que en forma directa o indirecta la encarecen, ya que sin estos elementos no sería posible evaluar la eficacia de los incentivos fiscales a la vivienda.

## CAPITULO PRIMERO.

### PROBLEMAS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

#### 1.- Marco general del problema de la vivienda.

El problema de la vivienda en México está constituido por una serie de fenómenos sociales, económicos, políticos y jurídicos que, debido al tema fundamental de este trabajo -Estímulos Fiscales a la Vivienda Popular- no analizaremos y mucho menos vamos a profundizar en todos y cada uno de ellos. Sólo haremos un esbozo de algunos de esos fenómenos -los estrictamente necesarios- para conformar, hasta donde sea posible, un panorama - que nos permita evaluar la actividad del Estado en materia de vivienda; específicamente, poder evaluar los resultados que se hayan obtenido de las acciones tendientes a fomentar la construcción de viviendas, para su adquisición o arrendamiento, para los estratos más débiles económicamente; y, en qué medida - ha tenido eficacia el establecimiento de estímulos, concretamente los fiscales y, a quiénes se beneficia o se debe beneficiar primordialmente.

Las necesidades de vivienda, que no han podido ser satisfechas por las formas tradicionales de producción de nuestro sistema, han determinado que la acción del Estado asuma una particular

relevancia, "ya que sin su intervención serían aún más limitados los sectores sociales que tendrían acceso a una vivienda digna" (1)

Ahora bien, para analizar el problema habitacional se debe considerar a la vivienda desde diversos aspectos: la vivienda como problema de déficit; como problema de sus mecanismos de producción; como problema de los desajustes del mercado y su interrelación con el ingreso y como problema normativo instrumental

#### 1.1.- Déficit habitacional

El déficit en materia habitacional lo podemos ver desde dos -- puntos de vista: uno: cuantitativo, que se refiere al número de viviendas que deben construirse para satisfacer las necesidades derivadas del incremento demográfico y para atender los rezagos que se tienen actualmente; otro: cualitativo, que se traduce en las condiciones de aceptabilidad en que se encuentran las viviendas ya existentes.

##### 1.1.1.- Déficit cuantitativo.

Es el resultado de la diferencia entre el número de familias,

---

1).- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha.- La acción habitacional del Estado en México.- Colegio de México.- 1978.- pág. 1.

suponiendo que cada familia debe tener su vivienda, arrendada o propia y el número de viviendas existentes.

En 1978, con una población de 65.9 millones de habitantes, tomando como índice el de 5.23 miembros por familia, tenemos un total de 12.6 millones de familias contra un total de viviendas censadas en el mismo año, que fue de 10.7 millones, nos da un déficit absoluto de 1.5 millones de viviendas. (2)

#### 1.1.2. Déficit cualitativo

Es el que se refiere a las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas ya existentes, en función de los servicios con que cuentan -agua potable, drenaje, electricidad- o de los materiales, poco durables, con que fueron construidas; o simplemente por el deterioro que han sufrido por el mero transcurso del tiempo y que las hacen inhabitables. En 1978, 2.5 millones de viviendas se encontraban en mal estado (3). Se entiende que a la fecha este número ha aumentado.

#### 1.2.- El incremento demográfico.

Es de suma importancia tomar en cuenta este factor, en relación al problema que estamos tratando, ya que de acuerdo a su aceleración depende que se genere un aumento en el déficit de viviendas.

---

2).- Secretaría de Programación y Presupuesto, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.- Nivel normativo.- México 1978.

3).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.- nivel normativo.- pág. 15

das. Se ha estimado que para el período 1978-1982, es necesario construir 1.8 millones de viviendas para atender ese incremento demográfico. (4)

### 1.3.- Oferta y demanda de viviendas.

Para el hombre, la vivienda, al igual que los alimentos y el vestido, es una necesidad vital; mas esta necesidad, debido a diferentes causas -altos costos, bajo nivel de ingreso, dinámica de crecimiento poblacional, falta de alternativas crediticias, inflación, especulación, entre otros- ha quedado insatisfecha en una gran parte de nuestra población. Esto provoca que su demanda se haga casi dramática

Por otra parte, en su mayoría la oferta de vivienda está condicionada por los recursos económicos que puedan ser canalizados a la ejecución de programas de vivienda, principalmente, por parte del Estado. Decimos que gran parte de la oferta depende de los recursos que el Estado destine para satisfacer la demanda habitacional, en virtud de que en 1978, del total de viviendas realizadas, "el cincuenta y cuatro por ciento correspondió al sector privado; y el veintiocho por ciento al sector público" (5). Las viviendas que llamamos de interés social que realiza el sector privado, como veremos en el siguiente capítulo, son -

---

4).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.- nivel normativo.-  
pág . 100

5).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.- nivel normativo.-  
págs. 102 y 103

realizadas con apoyos financieros otorgados y garantizados por el Estado.

Podemos resumir lo anteriormente dicho, en las estimaciones que se hicieron relacionadas con la oferta y la demanda de vivienda en los siguientes términos: mientras la demanda está representada por 2.8 millones de viviendas, la oferta -considerando un crecimiento de 4.14 por ciento- solamente será de 1.7 millones. De estas cifras desprendemos, para el período 1978-1982, un déficit de 1.1 millones de viviendas. (6)

1.4.- El ingreso como factor para obtener vivienda.

Una de las causas por la cual queda insatisfecha la demanda de vivienda, es el bajo nivel de ingresos de una gran parte de la población, mismo que se conjuga con el alto costo de las viviendas, de tal suerte que la demanda de éstas queda determinada -- por la magnitud y distribución del ingreso y por los precios de los servicios de las viviendas.

De acuerdo al ingreso y su distribución porcentual, se hicieron los siguientes grupos: "el 44.8 por ciento de las familias del país perciben ingresos menores a una vez el salario mínimo; el

---

6).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.- nivel normativo.- págs. 102 y 103.

43.8 por ciento alcanza entre una y cuatro veces el salario mínimo y; el 11.4 por ciento obtienen más de cuatro veces el salario mínimo". (7) A su vez, "de las necesidades de vivienda estimadas entre 1978 y 1982, el 73 por ciento corresponden a familias con ingresos menores a una vez el salario mínimo, el 25.2 por ciento entre 1 y 4 veces y sólo el 1.2 por ciento a las que perciben más de cuatro veces el salario mínimo". (8)

## 2.- Otros factores determinantes en el problema habitacional

Ya vimos, en forma muy general, que cada uno de los factores -- que concurren en el problema de la vivienda, desde luego no vimos todos, podrían ser por sí solos, materia específica de un estudio, y en todos encontraríamos la misma constante de injusticia, miseria, explotación, subempleo; en fin, un sombrío panorama que "no se puede entender más que como una dimensión del subdesarrollo económico del país que ha sido acentuado por existir en México una de las contradicciones del ingreso más altas del mundo". (9)

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos decir que el problema de la vivienda, en síntesis, es la escasez. No hay vivienda para todos los habitantes del país. Mas surgen estas interro--

---

7) y 8).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.- nivel normativo.- págs. 102 y 103.

9).- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha.- Ob. Cit.- pág. 224.

gantes: ¿qué sucede con esas personas, mejor dicho familias, - que no poseen habitación? ¿cómo y con qué satisfacen esta necesidad? Haremos una breve referencia de estas preguntas.

## 2.1.- Hacinamiento

Independientemente de las consideraciones que se hagan acerca - de las condiciones de habitabilidad de las viviendas ya existentes, éstas cubren, en términos generales, las necesidades de todas las familias que habitan en el país; así, "aunque todas las familias existentes en México tienen necesariamente 'algo' donde habitar, una porción importante de la población lo hace en - lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumanos". (10) Este grado de hacinamiento se obtiene del número de habitantes por vivienda; "a nivel nacional, el índice de hacinamiento pasó de - 4.9 habitantes por vivienda en 1950 a 6.0 en 1976. El problema tiende a incrementarse en un 17 por ciento para el año 2000" (11)

## 2.2.- Tenencia ilegal de la tierra.

Sin profundizar mayormente al respecto, podemos decir que ante la imposibilidad de una parte de la población de adquirir vivienda, o terreno donde construirla, se ve obligada a realizar pose

---

10).- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha.-Ob. Cit.-pág. 13

11).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.-nivel normativo,pág.100

siones ilegales de tierra; en otras palabras, "la realidad nacional ha evidenciado que la mayor parte de las familias no disponen de tierra para construir su vivienda existiendo posesiones irregulares de tierras de propiedad privada, de propiedad federal y en la mayoría de los casos en terrenos destinados originalmente al uso agropecuario como son los pertenecientes a ejidos y comunidades". (12)

Este problema, en los últimos tiempos, se ha caracterizado porque algunas personas, aprovechando la extrema necesidad de los sin-casa, han hecho de las invasiones su modus vivendi; sin embargo, en gran número de casos, la gente realiza las ya famosas invasiones debido a la aplastante miseria en que se encuentran y que casi las ahoga.

- 3.- El derecho a la vivienda de los mexicanos y el límite del cumplimiento de esta obligación, por parte -- del Estado, a nivel constitucional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 25 que: "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 neces-

---

(12).- Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley del INDECO.- 1978.

rios ...". A esta Declaración, proclamada el 10 de diciembre - de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se adhirió el Estado Mexicano, y aún cuando no forma parte de nuestro derecho positivo, ya que no es el caso de un Tratado, nuestro gobierno, conjuntamente con los 47 países más que la aprobaron, se comprometió a respetar los postulados que en ella se plasmaron.

El derecho a la vivienda establecido, entre otros, en el artículo 25 de dicha Declaración, fue acogido por nuestra Constitución en el artículo 27, mismo que establece, en su párrafo tercero: "lograr (...) el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". Sin embargo, fue hasta el mes de diciembre de 1981 cuando se reconoció, expresamente, el derecho a la vivienda de los mexicanos. Efectivamente, el 28 de diciembre de 1981 se aprobó, en la Cámara de Diputados primeramente, el Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo al artículo 4o. Constitucional. El día 29 del mismo mes se aprobó en la Cámara de Senadores, la mencionada adición, quedando pendiente de aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas de los Estados (artículo 135 Constitucional).

El párrafo que se adicionó al artículo 4o. Constitucional esta-

blece: "TODA FAMILIA TIENE DERECHO A DISFRUTAR DE VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA". En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se dice que - "... siendo la vivienda condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia, en última instancia una verdadera garantía social de la familia". (13)

Por tanto, podemos afirmar que sí existe el derecho a la vivienda de los mexicanos en nuestro ordenamiento jurídico. Pero este derecho ¿qué alcance tiene, cómo se garantiza y quién es el sujeto pasivo de este derecho?

En las bases jurídicas del Programa Nacional de Vivienda se dice que "El marco jurídico de los asentamiento humanos ratifica el tratamiento de la vivienda como un derecho social en lo señalado en los artículos 27 y 123 Constitucionales". (14) Sin embargo, el Maestro Mario de la Cueva nos dice que los "derechos sociales... pueden definirse como los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y -

---

13).- Cámara de Diputados.- Comisión de Gobernación y de Puntos Constitucionales.- L.D. 17/81 P.O. - Méx.- pág. 4

14).- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y - otras dependencias.- Programa Nacional de Vivienda.- versión abreviada.- México.- pág. 153.

un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme a la naturaleza, la libertad y la dignidad humana". (15) De lo anterior se desprende que para tener derecho a la vivienda, como un derecho social, se necesitaría estar en la condición de campesino o de asalariado, lo que no es cierto, en parte, como lo veremos más adelante.

Lo que sucede es que campesinos y trabajadores, como grupos de presión, influyeron en el Constituyente de Querétaro para que sus intereses se plasmaran en la Constitución en una forma inmediata. Mas como ya se vio, tanto en la multicitada Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en la adición al artículo 4° Constitucional (que todavía no entra en vigencia, sino -- hasta que se apruebe por las legislaturas de los Estados y se publique en el Diario Oficial de la Federación) se reconoce este derecho, no sólo para las personas que pertenecen a esas clases sociales, sino para todos los mexicanos en general.

### 3.1.- Análisis del artículo 123 Constitucional en lo que se refiere a vivienda.

Se puede considerar que el artículo 123 Constitucional es el -- precepto más importante que establece el derecho a la vivienda

---

15).- De la Cueva, Mario.- El Nuevo Derecho del Trabajo.- Editorial Porrúa.- 3a. ed.- México 1975.- pág. 80

como parte de una garantía social, ya que no solamente establece el derecho, pues además, cómo debe de cumplirse. No se entrará en detalles acerca de su génesis; simplemente se verá qué es lo que se preceptúa en relación con el derecho a la vivienda, a quiénes beneficia, a quiénes obliga y cómo se debe cumplir con ese mandato.

En principio tenemos que los beneficiados con esta disposición son los trabajadores (los asalariados), debiéndose hacer una distinción entre éstos: los que trabajan para el Estado, y los que no trabajan para el mismo. Primeramente nos referiremos a estos últimos.

### 3.1.1.- Apartado "A", fracción XII

En 1917, al promulgarse la Constitución que actualmente nos rige, se estableció que los trabajadores de toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase, tienen derecho a habitaciones cómodas e higiénicas, y que los patrones tienen la obligación de proporcionarlas. Este mandato cobró vigencia inmediata por disposición expresa del artículo 11 transitorio de la Carta Magna. Esto significa que, desde ese momento,

los patrones quedaron obligados a proporcionar a sus trabajadores, por mandato constitucional, habitaciones cómodas e higiénicas. Pero en realidad esta disposición fue letra muerta, por lo que el Estado, consciente de la importancia que revestía el problema, decidió crear los medios jurídicos que hicieran posible el cumplimiento de esta obligación.

En 1972, al reformarse esta fracción, se dispuso que las empresas (los patrones) cumplieran esta obligación mediante las aportaciones que hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, esta --- aportación consiste en el 5 por ciento sobre los salarios cubiertos a los trabajadores.

### 3.1.2.- Apartado "B", fracción XI, inciso "f"

Al reformarse el artículo 123 Constitucional en 1960, se adiciona el Apartado "B", en el que se establecen las bases jurídicas supremas de todo el derecho de los trabajadores al servicio del Estado. En este Apartado constitucional, el Estado establece, para sí mismo, obligaciones en relación con sus trabajadores. - Entre esas obligaciones está la de proporcionarles habitaciones baratas.

El Estado, como patrón, cumple con esta obligación mediante las aportaciones que hace el fondo de la vivienda (FOVISSSTE). Las aportaciones, al igual que las fijadas para los empresarios, es del 5 por ciento sobre los sueldos cubiertos a sus trabajadores

### 3.2. Los no asalariados y los campesinos.

En el artículo 27 Constitucional se reconoce implícitamente el derecho que todos los mexicanos tienen a la vivienda. Por otra parte, como ya se dijo, está en vías de adicionarse el artículo 4° Constitucional, en el que ya se reconoce expresamente ese derecho. Más aún, el artículo 123 de la propia Constitución establece el derecho a la vivienda (pero sólo en favor de los asalariados) e impone la obligación de cumplir tal derecho, tanto a los patrones como al mismo Estado. Sin embargo, tratándose de los no asalariados no se establece quién es el sujeto pasivo de ese derecho; o sea, quién tiene la obligación de proporcionarles habitación. Pensamos que el Estado, igual que se arrogó la obligación de promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a las leyes, asimismo debe --- atribuirse la obligación de promover programas de vivienda para atender las necesidades de los no asalariados (el INDECO tenía

encomendada esta función pero, como veremos posteriormente éste ya desapareció, cancelando la posibilidad de atender a uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad). Que el Estado es, o debe ser el obligado para satisfacer la demanda de vivienda para los no asalariados, lo confirma la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al afirmar en el dictamen antes señalado que: "El Estado asume la obligación de impulsar el desarrollo económico para que éste sea un medio para alcanzar la justicia social y, consecuentemente, mantener el sistema de libertades vigentes en el país".

Ahora bien, no basta reconocer, implícita o expresamente, que los no asalariados también tienen derecho a la vivienda, es necesario que se les garantice. Para este efecto debe ampliarse el contenido de la adición al artículo 4° Constitucional, pudiendo quedar de la siguiente forma: " TODA FAMILIA TIENE DERECHO A DISFRUTAR DE VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA; PARA ELLO, SE CREARAN LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS Y FINANCIEROS PARA LA REALIZACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDA POPULAR".

En cuanto a los campesinos, es cierto que son titulares de garantías sociales, y que "sus objetivos se encuentran previstos en el artículo 27 Constitucional y se desenvuelven preceptiva--

mente por la legislación agraria", (16) mas entre los derechos tutelados por esas garantías, encontramos que el derecho a la vivienda sólo se contempla para los campesinos que son ejidatarios; la ley de la Reforma Agraria establece en su artículo 93: "todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo ..." Como puede verse, se necesita tener condición de ejidatario para que se le otorgue un solar (que no vivienda propiamente dicha). Pero los ejidatarios no son todos los campesinos; además no es suficiente que se les proporcione un solar, también es necesario que se les proporcionen los medios para la construcción de su vivienda (créditos, asesoría técnica entre otros). El Doctor Burgoa afirma que los objetivos de la garantía social agraria están cumplidos: fraccionamiento de latifundios; dotación de tierras y agua; restitución de tierras y agua. Pero lo que se necesita para los campesinos, al igual que los trabajadores, es que se establezca, en favor de ellos, un régimen de preservación protegido por la Constitución. En este régimen estaría, desde luego, garantizado el derecho a una habitación digna para todos los campesinos.

---

16).- Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Editorial Porrúa.- XIV ed.- México, 1981.- pág. 694.

3.3.- Los extranjeros.

El artículo 123 Constitucional establece en la fracción XII del Apartado "A"; y en la fracción XI, inciso "f", del Apartado "B", que a todos los trabajadores se les debe proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas. No hace distinción de nacionalidad alguna. Por tanto, siempre y cuando los extranjeros sean asalariados, tienen derecho a una vivienda. Y, donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir.

De los dos puntos anteriores (3.2. y 3.3) deducimos que gran parte de nuestra población, representada por campesinos y subempleados, se encuentran en situación desfavorable en relación con los extranjeros, cuando éstos, en posición privilegiada, están en cualesquiera de los supuestos del artículo 123 Constitucional.

## CAPITULO SEGUNDO

### MEDIDAS QUE EL ESTADO HA ADOPTADO EN MATERIA DE VIVIENDA.

#### 1.- Creación de organismos de vivienda.

Ante la problemática de la vivienda, que además de las causas antes vistas, se ha agudizado debido a "que la acción de la banca privada se ha concentrado cada vez más en la atención de los niveles de ingresos más altos de la población", (1) el Estado - determinó intervenir en el mercado de la vivienda. Para ello - requirió fijar los lineamientos de instrumentación jurídica necesarios para la ejecución de programas de vivienda. Esta instrumentación jurídica es la base para la creación de organismos que se dedican a la realización de programas de vivienda que pretenden resolver, en parte, el problema que se viene tratando.

No vamos a hacer historia de los antecedentes institucionales - relacionados con las acciones de vivienda por parte del Estado. Veremos concretamente los organismos más importantes que actualmente realizan o financian programas de vivienda.

---

1).- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha.- Ob. Cit.- pág. 85.

### 1.1.- Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares.

Este organismo estuvo, en un principio, dentro del esquema operativo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., (BANOBRAS). Esta institución, se creó con el objeto, entre --- otros, de promover y encausar el financiamiento y dirigir la inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés social; sin embargo, la acción estrictamente habitacional la -- realizaba a través del Fondo de Habitaciones Populares, que estaba destinado (artículo 47 de la Ley Orgánica del BANOBRAS) a proyectar y construir habitaciones populares; a fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares; a demoler y sustituir tugurios y acondicionar habitaciones defectuosas.

Durante la existencia de este Fondo, como parte del BANOBRAS, y a partir del año de 1947, construyó diversos conjuntos habitacionales en toda la República. Sus programas no especificaban a qué sector de la población estaban destinados, o bien qué sectores de la misma resultaron beneficiados. Se supone que a los -- sectores de bajo nivel de ingresos, claro, siempre y cuando estos ingresos fueran fijos y suficientes para garantizar los créditos otorgados.

La nueva Ley Orgánica del Banco, publicada el 31 de diciembre de 1980 establece en su artículo tercero transitorio que: "El Fondo de Habitaciones Populares a que se refiere la Ley Orgánica que se abroga (Ley de 1949), en lo sucesivo se regirá de conformidad con el contrato de fideicomiso que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., como fiduciario. "El día 2 de abril de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se autoriza la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. En ese Acuerdo se establecen los fines del Fideicomiso: 1.- Financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares; 2- Financiar los programas de vivienda popular de los organismos del sector público, de los gobiernos estatales y municipales; 3- Financiar la construcción o adquisición de viviendas o conjuntos habitacionales para que sean dados en arrendamiento; 4.- Financiar los programas de vivienda de las sociedades cooperativas; y, 5.- Otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integren como apoyo al mejoramiento de vivienda popular.

Como puede apreciarse, ya no es el BANOBRAS quien realiza los programas de vivienda, sino el Fideicomiso Fondo de Habitacio-

nes Populares. Además, entre los fines señalados para éste, se establece que financiará programas de vivienda de los organismos del sector público federal, de los gobiernos estatales y municipales, así como de las sociedades cooperativas; también se establece el financiamiento del programa de vivienda para arrendamiento.

1.2.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Creado por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, tiene como objeto: 1.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda; 2.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato (4 por ciento anual sobre saldos insolutos, según dispone el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT) y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, así como la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y, 3.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Su patrimonio se constituye fundamentalmente con las aportaciones que hacen los patrones; con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporciona el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y; con los rendimientos que obtenga por la inversión de sus recursos.

Los órganos del Instituto son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Subdirectores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Regionales.

Aunque no es materia de este trabajo, diremos que su naturaleza jurídica es, a nuestro parecer, la de un organismo descentralizado, toda vez que puede quedar comprendido en lo establecido por el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual dispone que "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". Por otra parte, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,

en su artículo 2º, define a los organismos descentralizados en los siguientes términos: "Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por -- ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, - cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos: I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federa-- les o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte y otorgue el gobier-- no federal o con rendimientos de un impuesto específico; y, - - II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propios de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la ob-- tención y aplicación de recursos para fines de asistencia o se-- guridad social."

1.3.- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Dentro de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se regulan tres formas mediante las cuales los trabajadores al servicio del Estado pueden adquierir

rir sus viviendas, construirlas, repararlas o ampliarlas.

En la primera se dispone que el Instituto adquiera o construya viviendas para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores. En la segunda se establece que el propio Instituto otorgue préstamos hipotecarios. En la tercera se señala que se destinan los recursos del Fondo de la Vivienda, al otorgamiento de créditos con el objeto de que los trabajadores adquieran, construyan, o amplíen sus habitaciones.

En el primer caso la ley del ISSSTe, en su artículo 44 dice:

" El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidadas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esta Ley.

La enajenación de estas habitaciones podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta y con las facilidades siguientes:

- 1.- El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo;

II.- Pagados el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda;

III.- El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de quince años ..."

En el segundo caso el artículo 47 de la Ley del ISSSTE preceptúa que: "Los trabajadores que hayan contribuido por más de seis meses al Instituto, podrán obtener préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar, sobre inmuebles urbanos.

Los préstamos se destinarán a los siguientes fines:

- I. Adquisición de terrenos en los que deberá construir la habitación del trabajador;
  - II. Adquisición o construcción de casas que habite el -- trabajador;
  - III. Efectuar mejoras o reparación de las mismas;
  - IV. Redención de gravámenes que soporten tales inmuebles
- También se establece que el préstamos no excederá de

85 por ciento del valor comercial fijado por el Instituto, y que el interés causado con motivo del préstamo no podrá exceder del 9 por ciento anual sobre saldos insolutos.

El tercer caso es el más importante, ya que el mayor porcentaje de los trabajadores del Estado, cuando obtienen créditos para vivienda, lo hacen a través del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (FOVISSSTE).

Este Fondo se constituyó el día 28 de diciembre de 1972, quedando dentro de la estructura del ISSSTE; su objeto es similar al del INFONAVIT (sólo que en favor de los trabajadores del Estado) Los recursos de este Fondo se integran con las aportaciones que hacen las entidades y organismos públicos; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y; con los rendimientos que obtiene por las inversiones de sus bienes.

La diferencia fundamental entre el FOVISSSTE y el INFONAVIT, radica en que el primero atiende a los trabajadores sujetos al régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional; el segundo atiende a los trabajadores contemplados en el Apartado "A" del mismo artículo. Otra diferencia, no tan importante, la

encontramos en que el INFONAVIT es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y el FOVISSSTE está dentro de la estructura del ISSSTE.

1.4.- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

Este organismo se creó en el año de 1971 por ley del Congreso de la Unión, misma que abrogó la ley que dio origen al Instituto Nacional de la Vivienda, confiriéndole al INDECO las atribuciones de aquél. A su vez, el 7 de enero de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto del Congreso de la Unión por el que se abroga la ley que crea el Instituto Nacional de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

Aunque este Instituto ya no existe, es conveniente ver, desde luego someramente, la función que desempeñaba como parte del Gobierno Federal en materia de vivienda.

El INDECO era un organismo público descentralizado de carácter técnico promocional, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tenía por objeto promover y ejecutar programas de vivien

da, así como integrar y administrar el sistema tendiente a satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano que requieran los centros de población.

Es muy importante destacar que esta institución realizaba sus programas de vivienda, fundamentalmente, para las personas que no están comprendidas en el régimen del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, y que obtienen ingresos de 0.5 a 2.5 veces el salario mínimo. Dentro de sus objetivos estaba, entre otros, el de regular adecuadamente el mercado de terrenos

Cabe señalar que los programas de vivienda que tenía encomendados el INDECO, por disposición del artículo SEGUNDO TRANSITORIO del Decreto que abrogó su ley, serán transferidos, así como los derechos y obligaciones vinculados a los propios programas a los Gobiernos Municipales, Estatales o Departamento del Distrito Federal, siempre y cuando cuenten con estructuras administrativas responsables de la promoción y ejecución de los planes o programas de vivienda popular y se obliguen a destinarlos (los bienes) a esos fines. En efecto, según la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial del Decreto por el que se abroga la Ley del INDECO, "... todos los programas que actualmente son responsabilidad del Instituto, quedarían a cargo de las instituciones públicas de nivel estatal o municipal corres-

pondientes, garantizándose de esta forma su continuidad y la posibilidad de que los habitantes del país, de una manera gradual puedan acceder al disfrute de una vivienda digna, higiénica y decorosa". (2) Sin embargo, sabemos que en la realidad esto no va a suceder, ya que si la Federación, con más recursos, no puede o no quiere realizar los programas de vivienda para los no asalariados, menos van a poder llevarlos a cabo las entidades federativas; menos aún los gobiernos municipales que carecen, en su gran mayoría, de lo más indispensable.

1.5.- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas tuvo su origen mediante ley del Congreso de la Unión, el 28 de mayo de 1976; en él se constituyó, al igual que en el ISSSTE, un fondo de la vivienda, destinado a satisfacer las necesidades de habitación de los militares en activo. En términos generales, sus finalidades corresponden a las que tienen --

---

2).- Iniciativa de Decreto que abroga la Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.- Palacio Nacional, Méx.- 1981.

tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE, sólo que además de éstas, tiene la de construir unidades habitacionales para ser rentadas, en determinadas circunstancias, a sus derecho-habientes.

Los recursos de este fondo están constituidos con las aportaciones del 5 por ciento sobre los haberes y asignaciones de técnico y de vuelo de los militares en activo que continúe proporcionando el Gobierno Federal; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; y, con los rendimientos que obtenga de -- las inversiones de sus propios recursos.

## 2.- Implantación de Mecanismos Financieros para Vivienda de Interés Social.

Una de las mayores preocupaciones del Estado (cuando menos teóricamente) es poder satisfacer, lo mayormente posible, la demanda de vivienda. Pero el haber creado organismos de vivienda como los que se acaban de ver, no fue suficiente para la atención de esa demanda. Necesitaba otros medios que coadyuvaran a la solución del problema. Uno de esos medios fue la implantación de un Programa Financiero de Vivienda, con el cual se trataría de beneficiar a una mayor proporción de la población.

Con el Programa Financiero de Vivienda se adecúan los costos -- y las condiciones financieras para la adquisición de vivienda - por parte de las personas de escasos recursos; se establecen -- plazos de los financiamientos y las tasas de interés a que deberán sujetarse las instituciones que otorguen los créditos, es - decir, "se implanta un mecanismo financiero muy conveniente pa- ra los beneficiarios a quienes va dirigido partiendo del principio en que está basado el Programa Financiero de Vivienda, de - que éstos costearán sus viviendas, mediante crédito bancario" -- (3).

2.1.- Tasas bajas para vivienda de interés social.

El Banco de México, S.A., estableció que las instituciones de - crédito pueden otorgar dos tipos de crédito para vivienda de interés social. En función de cada uno de dichos créditos deter- minó el interés que debe causarse anualmente y el plazo que de- berá concederse a los beneficiarios.

---

3).- FOVI-FOGA: Programa Financiero de Vivienda.- México.-1982  
págs. 8, 30 y 33.

- a) Créditos individuales.- Son para destinarse a la adquisición, construcción o mejoras de vivienda. Se otorgan con plazos de pago de 10 a 15 años y el interés que se causa va del 10.5 al 14 por ciento anual, según el tipo de vivienda. (4). Este interés se determina por el costo de edificación de la vivienda, por la zona donde está ubicada y por los ingresos de los adquirentes. Los abonos mensuales no deberán rebasar el 25 por ciento del ingreso del comprador.
- b) Créditos puente.- Son los que se otorgan a promotores o constructores para la construcción o mejoras de viviendas. En el caso de construcción puede incluir la urbanización y la adquisición del terreno. Estos créditos causan un interés que va del 11.5 al 15 por ciento anual máximo, también según el tipo de vivienda (5)

Por otra parte, la ley del INFONAVIT establece, en su artículo 44, que los créditos que se concedan a los trabajadores deventarán el 4 por ciento anual sobre saldos insolutos.

---

4).- FOVI-FOGA; Programa Financiero de Vivienda.- México 1982.- págs. 8, 30 y 33.  
5).- FOVI-FOGA; Programa Financiero de Vivienda.- México 1982.- págs. 8, 30 y 33.

Por lo que se refiere a la Ley del ISSSTE, ésta preceptúa en su artículo 51, que los préstamos hipotecarios que se otorguen a los trabajadores, en ningún caso excederá del 9 por ciento anual sobre saldos insolutos. En cuanto a los créditos concedidos -- con recursos del FOVISSSTE, la propia ley estatuye en su artículo 54 "Q", que devengarán un interés del 4 por ciento anual sobre saldos insolutos.

En cuanto a la Ley del ISSFAM, los créditos que se otorgan a los militares con recursos del Fondo, causan el 4 por ciento -- anual sobre saldos insolutos, por disposición del artículo 112. Tratándose de la venta de casas hechas por el Instituto, se establece en el artículo 122, que los créditos causan el 8 por ciento anual sobre saldos insolutos.

#### 2.1.1.- Vivienda de interés social.

En párrafos anteriores tratamos, en forma muy genérica, acerca de los más importantes organismos de vivienda y de algunos aspectos crediticios implantados por el Estado que le han servido para resolver, aunque sea en parte, el problema de la vivienda; mas cuando nos referimos a ésta, lo hicimos en los términos de "vivienda popular" o "vivienda de interés social". Sin embargo,

no se ha dicho qué se entiende por cada uno de ellos.

Dentro de nuestra legislación no existe un criterio uniforme en cuanto a la utilización del concepto, ya que encontramos, en -- las diversas leyes, los conceptos de vivienda popular, vivienda barata o vivienda de interés social. En los dos primeros con-- ceptos la legislación no define su contenido, en el último sí. Podría interpretarse que los tres corresponden a uno solo; mas no es así, ya que existen ciertas características que los dife-- rencian sobre todo al primero y al tercero; el segundo es tan -- ambiguo que puede comprender a los otros dos.

#### 2.1.1.1.- Concepto socioeconómico.

Por lo que respecta al concepto de "Vivienda Popular", se han -- considerado diversos elementos para poderlo definir, entre éstos tenemos el ingreso, la división de clases sociales, la sectori-- zación de la población. Por tanto, se dice que la vivienda po-- pular es aquella "que se refiere en general a la habitación de los sectores de bajos ingresos de la población ya sea urbanos o rurales... constituidos por los estratos bajos de la clase me-- dia (obreros, pequeños comerciantes, técnicos y agricultores) y la clase baja propiamente dicha" (6), incluyendo a los subem---

---

6).- Garza, Gustavo y Schteingart, Martha.- Ob. Cit. - pág. 50

TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM

pleados.

En cuanto a la vivienda de interés social, se define como aquella "cuyo uso en propiedad o alquiler es accesible, de manera - que no resulte onerosa al presupuesto familiar a personas de es casos recursos económicos; significa alojamiento en ambiente fí sico y social que satisfaga los requisitos correspondientes in dispensables de seguridad, higiene y decoro, y está dotada de - los servicios respectivos". (7)

En este segundo concepto se hacen consideraciones cualitativas de la vivienda, lo que permite suponer que los estratos so ciales de la población que la poseen, o para los que se destina, - tienen un nivel de ingresos (cuando menos 2.5 veces el salario mínimo) que les permite el acceso a este tipo de viviendas.

#### 2.1.1.2.- Concepto legal de la vivienda de interés social.

El conepto legal de la vivienda de interés social, sólo lo encon

---

7).- Dávalos Morales, José.- El Problema de la Vivienda en el Area Urbana de México.- Revista de Investigación Fiscal S.H.C.P.- Núm. 47.- México 1969.- pág. 69.

tramos en el artículo 2º, fracción I del Decreto que establece los Estímulos Fiscales para Fomentar la Construcción de Vivienda de Interés Social, al definirla como "aquella cuyo valor al momento de su terminación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general elevado al año de la zona económica que corresponda al Distrito Federal".

## 2.2.- Apoyos financieros para la vivienda de interés social.

En virtud de que los recursos con que el Estado cuenta para satisfacer la demanda de vivienda son insuficientes, a partir del año de 1963, "inició un programa que representa uno de los esfuerzos más importantes en materia habitacional: Programa Financiero de Vivienda". (8) Dentro de las medidas adoptadas está la de utilizar parte de los ahorros del público captados por la banca privada, a través de los departamentos de ahorro (el artículo 19, fracción III, inciso "g", establece que el 30 por ciento de los depósitos de ahorros deberá destinarse a préstamos para la adquisición o construcción de vivienda de interés -

---

8).- FOVI-FOGA.- Programa Financiero de Vivienda.- México 1982  
pág. 7.

social). (8) bis. Otra medida que se adoptó fue la de establecer que las instituciones de crédito hipotecario elevaran sus créditos hasta el 80 por ciento del valor del inmueble, si las viviendas son promovidas con la participación de organismos públicos, pudiéndose ampliar hasta el 95 por ciento, cuando se -- constituyen garantías especiales.

2.2.1.- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

Estos dos organismos fueron creados para apoyar el financiamiento de la vivienda de interés social, mediante contratos de fideicomiso que celebró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del Gobierno Federal, (ahora esta facultad le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto) y el Banco de México, S.A., como fiduciaria, el 10 de abril de 1963.

- a).- El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), dentro de sus objetivos, tiene el de dar apoyo financiero a las instituciones de crédito, para completar los recursos que éstas destinan a la

---

8) bis.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

construcción adquisición o mejora de viviendas de interés social, cuando se les han agotado tales recursos, o cuando son insuficientes. Además, canaliza recursos para programas de vivienda que realizan los organismos del Sector Público Federal, Estatal y Municipal.

b).- El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), tiene como objeto compensar a las instituciones de crédito, los costos de los créditos que otorgaron u otorgan para viviendas de interés social, y darles mayor garantía en las operaciones de dichos créditos, para evitarles quebrantos en las siguientes circunstancias:

- 1.- Para efectos de liquidez, por falta de pago puntual en que incurren los acreditados en las operaciones de créditos para vivienda de interés social.
- 2.- Para la misma finalidad de apoyo, por deficiencia en la recuperación final de las operaciones de crédito.

3.- Para regular los tipos de interés de las mismas operaciones.

4.- Para reducir las primas de los seguros de vida e invalidez y daños del inmueble, que deben tomar obligatoriamente los adquirentes de las viviendas o los propietarios de las mejoras. (9)

En la actualidad ambos fideicomisos, FOVI-FOGA, se encuentran - integrados administrativamente.

#### 2.2.2.- Convenio Unico de Coordinación.

"El Convenio Unico de Coordinación entre la Federación y los Estados se fundamenta en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el Acuerdo Presidencial -- del 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre del mismo año". (10) En este Convenio se inscriben los Programas Estatales de Inversión;

---

9).- FOVI-FOGA.- Programa Financiero de Vivienda.- México 1982 págs. 10 y 11.

10).- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Manual de Operación de los Programas Estatales de Inversión. Convenio Unico de Coordinación.- México 1980.- hojas 1 y 11.

éstos son "programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos Estatales para cuya ejecución el Gobierno Federal transfiere recursos financieros". (11)

Por medio de este Convenio, el Gobierno Federal se compromete a financiar, total o parcialmente, obras y servicios públicos de los Programas Estatales de Inversión. Entre éstos está el Programa de Construcción y Reparación de la Vivienda Popular.

Este programa tiene el propósito de proporcionar vivienda a los grupos de la población con más escasos recursos, y que actualmente se encuentran al margen de los sistemas de financiamiento.

---

11).- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Manual de Operación de los Programas Estatales de Inversión.- Convenio Único de Coordinación.- México, 1980.- hojas I y II.

## CAPITULO TERCERO.

### IMPUESTOS EN MATERIA DE VIVIENDA.

Partiendo de la clasificación de los impuestos, según sea el su jeto activo de la prestación tributaria; el gobierno federal; - un gobierno estatal o un gobierno municipal, tenemos impuestos federales, impuestos estatales e impuestos municipales. En el caso específico de la vivienda, las autoridades federales y las estatales sólo han establecido impuestos para sus respectivas - competencias (Federación y Entidades Federativas).

#### 1.- Impuestos Federales.

En el ámbito federal encontramos tres impuestos que, directa o indirectamente, inciden en materia de vivienda. Estos impuestos son: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

##### 1.1.- Impuesto Sobre la Renta.

En términos generales el Impuesto Sobre la Renta está destinado a gravar los ingresos. Estos pueden provenir del trabajo, del

capital o de la combinación de ambos.

En el problema que se viene abordando de la vivienda, el ingreso puede provenir de tres fuentes: por otorgar el uso o goce -- temporal de inmuebles, o sea el arrendamiento (artículo 89 de la L.I.S.R.); por la enajenación de bienes (artículo 95, fracciones I y II, de la L.I.S.R.); y por la adquisición de bienes (artículo 104 de la L.I.S.R.).

Este impuesto incide indirectamente en el costo de la vivienda, como se verá posteriormente, ya que el obligado principal, el que obtiene el ingreso, lo traslada (indebidamente ya que se -- trata de un impuesto directo y no debe trasladarse a otras personas; por tanto, debe incidir directamente en el patrimonio -- propio del sujeto pasivo) a la persona que adquiere un inmueble, o a la persona que se le otorga el arrendamiento.

#### 1.1.1.- El objeto.

Con apego a lo que la doctrina ha determinado como objeto del -- tributo en general, el del impuesto "es el presupuesto de hecho

que la ley establece como determinante del gravamen" (1), que no debe confundirse con el objeto de la relación tributaria, el cual consiste en una prestación de dar o de hacer, o en una abstención. El objeto del Impuesto Sobre la Renta es el de gravar el ingreso de las personas.

En materia de vivienda, la ley considera que se obtienen ingresos, es decir, que se da en la realidad el presupuesto de hecho que genera al impuesto, en tres casos:

- a) Cuando los ingresos provengan del arrendamiento o subarrendamiento y, en general, por otorgar a título oneroso el uso o goce temporal de casas habitación.
- b) Cuando los ingresos se obtengan por la transmisión de la propiedad de una vivienda, aún en el caso de que el enajenante se reserve la propiedad del inmueble (venta con reserva de dominio).

---

1).- Fonrouge, Giuliani.- Citado por Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo II.- VI edición.- Ed. Porrúa.- México 1974.- pág. 46.

- c) Cuando el ingreso se obtiene por la adquisición de una vivienda mediante donación, herencia o legado.

Se aclara que en este impuesto, igual que en todos aquellos que inciden en la vivienda (federales y locales), se tienen situaciones de excepción en cuanto al pago; es decir, que aún dándose todos los elementos del presupuesto de hecho, en las leyes respectivas se determina que los impuestos no se pagarán. Pero este aspecto se verá en el cuarto capítulo, por ello se remite al mismo su análisis.

#### 1.1.2.- El sujeto pasivo.

El sujeto pasivo del impuesto es la persona que por ley tiene la obligación de pagarlo. Esto se deduce del contenido del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece que "sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal", o a los fiscos locales, en su caso.

En materia de vivienda son sujetos pasivos del Impuesto Sobre -

la Renta, quienes perciben ingresos por los conceptos señalados en el punto anterior. Pero resulta que en la práctica quien -- transmite la propiedad de una vivienda o la da en arrendamiento, no es el que paga el impuesto. En el primer caso, o sea, en la transmisión de la propiedad, el vendedor fija un precio determinado a su vivienda, pero a su vez establece como condición que el precio quede libre de todo gravamen, incluyendo, desde luego, el impuesto sobre la renta; en otras palabras, quien desee adquirir una vivienda, tendrá que soportar el pago del impuesto, en caso contrario no se efectúa la compra-venta. En el segundo caso sucede lo mismo que en el primero, si el posible arrendatario acepta pagar el importe correspondiente al impuesto, se le alquila la vivienda; si no acepta realizar la erogación, simplemente no se le otorga el arrendamiento. Estos hechos implican, como ya se dijo, un incremento tanto en el precio de la venta -- como del arrendamiento de la vivienda.

### 1.1.3.- La base del impuesto.

La base del impuesto "es la cuantía sobre la que se determina -- el impuesto a cargo de un sujeto" (2). Dicha cuantía o monto --

---

2).- Flores Zavala, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Me  
xicanas.- XXII ed.- Editorial Porrúa.- México 1980.- pág.  
109.

gravable es la diferencia que resulte entre los ingresos y las deducciones autorizadas por la ley.

#### 1.2.- Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

El Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles sustituyó, a nivel federal, en lo que se refiere a adquisición de inmuebles, al im puesto del Timbre, mismo que tuvo un campo muy amplio de aplica ción; gravaba, por ejemplo, los contratos de arrendamiento de las casas-habitación, cuya incidencia recaía en el arrendatario

##### 1.2.1.- El objeto.

El artículo primero de la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles establece que el objeto de este impuesto es la adquisición de "inmuebles que consistan en el suelo, o en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en territorio nacional, así como los derechos relacionados con los mismos", con forme a la ley.

##### 1.2.2.- Sujeto pasivo

El mismo artículo primero nos dice que el sujeto pasivo del im-

puesto es toda persona física o moral que haga la adquisición - del bien inmueble.

1.2.3.- La base

La base de este impuesto, según se establece en el párrafo segundo del artículo primero, es el valor del inmueble después de reducirlo en 10 veces el salario mínimo general, elevado al año, de la zona económica a que corresponda el Distrito Federal. La tasa es el 10 por ciento sobre el valor mencionado.

Cabe destacar que en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, se publicaron las reformas y adiciones a la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, entre éstas últimas está el artículo 9o., mismo que dispone que: "A solicitud de los Estados, la Federación se coordinará en materia de este impuesto suspendiendo la aplicación de esta Ley, en el territorio del Estado solicitante". La coordinación se condiciona a que el impuesto local grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles; que el objeto del impuesto sea la adquisición, enajenación, la celebración o la inscripción de contratos que impliquen la traslación de dominio de inmuebles; que las exenciones sean las mismas que establece esta Ley, incluyendo a la

Federación y a los Estados extranjeros en caso de reciprocidad, debiendo abarcar la exención otorgada por la ley del INFONAVIT; que la base se determine en la misma forma que establece esta ley, conforme a avalúo o de acuerdo al valor catastral, debiéndose conceder, para todos los inmuebles, una reducción a la base que deberá ser como mínimo de 5 veces el salario mínimo general, elevado al año de la zona económica en la que se encuentre ubicado el inmueble; y, que la tasa sea la misma que establece la presente ley. Esto significa que mediante convenios de coordinación fiscal es posible, cumpliendo los requisitos exigidos por esta ley, evitar la doble imposición que se ha venido efectuando en la adquisición y en los traslados de dominio de bienes inmuebles. Por tanto, el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, como impuesto federal, se aplica en aquellas entidades federativas que no estén coordinadas con la Federación en materia de este impuesto.

### 1.3.- Impuesto al Valor Agregado.

Antes de analizar la forma en que el Impuesto al Valor Agregado incide en el problema de la vivienda, se deja presente que se trata de un impuesto al consumo, es decir, que el legislador al establecerlo tomó como presupuesto de hecho la realización de una actividad económica. El Impuesto al Valor Agregado "forma

parte del grupo de impuestos a las ventas, afecta al consumidor a través de industriales y comerciantes". (3) Es un impuesto indirecto, toda vez que el sujeto pasivo lo traslada para que, al final, el consumidor sea el que lo pague.

Ahora bien, aunque este impuesto no se paga tratándose de enajenación y arrendamiento de casas-habitación, como se verá en la parte correspondiente a las exenciones, sí afecta el costo de la construcción de la vivienda, ya que en la compra de los insumos necesarios para la propia construcción se causa el impuesto, mismo que será incrementado en el precio de la vivienda.

#### 1.3.1.- El objeto.

En términos generales, el objeto del Impuesto al Valor Agregado es gravar la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes o servicios.

Por lo que se refiere al caso específico de la vivienda, la enajenación comprendería la transmisión de la propiedad del suelo y las construcciones adheridas al mismo, aún cuando el vendedor se reservara la propiedad de la casa vendida. Además debe con-

---

3).- Flores Zavala, Ernesto.- Ob. Cit. pág. 461.

siderarse la enajenación de los insumos para la construcción de la vivienda. La gravación de esos insumos sí afecta al adquirente de la vivienda, pues es éste quien, al final de cuentas, lo soporta, ya que está incluido en el precio de venta de la casa.

Por otra parte, la ley establece que el impuesto se causa por el arrendamiento, usufructo y cualquier otro acto, independientemente de la forma jurídica que al efecto se utilice, por el que una persona permita a otra usar o gozar una casa habitación a cambio de una contraprestación. Para efectos de este trabajo sólo interesa lo relativo al arrendamiento, sabiendo de antemano que por este concepto no se paga el impuesto.

### 1.3.2.- El sujeto pasivo

El sujeto pasivo de este impuesto es la persona física o moral que enajena el bien o lo otorga en arrendamiento.

### 1.3.3.- La base

La base del impuesto, tratándose de enajenación, es el precio total pactado de la operación. En cuanto al arrendamiento, la

base es la contraprestación pactada a favor de quien lo otorga.

#### 1.3.4.- Incidencia.

"La incidencia es la caída del impuesto sobre la persona que -- realmente lo paga, es decir, que ve afectada su economía por el impacto del impuesto". (4) Es el fenómeno por el cual la carga del impuesto recae, definitivamente, en el consumidor afectando su patrimonio.

En el tercer párrafo del artículo primero de la ley de este impuesto se consigna que quienes se señalan en el propio artículo, como sujetos pasivos, trasladarán el impuesto en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente. Esto quiere decir que la carga del impuesto se traslada al consumidor o incidido.

#### 2.- Impuestos Locales (establecidos en el D. F.).

Se escogió al Distrito Federal para analizar lo concerniente a

---

4).- Flores Zavala, Ernesto.- Ob. Cit.- pág. 278.

la imposición en materia de vivienda, a nivel local, (pudo haberse escogido cualesquiera de las entidades federativas) ya que se encontró que en los Estados están establecidos los mismos impuestos que en el Distrito Federal, aunque no en la misma forma.

#### 2.1.- Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles.

Este impuesto, al reformarse la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en el TITULO DECIMOPRIMERO (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, sustituyó al Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles. Esta reforma está en congruencia con el último párrafo del artículo 9o. de la Ley (federal) Sobre Adquisición de Inmuebles, mismo que dispone: "El Distrito Federal queda coordinado en los términos de este artículo". Por tal motivo, el impuesto se aplica conforme a lo establecido en la Ley de Hacienda del Distrito Federal, aunque a nuestro parecer no se cumple con uno de los requisitos señalados en la fracción II del artículo 9o., de la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, pues la exención que otorga la ley del INFONAVIT, y que debe abarcarse según lo dispuesto en dicha fracción, no es la misma que se concede en la Ley de Hacienda del Distrito Federal respecto de este

impuesto, pero este aspecto lo trataremos más detalladamente en la parte correspondiente a las exenciones de impuestos a la vivienda.

#### 2.1.1.- El objeto.

El objeto es la adquisición de inmuebles que consista en el suelo, en las construcciones adheridas a él, o en ambos conceptos, ubicados en el Distrito Federal, así como los derechos relacionados con los mismos. Al respecto debemos destacar que mien---tras el Impuesto Sobre Traslación de Dominio sólo se causaba --por la transmisión de la propiedad de los bienes inmuebles, o de los derechos de copropiedad de los mismos, el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles se causa por: a).- La transmisión de la propiedad, incluyendo la donación y la sucesión testamen---taria; b).- La compra-venta con reserva de dominio; c).- La -promesa de adquirir, cuando el futuro comprador entre en pose---sión del inmueble o el futuro vendedor reciba el precio de la -venta o parte de él; d).- La dación en pago; e).- La cesión -de derechos del comprador o del futuro comprador; f).- La prescripción positiva e información de dominio judicial o administrativa; g).- La cesión del heredero o legatario cuando haya in---muebles; h).- La que se realice a través de fideicomiso; e, -

i).- La cesión de derechos del fideicomiso.

Como puede apreciarse, por todas las formas por las que se adquiere la propiedad o la posesión de un inmueble se causa este impuesto. Esto ocasiona el encarecimiento de la vivienda, sobre todo tratándose de las personas que la adquieren sin la intervención de los organismos a los que se les otorga la exención del impuesto.

2.1.2.- El sujeto pasivo.

El artículo 443 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal establece que las personas que realicen la adquisición del inmueble son las que están obligadas al pago del impuesto.

2.1.3.- La base

La base del impuesto es el precio pactado, el cual nunca será inferior al valor catastral o al del avalúo, según el caso, después de deducirle el equivalente a 8 veces el salario mínimo general elevado al año de la zona económica a que corresponda el Distrito Federal. A esta base gravable se le aplica el 10 por ciento.

## 2.2.- Impuesto Predial.

El impuesto predial corresponde al grupo de impuestos al capital, pues grava la riqueza ya adquirida por el contribuyente.

### 2.2.1.- El objeto.

El objeto del impuesto predial es gravar la propiedad de los predios, sean éstos rústicos o urbanos, incluyéndose las construcciones permanentes. En el caso de las construcciones permanentes, sólo las que no estén dedicadas a fines agrícolas, ganaderas o forestales. Luego entonces el impuesto sí comprende a los inmuebles destinados a la vivienda. La ley de Hacienda del Distrito Federal también establece como objeto del impuesto la posesión derivada de contratos de promesa de venta o de venta de certificados de participación inmobiliaria, de vivienda o de cualquier otro título que autorice la ocupación material del inmueble y que origine algún derecho de posesión.

### 2.2.2.- El sujeto pasivo.

La Ley de Hacienda del Distrito Federal hace la distinción de sujetos pasivos por deuda propia y por deuda ajena. Los prime-

ros son los propietarios de los inmuebles, sean rústicos o urbanos. De los segundos, establece tres clases.

- a) Sujeto pasivo con responsabilidad objetiva.- Esta figura corresponde a los adquirentes de predios por cualquier título. Entendemos que la deuda corresponde a una época pasada y que el impuesto debió ser pagado por el anterior propietario. Es objetiva la responsabilidad. La responsabilidad es objetiva porque "pesa sobre cualquier persona que se encuentre en la relación de hecho prevista por la ley con el inmueble". (5)
  
- b) Sujeto pasivo con responsabilidad solidaria.- Corresponde a los propietarios de inmuebles que hubiesen hecho promesa de venta, o venta con reserva de dominio (artículo 30, fracción III, de la ley de Hacienda del Distrito Federal). La responsabilidad solidaria señalada por esta ley, no corresponde al sentido

---

5).- Pugliese, M.- Citado por De la Garza, Sergio F.- Ob. Cit. pág. 500.

que le da la doctrina ya que ésta se la atribuye "a personas que, por no encontrarse con el presupuesto del tributo en la relación preestablecida, no revisiten la figura de sujetos pasivos del impuesto, son de carácter fiscal y responden a la necesidad de hacer más fácil y más segura la recaudación del tributo". (6) Tal es el caso de las personas que administran o vigilan bienes u operaciones del sujeto pasivo principal, (administradores, mandatarios) o de -- personas que por su profesión o cargo público la ley hace extensiva la obligación tributaria.

Por tanto, el supuesto del artículo 30, fracción III, corresponde a la solidaridad sustantiva de sujetos pasivos por adeudo propio, la cual suele confundirse con la responsabilidad solidaria.

- c) Sujeto pasivo con responsabilidad sustituta.- Se le atribuye a los empleados de la Tesorería del Distrito Federal que dolosamente formulan certificados de

---

6).- Giannini, A.D.- citado por De la Garza, Sergio F.- Ob. Cit. pág. 494.

no adeudo del impuesto predial. Aquí la ley de Hacienda del Distrito Federal tiene un error técnico, pues la doctrina ha coincidido en que esta responsabilidad "consiste en atribuir la obligación de retener y enterar el impuesto que corresponde al sujeto pasivo principal a aquella persona a cuya disposición o bajo cuyo control se encuentran los objetos gravados, o la materia imponible (fuente del impuesto), o la obligación de recaudar juntamente con su propio crédito el adeudo fiscal que corresponde al sujeto pasivo principal". (7)

2.2.3. La base.

La base del impuesto predial se calcula conforme a:

- a) El valor catastral; y
- b) La renta que produzca o sea susceptible de producir el inmueble.

---

7).- De la Garza, Sergio F.- Ob. Cit.- pág. 487.

La base conforme al valor catastral se aplica cuando los predios no estén sujetos a arrendamiento; excepto cuando sean rústicos; si el predio es urbano, que no tenga construcciones permanentes.

La base sobre el producto de las rentas se aplica cuando el predio es objeto total o parcialmente de arrendamiento, salvo los casos arriba apuntados. También se aplica esta base a predios sujetos a régimen de condominio, cuando cualesquiera de las localidades del mismo esté dada en arrendamiento.

## CAPITULO CUARTO

### ESTIMULOS FISCALES EN MATERIA DE VIVIENDA

Ya se trató en el capítulo segundo que el Estado, con el objeto de resolver el problema habitacional, ha venido desarrollando una actividad de fomento a través de instituciones que promueven y ejecutan programas de vivienda. Para este efecto creó, a su vez, los mecanismos financieros que pudieran, por una parte, ampliar la capacidad de su producción, y por la otra, hacer más accesibles esos programas a un número mayor de los integrantes de la población.

En este capítulo se analizará cómo el Estado, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, pretende fomentar la construcción de viviendas de interés social o popular y con ésto aumentar la esfera de posibilidades de adquisición de las mismas, por parte de las personas con niveles de ingresos más bajos; o en su caso, que el costo de las viviendas (adquisición o arrendamiento), no se incremente por causa de los impuestos.

#### 1.- Estímulo fiscal

1.1.- Concepto.

Se entiende por incentivo o estímulo tributario el "beneficio - fiscal que se otorga a ciertas categorías de contribuyentes, básicamente mediante la exención total o parcial de impuestos con la finalidad de impulsar actividades económicas o sociales consideradas de interés público" (1)

En esta definición encontramos tres elementos del estímulo fiscal:

Primero.- Es un beneficio que se otorga a ciertas categorías de contribuyentes.

Segundo.- Básicamente mediante la exención total o parcial de impuestos.

Tercero.- Con la finalidad de impulsar actividades económicas o sociales consideradas de interés público.

---

1).- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Revista de Investigación Fiscal No. 66.- México 1971.- pág. 7.

En principio, podemos decir que el artículo 28 Constitucional -prohíbe, en forma general, la exención de impuestos. Sin embargo, tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte como la doctrina hacen distinciones en cuanto a la constitucionalidad o anti-constitucionalidad de las exenciones de impuestos. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas tesis que una exención, objetiva o subjetiva, es contraria a lo dispuesto por la Constitución cuando favorece a determinadas personas, estableciendo un privilegio para ellos; en cambio, ha considerado que la exención no es violatoria del artículo 28 Constitucional cuando tiene la característica de ser de índole abstracta e impersonal.

Por lo que respecta a la doctrina, los autores mexicanos coinciden, en términos generales, que la exención de impuestos es anticonstitucional cuando establece privilegios y prerrogativas - en favor de determinadas personas, provocando con ésto desigualdades entre los ciudadanos.

Por nuestra parte consideramos también que la exención es contraria a la Constitución, cuando no reúne los requisitos de generalidad, abstracción e impersonalidad; es decir que se establece para favorecer a una o a determinadas personas. Por tan-

to para que la exención no contravenga al artículo 28 de la Constitución, debe establecerse para que gocen de ella quienes se encuentran en la situación prevista. En este sentido debe entenderse que se otorga el estímulo fiscal mediante la exención de impuestos. Por este motivo consideramos desafortunada la expresión "ciertas categorías de contribuyentes" pues da a entender que la exención se otorga en atención a elementos cualitativos de los contribuyentes.

En cuanto a que el estímulo fiscal se otorga básicamente mediante la exención total o parcial de impuestos, significa que corresponde a la autoridad que le concede determinar el porcentaje del beneficio fiscal; además, que no sólo a través de la exención se concede el estímulo fiscal sino también por otros medios, por ejemplo la reducción o devolución de impuestos, en este último caso, a través de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS); o la entrega de Certificados de Promoción Fiscal.

Más adelante nos ocuparemos de lo relativo a quién tiene la facultad de otorgar los estímulos fiscales.

El tercer elemento de la definición que analizamos nos dice que el estímulo fiscal debe tener una finalidad que consiste en impulsar actividades económicas o sociales de interés público. Esto quiere decir que la finalidad es de carácter extrafiscal, ya que el Estado pretende, al establecer el estímulo fiscal, fomentar o fortalecer determinadas ramas de la industria (petroquímica, automotriz), fomentar o fortalecer en ciertas regiones del país la industria y el comercio (franjas fronterizas y zonas libres); o bien fomentar la producción de determinados bienes de consumo o duradero (viviendas, productos agropecuarios).

Este elemento nos lleva a hacer la siguiente reflexión: si el estímulo fiscal, cualquiera que sea la forma en que se otorga, debe tener como finalidad impulsar actividades económicas o sociales que se consideren de interés público, luego entonces los beneficios fiscales que se concedan sin esa finalidad, no son, en estricto sentido, estímulos fiscales. Por tanto, y aunque parezca repetitivo, lo que diferencia al estímulo fiscal en sentido estricto de otros beneficios también de carácter fiscal, es la finalidad.

En el momento en que sean vistas en particular las formas mediante las que se conceden beneficios fiscales relacionados con

la vivienda, podremos determinar cuáles de esos beneficios fiscales tienen como propósito impulsar o fomentar la producción de viviendas, y cuáles se establecieron con la finalidad de evitar que los impuestos incrementen el costo de las mismas, fundamentalmente en su adquisición o arrendamiento.

## 1.2. Objeto y Fuente del Estímulo Fiscal

A nuestro parecer el objeto del estímulo fiscal es el reverso del objeto del tributo, ya que mientras el objeto de este último es someter a imposición manifestaciones de la realidad económica, tales como la renta que se obtiene, la circulación de la riqueza, la riqueza en sí misma o el consumo de bienes o servicios; el de aquél es dejar fuera del sometimiento impositivo -- esas manifestaciones de la realidad económica.

La fuente del estímulo fiscal, al igual que la del impuesto es la ley. Si la ley es la fuente del estímulo fiscal, ¿debe ser ésta sólo formal y materialmente un acto legislativo; o puede ser materialmente un acto legislativo, pero formalmente ser un acto administrativo, es decir que provenga del Poder Ejecutivo, en este caso cuál es el fundamento legal?. A continuación analizaremos este problema.

En México, como en cualquier Estado de derecho, la Potestad Fiscal o Tributaria corresponde al Poder Legislativo, ya que es el que tiene la facultad de establecer las contribuciones necesarias para el gasto público. Es decir, determina qué manifestaciones de la realidad económica deben someterse a imposición.

Al Ejecutivo Federal, le corresponde, entre otras, la facultad de determinar o comprobar cuándo se han producido en la realidad los hechos o situaciones que generan la obligación de pagar las contribuciones y efectúa las recaudaciones correspondientes

En la doctrina se ha aceptado, sin discusión, que quien tiene la facultad de gravar, la tiene para desgravar. En efecto, es el Poder Legislativo quien establece, a través de disposiciones generales y abstractas (leyes), qué hechos o situaciones quedan fuera del presupuesto legal impositivo, o qué personas no se encuentran incluidas como sujetos pasivos del impuesto.

De lo antes dicho se puede desprender, de inmediato, que sólo el Poder Legislativo tiene la facultad de establecer estímulos fiscales. Sin embargo no es así.

En el derecho positivo mexicano se estableció la posibilidad de que a través de decisiones administrativas se otorguen los estímulos fiscales, o sea que se delega parte de la facultad al Poder Ejecutivo. Así, el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación en vigor estatuye que el Ejecutivo Federal podrá, mediante disposiciones de carácter general, conceder subsidios o estímulos con cargo a impuestos federales; también puede condonar o eximir, total o parcialmente del cumplimiento de obligaciones fiscales cuando se haya afectado o trate de impedirse - se afecte la situación de alguna región de la República, o alguna rama de actividades económicas.

Por su parte, en el artículo 39 de nuevo Código Fiscal de la Federación, que entrará en vigor en toda la República el día primero de octubre de 1982, (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981) concede al Ejecutivo Federal las mismas facultades.

Por tanto podemos afirmar que:

- 1o. Por tratarse de un aspecto íntimamente relacionado con el Poder Tributario, el Congreso de la Unión sería el único fa

cultado para conceder beneficios fiscales.

2o. Sin embargo, parte de esa facultad la delegó al Ejecutivo Federal, y éste, en uso de esa facultad que le fue conferida puede:

- a) Eximir del cumplimiento de obligaciones fiscales, entre las que se encuentra el pago de contribuciones;  
y
- b) Conceder subsidios o estímulos fiscales.

En ambos casos se trata de beneficios fiscales, sólo que en el primero se conceden con el propósito de evitar o reparar daños a una región o rama de actividades económicas del país; y, en el segundo, para impulsar actividades económicas o sociales de interés público.

3o. Esta facultad que aparentemente está limitada a los supuestos contenidos en el Código Fiscal de la Federación se complementa con las atribuciones, casi ilimitadas, que se le confieren al Ejecutivo Federal en diversas leyes (Ley Orgá-

nica de la Administración Pública Federal, Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia Económica) y se convierte en exclusiva tratándose de estímulos fiscales.

4o. Respecto de los beneficios fiscales que se conceden en relación con la vivienda tenemos:

- a) Los establecidos con la finalidad de evitar que se incremente el costo de la vivienda por causa de las contribuciones, fundamentalmente en la adquisición o arrendamiento; se otorgan mediante exenciones contenidas en leyes del Congreso de la Unión.
- b) Los estímulos fiscales establecidos con el propósito de fomentar la producción de viviendas, se otorgan mediante Certificados de Promoción Fiscal que dan a su titular el derecho de acreditar su importe contra impuestos federales.

1.3.- Formas por las que el Estado otorga estímulos fiscales.

Ya se dijo, tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal tienen la facultad para conceder estímulos fiscales.

Estos estímulos se otorgan básicamente mediante exenciones de impuestos, pero también a través de la reducción o devolución de impuestos, aplazamiento del pago de impuestos o de Certificados de Promoción Fiscal. De estas formas sólo veremos la exención y los Certificados de Promoción Fiscal, ya que son las únicas formas mediante las que se otorgan beneficios y estímulos fiscales para la vivienda popular o de interés social.

1.3.1. La exención.

La exención, como "figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imponibles, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica", (2) no siempre se establece como estímulo fiscal, ya que son múltiples los motivos que inducen al legislador a declarar exentos del impuesto determinados

---

2).- Margain Manautou, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- III ed.- Universidad Autónoma de S.L.P.- México 1973.- pág. 315.

hechos. Estos hechos "entran en la definición legal del supuesto de la imposición, o sea, del hecho imponible, y que el legislador excluye de la imposición". (3) Pero sucede que el legislador también puede decretar las exenciones de determinados hechos que, al realizarse, se atribuyen a sujetos que resultarán contribuyentes, pero por su naturaleza especial y atendiendo diferentes consideraciones, quedan exentos del pago del impuesto. Al respecto Fonrouge dice que la exención es "la situación jurídica en cuya virtud el hecho o acto resulta afectado por el tributo en forma abstracta, pero se dispensa de pagarlo por disposición especial ..., se produce el hecho generador, pero el legislador, sea por motivos relacionados con la apreciación de la capacidad económica del contribuyente, sea por consideraciones extrafiscales, establece la no exigibilidad de la deuda tributaria ..." (4)

La exención, como estímulo fiscal, puede otorgarse con la finalidad de promover la creación de nuevas industrias, como medio de propiciar el desarrollo de ciertas actividades que se consideren de interés general, para auxiliar el impulso económico en

---

3).- Jarach, Dino.- citado por De la Garza, Sergio F.- Ob. Cit. pág. 444.

4).- Fonrouge, Giuliani.- Derecho Financiero.- Tomo II.- 3a. Ed. Editorial Palma.- Buenos Aires 1976.- pág. 287.

determinadas zonas del país o para fomentar la producción de algunos bienes. Sin embargo, en relación con la vivienda, las exenciones que se han establecido en las diferentes leyes tienen como propósito otorgar beneficios fiscales que se traducen en desgravaciones de los actos por los que se adquiere, en propiedad o arrendamiento, una vivienda, mas no con la finalidad de fomentar su producción, por lo que en este caso concreto, no podemos decir que la exención sea un estímulo fiscal a la vivienda.

### 1.3.2.- Certificados de Promoción Fiscal.

En el derecho positivo de México, son diversos los decretos del Ejecutivo Federal que disponen el otorgamiento de estímulos fiscales mediante la expedición de Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS). Estos CEPROFIS son los documentos en que se hace constar el derecho de su titular para acreditar su importe - contra cualquier impuesto federal a su cargo, exceptuándose los impuestos destinados a un fin específico. Uno de esos Decretos se expidió con la finalidad de fomentar la construcción de viviendas de interés social y por ello incluímos en este trabajo esta forma mediante la que se conceden estímulos fiscales.

- 2.- Leyes del Congreso de la Unión y Decreto Presidencial que contienen beneficios y estímulos fiscales a la vivienda.

Corresponde ahora analizar, concretamente, las leyes en que se encuentran establecidos los beneficios fiscales que tienen como finalidad reducir el costo de la vivienda (adquisición o arrendamiento). Con estos beneficios fiscales, aunque no constituyen un estímulo a la construcción de la vivienda, se pretende coadyuvar en la solución del problema habitacional, ya que con ellos resulta un poco menos onerosa la vivienda para quienes vayan a adquirirla. Asimismo se verá el Decreto en que se encuentran establecidos los estímulos fiscales con los que se pretende fomentar la construcción de viviendas. A su vez, se determinará la eficacia y el alcance de ambos supuestos en relación de quienes sean los beneficiarios.

- 2.1.- A nivel local.

Las consideraciones que se hicieron en el punto relativo a los impuestos en materia de vivienda, en cuanto a tomar como modelo de impuestos locales al Distrito Federal, también son válidos -

para el aspecto de estímulos fiscales.

2.1.1.- Ley de Hacienda del Distrito Federal.

En la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, como es sabido, se encuentran establecidos los impuestos Predial y Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles. Estos impuestos, en forma directa, afectan el patrimonio de los adquirentes y propietarios de viviendas; indirectamente, a los arrendatarios. Por este motivo, y con el propósito de que tales impuestos afecten lo menos posible a las personas con más bajos niveles de ingresos, el legislador ha decretado la liberación, casi siempre en forma parcial, del pago de esos impuestos, mediante exenciones específicas.

2.1.1.1.- Impuesto Predial.

- A) En la fracción II del artículo 43, se establecen exenciones, respecto de las casas habitación y de los apartamentos sujetos al régimen de condominio y destinados para habitación, a favor de las siguientes personas:

- a) Los trabajadores al servicio del Estado miembros del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
- b) Los trabajadores al servicio de los organismos públicos que por ley del Ejecutivo Federal estén incorporados al régimen de la ley del ISSSTE, o de la ley del ISSFAM; y
- c) Los que tengan el carácter de pensionistas o jubilados de acuerdo con las leyes a que se refiere el inciso anterior y a los Veteranos de la Revolución reconocidos legalmente.

Para que las personas antes señaladas tengan derecho al beneficio de la exención, se requiere que la construcción o adquisición de sus casas o departamentos se realice con fondos suministrados por el ISSSTE o el ISSFAM, en su caso; además las casas o departamentos se deben destinar exclusivamente para habitación de sus propietarios y familiares si constituyen un solo núcleo familiar y si existe dependencia económica de éstos respecto de aquéllos. En caso de que este último requisito se deje de cumplir, la exención quedará sin efectos.

La exención se concede por el doble del crédito que haya obtenido el beneficiario, a partir de la fecha de la construcción o adquisición del inmueble o del último pago del impuesto efectuado a partir de esa fecha, hasta que se termine de liquidar el crédito, sin excederse del plazo señalado en la escritura original del mutuo correspondiente para la amortización del adeudo al Instituto, excepto en los casos de muerte del beneficiario, ya que la exención continúa vigente durante el tiempo señalado para finiquitar el crédito.

- B) En la fracción IV del propio artículo 43, se señala que se otorga la exención, por 10 años, del 50 por ciento del monto del impuesto, tratándose de casas- habitación ubicadas en colonias que el Departamento del Distrito Federal considere proletarias u obreras.
- C) En la misma fracción IV se concede la exención del 50 por ciento del impuesto a las personas que adquieren sus viviendas, cuando estén ubicadas en unidades habitacionales construidas por Instituciones autorizadas por la ley para realizar esas operaciones.

2.1.1.2. Impuesto sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles.

Por lo que respecta a este impuesto, el artículo 444, en la -- fracción V, sólo concede la liberación del pago en las adquisiciones que efectúen el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En lo relativo al impuesto predial, consideramos que la fracción II del artículo 43 de la Ley de Hacienda del D. F., es violatoria del artículo 28 Constitucional, ya que mientras a los trabajadores al Servicio del Estado, in género, se les otorga exenciones por el doble del crédito obtenido (pudiendo llegar hasta el 100 por ciento del impuesto) durante el tiempo que permanezca insoluto el crédito; a las personas que tienen sus viviendas en colonias proletarias u obreras (por 10 años) y a las personas que las hayan adquirido en unidades habitacionales construidas por instituciones autorizadas por la ley para realizar esas operaciones, sólo se les concede en ambos casos exenciones por el 50 por ciento del monto del impuesto.

Decimos que la exención establecida en la fracción II del artículo 43 es violatoria del artículo 28 de la Constitución en ba-

se a las siguientes consideraciones:

Cuando nos referimos a las exenciones de impuestos permitidas por la Constitución, se determinó que éstas no deben establecer privilegios, que deben ser de índole abstractas e impersonales. Abundando, en relación con la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Automóviles que exceptúa del pago del impuesto a varias clases de personas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que "este tipo de exenciones está permitido constitucionalmente en tanto se realiza en relación con clases de personas y no de determinado o determinados sujetos, es decir, la exención tiene la característica de ser de índole abstracta e impersonal". (5) En este sentido debe interpretarse la inconstitucionalidad de la exención de referencia, ya que los trabajadores al servicio del Estado no es una clase. Además, cuando la propia Suprema Corte ha sostenido que las exenciones subjetivas están permitidas por la Constitución "siempre y cuando se establezcan en relación con la situación objetiva de determinada -- clase de personas y no de determinado o determinados sujetos --

---

5).- Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1969 1a. parte.- Citado por De la Garza, Sergio F.- Ob. Cit.- pág. 313.

considerados individualmente", (6) tal situación objetiva debe ser considerada en relación con la vivienda, y no en relación a su carácter de trabajadores al servicio del Estado.

Por tanto, o se otorga el 100 por ciento de la exención, por un tiempo determinado, a todas las personas que tengan inmuebles - destinados a casas habitación, siempre y cuando se traten de viviendas populares o de interés social, (independientemente de - que las hayan construido o adquirido con créditos concedidos por instituciones del Estado que tengan por objeto promover y ejecutar programas de vivienda, las construyan o adquieran con sus - propios medios) o de plano se suprime el beneficio. Esto último sería, para nosotros, lo más conveniente, puesto que el im--puesto predial representa una de las más importantes fuentes de ingreso para las entidades, y en la medida en que se reduzca -- tal fuente, disminuye también la posibilidad de atención de los servicios públicos, a menos que se sustituya la fuente de ese - ingreso por el empréstito, lo cual resulta totalmente negativo.

En lo concerniente al impuesto sobre adquisición de bienes in--

---

6).- Informe del Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1973, 1a. Parte p. 277, AR Inmobiliaria Rodríguez de Veracruz, S.A.- Citado por De la Garza, Sergio F. pág. 515.

muebles, se observa que sólo las operaciones en las que el INFO NAVIT, el ISSSTE e ISSFAM, (el INDECO ya desapareció) adquieran bienes inmuebles para dar cumplimiento a sus objetivos, se establece la desgravación. Esto significa que la transmisión de la propiedad que esas instituciones realicen a los particulares sí causan el impuesto, debiéndose pagar éste dentro de los treinta días después de realizarse el presupuesto de hecho que lo genera. Sin embargo, como el Distrito Federal está coordinado en materia de este impuesto con la Federación, la exención debe -- abarcar la otorgada por la ley del INFONAVIT, y ésta la concede en las adquisiciones que hagan sus derechohabientes. Por tal motivo, debe modificarse la Ley de Hacienda del Distrito Federal en este sentido.

Es conveniente hacer notar que lo referente al pago del impuesto, en el artículo 447 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, se establece la posibilidad de diferir el pago, a solicitud del adquirente, en 60 mensualidades. Esta disposición, si no se suprime en forma total al exención del impuesto predial, como además lo creemos conveniente, puede complementarse estableciendo que se libera del pago del impuesto antes indicado, únicamente durante el tiempo que se ha concedido para efectuar el pago del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, que

sería, cuando mucho, 5 años, y sólo tratándose de vivienda de interés social o popular. Con esta medida, además de no beneficiar sólo a un grupo específico de personas y de no lesionar grandemente la Hacienda Pública, sí representa un alivio en la economía de las familias de escasos recursos.

Creemos conveniente examinar en este trabajo, desde luego en forma breve y sólo en lo que se refiere a los estímulos fiscales el Proyecto de Ley de la Vivienda Popular e Inquilinato para el Distrito Federal, presentado el 22 de noviembre de 1981 a la "LI" Legislatura del Congreso de la Unión, aunque no se discutió.

En el artículo 2o. del Proyecto de Ley de la Vivienda Popular del Inquilinato se establece que:

"Quiénes inviertan en la construcción de habitaciones populares cuyas rentas no rebasen el salario mínimo, gozarán de subsidios hasta de un 50 por ciento en el pago de todo tipo de contribuciones que generen esas viviendas.

El mismo beneficio alcanzarán aquellos que pongan a disposición del público para adquisición en propiedad, viviendas que reuniendo los requisitos de ley, sus pagos mensuales no rebasen el sa-

larario mínimo.

Las autoridades, atendiendo el interés social de la inversión - podrán aumentar el monto del subsidio y el tiempo de su ejercicio. (8)

Este artículo adolece de los siguientes inconvenientes:

1. En los dos primeros párrafos no se hace mención al tiempo que durará el subsidio; sin embargo, en el --tercero se dice que a juicio de las autoridades podrá aumentarse.
  
2. Al establecerse que se concederán subsidios hasta --del 50 por ciento de todo tipo de contribuciones que generen esas viviendas, siempre y cuando los pagos - (rentas o abonos) no rebasen el salario mínimo, resulta que:
  - a) Como no se señala el porcentaje del salario míni

---

8). - Dip. Fed. Ugarte Cortés, Luis.- Proyecto de Ley de la Vivienda Popular e Inquilinato para el Distrito Federal.- México 1981.

mo que deberá destinarse al pago de la vivienda, el vendedor o el arrendador, según el caso pueden fijar hasta el 50 ó 65 por ciento del salario mínimo, y como éste no se rebasa, se tendría derecho al subsidio.

- b) No se precisa que el subsidio debe comprender solamente a las contribuciones establecidas para el Distrito Federal. Se hace esta observación debido a que el legislador, sobre todo el federal, que actúa como local en materia del Distrito Federal, pretende desgravar en una ley federal una materia de imposición local, y viceversa.

Si bien es cierto que con estos estímulos fiscales se puede fomentar la construcción de viviendas, para arrendamiento o adquisición, también es cierto que esas viviendas no estarían al alcance de la población de más escasos recursos, y los únicos que se beneficiarían con los estímulos serían los especuladores de la vivienda. En este aspecto los estímulos fiscales, como se pretende en el proyecto, no cumplirían con su objetivo: Fomento de la construcción de viviendas populares destinadas a resolver el problema de un gran porcentaje de la población.

En el artículo 3o. del Proyecto se establece que: "Los organismos descentralizados o empresas de participación estatal y fideicomisos que construyan vivienda popular de interés social, gozarán de exenciones parciales en el pago de impuestos prediales y subsidios totales en otras contribuciones, dando preferencia a las instituciones que promuevan conjuntos habitacionales".

Las desgravaciones que se establecen en este artículo (excepto las del predial que también debieran ser totales mientras los inmuebles estén dentro del patrimonio de las instituciones) serían acertadas, ya que contribuiría a no aumentar el precio de las viviendas. El pago de licencias de construcción e inscripción en el Registro Público de la Propiedad generalmente se carga al precio de los programas.

En resumen, nos parece que los estímulos fiscales que se establecen en el Proyecto de Ley de Vivienda Popular e Inquilinaria para el Distrito Federal no son del todo acertados. Por tanto, es necesario que se modifique en serio la legislación del Distrito Federal, con la finalidad de unificar y hacer congruentes las disposiciones fiscales que estén relacionadas con el problema de la vivienda. Además, que los estímulos estén destinados a beneficiar directamente a las personas que en realidad los necesitan, para evitar que se distorsione el objetivo del incenti

vo fiscal, consistente en permitir el acceso a la vivienda a los grupos con niveles más bajos de ingresos.

## 2.2.- A nivel federal

En el ámbito federal los beneficios fiscales que se conceden -- con el objetivo de hacer menos grave el problema de la vivienda, se encuentran contenidos en diversas leyes. Esas leyes son la del Impuesto Sobre la Renta, la del Impuesto al Valor Agregado, la de Adquisición de Inmuebles, la del ISSSTE y la del ISSFAM; además, un Decreto Presidencial que tiene como propósito fomentar la construcción de viviendas de interés social. A continuación se verá cada uno de ellos.

### 2.2.1.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (ISSSTE).

La Ley del ISSSTE establece en el artículo 54 que: "Los inmuebles adquiridos por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto, excepto de los que provengan del fondo de la vivienda, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los im---

puestos federales y del Departamento del Distrito Federal, por el doble del crédito y hasta la suma de un millón cuarenta mil pesos de su valor catastral, durante el término que el crédito permanezca insoluto. Gozarán también de exención los contratos en que se hagan constar tales adquisiciones. Esta franquicia quedará insubsistente, si los inmuebles fueran enajenados o destinados a otros fines".

Las exenciones que se otorgan son exclusivamente sobre los inmuebles adquiridos con recursos propios del Instituto; ya sea que éste adquiera o construya las viviendas para enajenarlas a los trabajadores (artículo 44), o que les otorgue préstamos con garantía hipotecaria (artículo 47) para la adquisición de terrenos, adquisición o construcción de casas habitación, mejoras o reparación de las mismas, o redención de gravámenes.

Como puede observarse, por un lado se establecen exenciones de impuestos federales y del Distrito Federal, que tienen como materia gravable el capital, en este caso representado por el propio inmueble. Cabe hacer la aclaración que en el Derecho positivo mexicano, este tipo de impuestos, los que gravan la posesión o propiedad de inmuebles, sólo está representado por el predial. Pero este impuesto corresponde a las entidades federa

tivas, por lo que resulta innecesario establecer la exención de impuestos que ni siquiera se causan (no sujeción).

Por otro lado, la Ley de Hacienda del Distrito Federal concede la exención del impuesto predial, como ya se vio en la parte correspondiente, a todas las personas que adquieran o construyan sus viviendas con fondos suministrados por el ISSSTE, sin excluir los del FOVISSSTE. Además la exención solamente es por el doble del crédito concedido. En este caso prevalece la Ley de Hacienda sobre la del ISSSTE; primero porque no es posible, jurídicamente establecer desgravaciones de impuestos de carácter local en una Ley federal; y segundo, porque en las últimas modificaciones que se hicieron a la Ley de Hacienda (diciembre de 1981), no se contempló lo referente a este aspecto.

Por lo que se refiere a las exenciones para los contratos en que se haga constar las adquisiciones de los inmuebles, o sea, las exenciones de los impuestos indirectos sobre la circulación y el consumo, corresponden al impuesto al Valor Agregado y al Impuesto Sobre Adquisiciones de Inmuebles. En cuanto al primero no existe ningún problema, ya que en su ley también se prevé la exención. Pero la ley del segundo no establece la exención. Ahora bien, en virtud de que la ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles es posterior a la del ISSSTE, existe una derog

gación tácita, toda vez que hay una incompatibilidad entre ambas leyes.

Sobre este particular el Estado debe ser más congruente, pues no es posible que en una ley se establezca una exención con determinado propósito, y en otra, con el mismo propósito, se omita. Si es deseo del Estado estimular la adquisición de viviendas a través de exenciones fiscales, es necesario y elemental, que se hagan congruentes todas las disposiciones que en esa materia se expida.

2.2.2.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

La ley del ISSFAM, en relación con la adquisición o construcción de viviendas con créditos concedidos de los recursos del fondo de la vivienda, no establece nada, salvo que los depósitos constituidos en favor de dicho fondo, están exentos de todo tipo de impuestos.

En cuanto a la venta de casas habitación construidas con el patrimonio del Instituto, la fracción V del artículo 122 de la ley señala que el pago de los impuestos serán por cuenta exclusiva del comprador. Tampoco se establece exención alguna.

No sucede lo mismo tratándose de casas construidas o adquiridas con fondos suministrados por el Banco del Ejército, ya que se conceden exenciones, a partir de la fecha de la adquisición o construcción, de todos los impuestos federales y del Distrito Federal, por el doble del crédito y hasta por la suma de un millón cuarenta mil pesos de su valor catastral. Asimismo se exentan los contratos en que se hagan constar las adquisiciones o créditos.

Este último supuesto, al igual que los establecidos en la Ley del ISSSTE, adolecen de los mismos defectos, por lo que nos remitimos a las observaciones que se hicieron al respecto en ese punto.

2.2.3.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores (INFONAVIT)

En el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 1981, se publicó el Decreto que adicionó, con tres párrafos, el artículo 42 de la Ley del INFONAVIT. De estos tres párrafos el que nos interesa es el primero, ya que en éste se establecen beneficios fiscales para las viviendas que realiza o financia el Instituto (en el párrafo tercero se hacen extensivos los benefi

cios a los trabajadores derechohabientes que realicen operaciones de compra de casas habitación por medios distintos a los -- del Instituto, siempre y cuando sean para su uso).

El primer párrafo establece: "Los contratos y las operaciones con los inmuebles a que se refiere este Artículo, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos de habitaciones que se lleven a cabo con financiamiento del Instituto, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, y, en su caso, el precio de venta a que se refiere el artículo 48 se tendrá como valor del avalúo de las habitaciones. El impuesto predial y los derechos por consumo de agua, así como las donaciones y equipamiento urbano se causarán y cumplirán en los términos de las disposiciones legales aplicables".

O sea que, por esta disposición los contratos y operaciones relacionados con la adquisición, construcción o ampliación de habitaciones por parte de los trabajadores que hayan obtenido un crédito del Instituto para cualquiera de esas finalidades así como el desarrollo y ejecución de conjuntos habitacionales que se realicen con el financiamiento del propio Instituto, están exentos de todo tipo de impuestos, derechos o contribuciones fe

derales y locales.

Tratándose de la aplicación de las exenciones de impuestos federales, al parecer no existe problema en cuanto a su aplicación porque también están previstas en las leyes particulares de la materia, salvo en lo relativo al Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, pues esta ley sólo establece exenciones en las adquisiciones que realicen los organismos descentralizados de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios que promuevan vivienda de interés social. Por tanto, la exención no comprende las adquisiciones que hagan los trabajadores, aunque las hayan obtenido de esas entidades o que éstas -- les hayan proporcionado crédito para la adquisición, a menos -- que los Estados se coordinen en los términos del artículo 9o., de la ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles; de no -- darse este hecho, el problema estriba en que la adición que se hizo a la Ley del INFONAVIT entró en vigor el día 14 de noviembre de 1981; la adición que se hizo a la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, en la que se establece la exención para las entidades públicas que acabamos de mencionar, entró en vigor el día 1o. de enero de 1982. En consecuencia, la adición al artículo 42 de la Ley del INFONAVIT, en lo relativo a la --- exención del pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles,

de no mediar el Acuerdo de Coordinación respectivo, sólo tuvo vigencia durante un mes y medio aproximadamente, puesto que la adición que se hizo a la ley de este impuesto no contempla la exención, y al ser posterior deroga tácitamente a la anterior que es la de la Ley del INFONAVIT.

En cuanto a establecer exenciones del pago de impuestos y derechos locales (excepto los impuestos predial y de donaciones y derechos por consumo de agua, que no están comprendidos en las exenciones) existe una tremenda invasión, por parte de la Federación, en la esfera impositiva de los estados. Esto quiere decir que mediante una ley de carácter federal, se conceden exenciones del pago de los impuestos estatales de traslación de dominio y de los derechos para obtener: las licencias de fraccionamientos o usos del suelo; las autorizaciones para conexiones de redes de agua potable y drenaje; licencias de construcción; alineamientos y números oficiales; autorizaciones de conjuntos habitacionales; autorizaciones de fusiones, subdivisiones y re-lotificaciones de predios; y, certificados de libertad de gravámenes. Sin embargo, la Federación, específicamente, el Congreso de la Unión, no puede, mediante una ley determinar la exención de estas contribuciones.

Se quiere fundamentar la facultad del Congreso de la Unión para decretar la exención de pago de contribuciones locales, mediante una ley federal (también expide leyes de carácter local tratándose del Distrito Federal), argumentando que lo relativo al INFONAVIT es materia de legislación laboral, y que ésta es de la competencia del Congreso de la Unión. Por tanto, las desgravaciones fiscales que sobre la vivienda se establezcan en la ley del Instituto se encuentran dentro de la esfera de competencia del Congreso.

En la exposición de motivos de la iniciativa Presidencial para adicionar el artículo 42 de la Ley del INFONAVIT se dice: "Es conveniente ... que se otorguen beneficios fiscales concretos a través de desgravación de los programas habitacionales que se realizan con fondos del INFONAVIT, tanto en el Distrito Federal como en los Estados. Ello permitiría incrementar la canalización de recursos financieros para la construcción de vivienda nueva en toda la República y beneficiar además a un mayor número de trabajadores y sus familiares. Igualmente, se hará posible que se unifique el tratamiento que se otorga a las viviendas que financia el Instituto a nivel nacional lo que responde al principio que originó la federalización de la legislación laboral a través de las reformas constitucionales de 1929, al párrafo inicial del artículo 123 y a la fracción X del artículo -

73, a fin de eliminar las discrepancias que habían venido suscitando las distintas leyes estatales". (7)

Por su parte la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la "LI" Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su dictamen a la iniciativa Presidencial antes aludida considera que "...las acciones que lleva a cabo el INFONAVIT se derivan de normas del derecho del trabajo que son de carácter federal. No obstante lo anterior, el tratamiento fiscal de los programas que desarrolla el INFONAVIT es distinto en las diferentes entidades y localidades de la República en que financia viviendas, lo que ha implicado que los trabajadores que adquieren las viviendas financiadas por el propio Instituto reciban un trato desigual... En esa virtud, en la Iniciativa que se comenta se prevé la desgravación fiscal a nivel federal, estatal y del Distrito Federal a fin de reducir el costo real de las viviendas que financia el INFONAVIT. Esta medida corresponde al espíritu que se prosiguió al federalizar la legislación del trabajo mediante las reformas constitucionales de 1929, para unifi

---

7).- Presidencia de la República.- exposición de motivos de la iniciativa de adiciones al art. 42 de la Ley del INFONAVIT México 1981.- pág. 2

car las condiciones de los trabajadores y las relaciones obrero - patronales en los distintos estados de la República". (8)

Como puede apreciarse, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo pretenden fundamentar que la fracción X del artículo 73 Constitucional, le otorga al Congreso de la Unión Poder Tributario sobre materia laboral y en su caso desgravar. Sin embargo, "la fracción X del artículo 73 Constitucional no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aún cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión". (9)

En otras palabras, con las adiciones que se hicieron al artículo 42 de la Ley del INFONAVIT, el Congreso de la Unión modificó una ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, lo cual está dentro de la esfera de su competencia, por disposición de la fracción X del artículo 73 Constitucional. Pero cuando las entidades federativas impusieron las contribuciones (impuesto sobre traslación de dominio y derechos por licencias, autoriza-

---

8).- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social a la Iniciativa de adiciones al art. 42 de la Ley del INFONAVIT.- México 1981.- págs. 2 y 3.

9).- De la Garza, Sergio F.- Ob. Cit. pág. 239.

ciones y registros) no lo hicieron legislando en materia laboral, sino que los establecieron por otros motivos completamente distintos: imposición de gravámenes al capital o por la celebración de un acto jurídico de carácter meramente civil (compraventa), permuta, etc.), o por una contraprestación por un servicio de carácter jurídico administrativo.

Por tanto, el Congreso de la Unión no tiene facultades para establecer exenciones sobre tributos que implantaron las entidades federativas, pudiendo éstas interponer juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra la Federación. Así lo establece el artículo 105 de la Constitución: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten ... entre la federación y uno o más Estados ..."

Por otra parte, entendemos el sentir y la preocupación de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, por resolver el problema de la vivienda. Pero lo que no se acepta es que se trate de resolverlo sin el establecimiento de los medios adecuados y congruentes, en este caso los jurídicos. Ya quedó asentado que existe una incompatibilidad de las leyes del ISSSTE del ISSFAM y la del INFONAVIT con la ley del Impuesto So

bre Adquisición de Inmuebles; ahora también se decretan exenciones de impuestos y derechos de carácter local en una ley federal, lo cual también es incompatible.

En el primer caso es necesario que se hagan las reformas correspondientes a la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles. En el segundo, se debe reformar la Ley del INFONAVIT en el sentido de que la Federación celebre convenios de coordinación Fiscal específicos sobre materia de vivienda, con los gobiernos estatales para que no se cobren las contribuciones mencionadas en las adiciones que se acaban de ver. Otra solución a este último caso consiste en que las legislaturas locales modifiquen sus leyes respectivas y establezcan las exenciones para los programas de vivienda que realiza no solamente el INFONAVIT, sino para todas las instituciones, sean locales o federales.

#### 2.2.4.- Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Al analizar las desgravaciones de contribuciones a la vivienda, contenidas en las leyes del ISSSTE, del ISSFAM y del INFONAVIT se vio que las exenciones implantadas en esos ordenamientos, en relación con el impuesto sobre adquisición de inmuebles, no son

aplicables. En efecto, la ley de este impuesto, que entró en vigor el día 1o. de enero de 1980, no contempla las exenciones preceptuadas por aquellas leyes. Más aún, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, se publicó la adición de la fracción V al artículo 2o. que dispone: No se pagará este impuesto en los siguientes casos: V.- En las adquisiciones realizadas por organismos descentralizados de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, que promuevan vivienda de interés social.

Las observaciones sobre este particular ya se hicieron en los puntos anteriores, motivo por el cual no queremos ser repetitivos.

#### 2.2.5.- Ley del Impuesto Sobre la Renta

Ya se concretó que el Impuesto Sobre la Renta se causa en tres diferentes situaciones: cuando se obtienen ingresos provenientes del arrendamiento, de la enajenación o de la donación de una vivienda. A continuación se verán los casos en que la ley determina que no se pagará el impuesto.

El artículo 77 de la ley dispone: No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

XIV.- Los que provengan de contratos de arrendamiento prorrogados por la ley (rentas congeladas).

XV.- Los derivados de la enajenación de casas habitación.

XXIII.- Los que se reciban por herencia o legado.

XXIV.- Los que se reciban como donativos.

VII.- La entrega de los depósitos constituidos en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o en los demás institutos de seguridad social, en términos de ley, así como las casas habitación proporcionadas a los trabajadores, inclusive por las empresas cuando se reúnan los requisitos de deducibilidad ...

De los ingresos que provienen del arrendamiento de habitaciones, sólo se conceden exenciones en los casos de rentas congeladas. Creemos conveniente que se establezcan exenciones a los ingresos derivados de las rentas que no rebasen el 20 por ciento del

salario mínimo anual correspondiente a cada zona económica. Esta modificación a la ley se sugiere ya que, como quedó expresado anteriormente, en la práctica quien soporta el impacto del impuesto es el arrendatario, pues se le carga en el precio del arrendamiento.

Para que se concedan exenciones a los ingresos provenientes de la enajenación de casas habitación es necesario que el enajenante haya habitado, cuando menos, los dos últimos años anteriores a la venta; y que el importe de la enajenación se invierta en la adquisición o construcción de otra casa habitación en la que establezca su domicilio o se destine para arrendamiento. El plazo para la inversión es de un año, pudiéndose ampliar a dos, a partir del día de la enajenación.

De las exenciones que se conceden a los ingresos por adquisición de bienes, era innecesario establecer la correspondiente a la de herencias y legados, toda vez que el artículo 104 de la propia ley no lo considere como presupuesto de hecho. En cuanto a los donaciones, hay dos supuestos: Las donaciones entre cónyuges o entre ascendientes o descendientes en línea recta: la exención es total. Están exentas las demás donaciones cuyo valor total, en un año de calendario, no exceda tres veces el salario mínimo general de la zona económica del contribuyente ele

vado al año. Por el excedente se paga el impuesto en los términos de ley.

Existe un caso más que la ley considera como ingreso y se refiere a las aportaciones que se hacen en favor de los trabajadores a los fondos de vivienda, así como las casas habitación proporcionadas por los patrones a los trabajadores.

De todas las exenciones establecidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la única que puede considerarse como estímulo fiscal para la vivienda, es la contenida en la fracción VII del artículo 77, en virtud de que permite que las aportaciones a los Fondos Nacionales de Vivienda se mantengan intactas, lo que significa mayor capacidad financiera para la realización de programas de vivienda de esos fondos. Además, al declarar exentos -- los ingresos provenientes de las casas habitación que se proporcionan a los trabajadores, no se mengua su salario, lo que redundando en su bienestar económico.

#### 2.2.6.- Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ya habíamos adelantado en el tercer capítulo que el Impuesto al Valor Agregado, en el arrendamiento y enajenación de casas habi

tación, no se paga. Efectivamente, en la ley se declara:

artículo 9o. "no se pagará el impuesto en la enajenación de - los siguientes bienes: I. El suelo: II. Construcciones adheridas al suelo, destinadas o utilizadas para casa habitación. -- Cuando sólo parte de las construcciones se utilicen o destinen a casa habitación, no se pagará el impuesto por esa parte.

artículo 20. No se pagará el impuesto por el uso o goce temporal de los siguientes bienes: I. ... ; II. Los inmuebles - destinados o utilizados exclusivamente para casa habitación. Si un inmueble tuviere varios destinos o usos, no se pagará el impuesto por la parte destinada o utilizada para casa habitación"

Si la repercusión de este impuesto solamente se diera en los -- arrendamientos o en las enajenaciones de casas habitación, no -- habría ningún problema, puesto que estos actos están exentos -- del pago del impuesto. El problema radica, también se hizo notar, en que todos los insumos de la vivienda sí están gravados, lo que trae como consecuencia el aumento del costo de su construcción y adquisición.

2.2.7.- Decreto que establece los Estímulos Fiscales para Fomentar la Construcción de Viviendas de Interés Social.

La principal y casi única fuente que contiene estímulos fiscales para fomentar la construcción o adquisición de viviendas, la encontramos en el Decreto Presidencial que se publicó el 10. de septiembre de 1980 en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor ese mismo día.

La expedición de este Decreto lleva implícito el reconocimiento por parte del Ejecutivo Federal, de que el Estado, a través de sus instituciones de vivienda, no puede atender la demanda de vivienda.

En este Decreto se define prácticamente y se dan las características de lo que es la vivienda de interés social.

El objetivo del Decreto es fomentar la adquisición y construcción de viviendas de interés social, a través de estímulos fiscales (artículo 10.) en los siguientes casos:

1.- En la adquisición o construcción de viviendas por parte de

quienes las vayan a habitar.

2.- En la construcción de viviendas

- a) Destinadas para arrendamiento;
- b) Cuando se realicen en regiones de mayor incremento demográfico; y
- c) Cuando se realicen en zonas de regeneración urbana.

Los beneficiarios de los estímulos fiscales previstos en el Decreto son:

- 1.- Las personas físicas de nacionalidad mexicana que pertenezcan al sector de la población con menor poder adquisitivo, considerándose que pertenecen a ese sector aquéllas personas cuyos ingresos sean hasta 3.5 veces el salario mínimo de la zona económica donde se adquiera o construya la vivienda. Además el beneficiario no debe ser propietario de otra casa.
- 2.- Las personas físicas o morales, también de nacionalidad me

xicana, que construyan viviendas de interés social destinadas para arrendamiento.

- 3.- Las sociedades cooperativas que construyan o adquieran viviendas de interés social para sus socios.

Los estímulos fiscales se otorgan a través de Certificados de Promoción Fiscal que son, como ya quedó antes dicho, los documentos en que se hace constar el derecho de su titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo. El importe es del 4, 6 ó 10 por ciento del valor de la vivienda -- terminada, según la zona geográfica en la que se adquiera o --- construya la vivienda (zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos fiscales para la desconcentración de las actividades industriales). En el caso de las sociedades cooperativas se establece un 2 por ciento adicional, lo que significa que el importe del CEPROFIS puede llegar hasta el 12 por ciento del valor de la vivienda. El 2 por ciento adicional procede siempre y cuando los programas habitacionales de las sociedades cooperativas los apruebe la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y que sean las cooperativas las que realicen los programas y que conserven las viviendas en propiedad para - que las habiten sus socios.

Cuando la adquisición o construcción de la vivienda se realiza para ser habitada por los propios beneficiarios, se establecen los siguientes montos de los CEPROFIS:

- a) El 6 por ciento del valor de la vivienda terminada que se realice en la zona de estímulos preferenciales; zona II de prioridades estatales; y zonas de regeneración urbana de México, Guadalajara y Monterrey.
- b) El 4 por ciento del valor de la vivienda terminada cuando se encuentre localizada en la zona III o en otro lugar no comprendido en los anteriores.
- c) El 10 por ciento del valor de la vivienda terminada en los casos en que el propietario de un terreno urbano con servicios la ha construido progresivamente para habitarla.

Si las viviendas que se construyen son para destinarse a arrendamiento, la cuantía de los CEPROFIS es:

- a) Del 6 por ciento del valor de la vivienda terminada cuando ésta esté localizada en la zona I de estímulos preferenciales, o en la zona II de prioridades estatales. Asimismo se

gozará de este porcentaje en las zonas de regeneración de - México, Guadalajara y Monterrey.

- b) Del 4 por ciento del valor de la vivienda terminada cuando se localice en algún otro lugar no comprendido en las zonas anteriores.

El artículo 7o. establece que el otorgamiento y goce de los estímulos fiscales a que se refieren los artículos anteriores (vivienda adquirida o construida por quienes la vayan a habitar y construida para arrendamiento) queda sujeto al cumplimiento y condiciones siguientes:

- 1. Tratándose de estímulos fiscales para los adquirentes de vivienda de interés social, ésta deberá:
  - a) Ser nueva;
  - b) Ser habitada por los beneficiarios; y
  - c) No se objeto de trasmisión de propiedad, ni conceder se su uso a terceros bajo forma jurídica alguna, durante los 10 años posteriores a la fecha en que se concede el estímulo.

2. El terreno donde se encuentre construida no excedera de dos cientos metros cuadrados de superficie, salvo cuando la vivienda se encuentre localizada en zona de regeneración urbna.

El mismo artículo 7o. señala que el otorgamiento de estímulos - fiscales a las personas que construyan viviendas para arrenda-- miento, estará sujeto a que las viviendas sean destinadas a arren-- damiento para habitación por un período que no deberá ser menor de cinco años.

Es importante hacer hincapié en que por primera vez se da un -- concepto jurídico general de lo que debe entenderse por vivien-- da de interés social (artículo 2o. del Decreto). Sobre este -- particular sería conveniente modificar este artículo, en el sen-- tido de que el salario mínimo general que se tome en cuenta pa-- ra determinar el valor de la vivienda de interés social, no sea el del Distrito Federal, sino el de la zona económica en que se encuentre ubicada la vivienda, con el objeto de evitar la ine-- quidad en el otorgamiento de los estímulos fiscales.

Es conveniente señalar que en la fracción V, del artículo 5o., se establece un estímulo adicional "cuando se trate - de programas habitacionales ... que sean desarrollados -

por sociedades cooperativas que conserven la propiedad y las habiten sus socios". Sin embargo, conforme a la fracción XXX del artículo 123 de la Constitución, las cooperativas que deben ser consideradas de interés social, son aquellas que construyan casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas por los trabajadores. Por tanto, hay que modificar el Decreto para que quede adecuado al precepto de la Constitución.

Por otra parte, cuando se dispone que los estímulos fiscales que se otorguen a quienes construyan viviendas para ser arrendadas, sólo operarán cuando las mismas se destinen a arrendamiento para casa habitación durante un período no menor de 5 años, se propicia una situación demasiado favorable para el arrendador evitando, a su vez, que se cumpla con el propósito que se pretende y que consiste en tener oferta de vivienda para arrendamiento suficiente y a precio justo. Lo anterior se debe a que en el Decreto no se condiciona el estímulo a un determinado monto de renta; además, una vez que ha concluido el período de 5 años el arrendador puede cambiar el destino de la vivienda sin problema alguno.

En este sentido también es necesario que se modifique el Decreto y se establezca que el precio de la renta no deberá rebasar el 20 por ciento del salario mínimo de la zona económica de que

se trate; y, que las viviendas destinadas al arrendamiento lo estén cuando menos por 20 años, pudiéndose aumentar, en este caso, el porcentaje del subsidio.

Otro aspecto en el que debemos detenernos para analizarlo, es el que expresa (artículo 8o.) que los Certificados de Promoción Fiscal conceden a sus titulares el derecho de acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, con excepción de aquellos destinados a un fin específico. Con este precepto se beneficia en mayor proporción a quienes obtienen más ingresos, mientras que resulta casi nulo para los más pobres. Veamos porqué:

- a) Si se pretende aplicar contra el impuesto que se genera por la obtención de ingresos por salarios, el salario mínimo está exento del pago del Impuesto Sobre la Renta. En este caso los Certificados de Promoción Fiscal no tienen operatividad ya que la mayoría de los mexicanos perciben el equivalente al salario mínimo o menos.
- b) Por lo que concierne al Impuesto sobre el Valor Agregado, ya se vio que los actos de enajenación o arrendamiento de casas habitación están exentos del pago de este impuesto.

Por otra parte, los CEPROFIS, sólo podrían aplicarse en el pago del impuesto que generaran las personas que realizan actos sujetos a la ley del IVA, y que acreditarían los Certificados contra los pagos que tuvieran que hacer por este concepto, desde luego, estas personas no son precisamente las que menos ingresos perciben.

- c) En cuanto al Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, que se calcula aplicando la tasa del 10 por ciento al valor del inmueble después de reducirlo en 10 veces el salario mínimo general elevado al año, de la zona económica a que corresponda el Distrito Federal. Desde luego que quienes obtienen el equivalente a unavez el salario mínimo o menos, difícilmente podrán aplicar los Certificados de Promoción Fiscal en el pago de este impuesto, ya que es poco menos que imposible que lo causen, pues el valor de sus viviendas casi, por no decir que nunca, rebasan el equivalente de 10 veces el salario mínimo general elevado al año; en consecuencia, para quienes ganan el salario mínimo o menos los Certificados de Promoción Fiscal no funcionan en relación al impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
- d) Ahora que si se pretende acreditar un CEPROFIS contra los impuestos del Predial o de Traslación de Dominio (o de Ad-

quisición de Bienes Inmuebles en el caso de coordinación) - no es posible; estos impuestos son de carácter local y los Certificados sólo pueden acreditarse contra impuestos federales. Luego entonces tampoco para este efecto se pueden aplicar los Certificados de Promoción Fiscal.

- e) ¿Para quiénes tienen eficacia los Certificados de Promoción Fiscal?. Es evidente que los CEPROFIS tienen eficacia para las personas con mayores recursos. Por ejemplo, las personas que reciben Certificados como estímulo para la construcción de viviendas que se destinen al arrendamiento, los podrán aplicar contra los diversos impuestos federales que --causen, ya que por sus ingresos sí tendrán créditos fiscales a su cargo a los que podrán aplicar el importe de los Certificados en el plazo de 5 años.
- f) Por tanto, sería conveniente que el Decreto de referencia - se modificara, para que se establezca que el Fisco Federal pueda celebrar convenios con los Fiscos Locales, a efecto - de que éstos compensaran el pago de Traslación de Dominio y Predial o inclusive derechos locales relacionados con la vivienda, con los Certificados de Promoción Fiscal, y que la Federación entregara a los Fiscos Locales el importe de los

Certificados. Con esta modificación sí se puede lograr que los CEPROFIS tengan eficacia para las personas de más escasos recursos (quienes ganan el salario mínimo o menos).

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- Uno de los problemas de la vivienda que se ha venido acentuando, es la elevación de los precios de la misma (construcción y adquisición en propiedad o arrendamiento). En esta elevación de los precios ha influido el establecimiento de contribuciones que, en forma directa o indirecta, inciden en la vivienda. Por ello, el Estado ha decretado el otorgamiento de beneficios y estímulos fiscales con el propósito de reducir los costos reales de las viviendas, así como aumentar su producción.
  
- 2.- Los beneficios fiscales que se otorgan con el propósito de no encarecer la vivienda, sólo han cumplido su finalidad parcialmente, ya que ciertos impuestos la siguen encareciendo; tales son los casos de:
  - a) El Impuesto al Valor Agregado que, aún cuando no se paga por el arrendamiento o la compra-venta de casas habitación, sí se paga en la compra de los insumos para la vivienda, lo que significa un aumento en el costo de la misma.

b) El Impuesto Sobre la Renta, respecto del arrendamiento de casas habitación que en la práctica paga el -- arrendatario, siendo éste el que sufre el impacto -- del impuesto. Sería conveniente que se exentaran -- los ingresos provenientes de este tipo de arrendamiento, cuando el precio de éste no excediera del 20% -- del salario mínimo elevado al año de la zona económica correspondiente.

3.- Respecto del Decreto que Establece los Estímulos Fiscales para Fomentar la Construcción de Viviendas de Interés So-- cial, a nuestro parecer y de acuerdo a las consideraciones que se hicieron en el punto correspondiente del presente - trabajo, no cumple con eficacia el propósito que animó al Ejecutivo Federal para expedirlo y que consiste en benefi-- ciar, con los estímulos fiscales, a las personas con esca-- sos recursos para que construyan sus viviendas; y, tener - una oferta de vivienda para arrendamiento suficiente y a - precio justo.

4.- Por los motivos expuestos en el punto anterior, es necesario modificar el Decreto Presidencial de referencia para:

- a). Que en el artículo 2o. en lugar de tomarse el salario mínimo del Distrito Federal para determinar el valor de la vivienda de interés social, sea el salario mínimo de la zona económica en que se encuentre ubicada la vivienda. Con esto se evitaría la inequidad en el otorgamiento de los estímulos fiscales.
  
- b). Adecuar el contenido del artículo 5o. a lo dispuesto en la fracción XXX del artículo 123 de la Constitución, y que el 2% adicional que se otorga a las Sociedades Cooperativas, sea para programas habitacionales que éstas realicen y que las viviendas sean destinadas para ser adquiridas por los trabajadores.
  
- c). Que en el artículo 7o. no se propicie una situación demasiado favorable para el arrendador; por tanto, hay que aumentar el número de años que debe destinarse a la vivienda para arrendamiento y condicionar el estímulo fiscal a un determinado monto de renta.
  
- d). Que se faculte al Fisco Federal con el fin de que pueda celebrar convenios con los Fiscos Locales, a efecto de que éstos compensen el pago de los impues-

tos de traslación de dominio (o de adquisición de bienes inmuebles en su caso) y predial, y que la Federación entregue a los Fiscos Locales el importe de los CEPROFIS, toda vez que los titulares de éstos sólo pueden acreditar su importe contra impuestos federales.

Con estas modificaciones, el otorgamiento de los CEPROFIS no sólo tendría eficacia para las personas con mayores recursos, ya que éstas sí pueden acreditarlos contra impuestos federales que generan, sino también para las personas que no tienen posibilidades de acreditarlos contra impuestos federales, porque no los generan.

5.- Existe la necesidad de reformar algunas leyes federales que contienen exenciones de impuestos que inciden en la vivienda; con el propósito de evitar que:

- a) Exista incompatibilidad entre lo establecido por las leyes del INFONAVIT, del ISSSTE y del ISSFAM y lo dispuesto por la Ley del Impuesto de Adquisición de Inmuebles, toda vez que ésta, al igual que todas las leyes tributarias, se modifican y tienen vigencia periódica (generalmente cada año), mientras que aquellas casi no sufren reformas en lo referente a aspec

tos fiscales, lo que provoca que automáticamente queden derogadas. Las modificaciones deben ser en el sentido de derogar de las leyes del INFONAVIT, del ISSSTE y del ISSFAM, los artículos que establezcan beneficios fiscales relacionados con la vivienda y que se incorporen en las Leyes Fiscales Federales. Estas modificaciones simplificarían, en lo sucesivo, el proceso legislativo, ya que en lugar de modificar dos o más leyes, sólo se modificaría una.

- b) Que el Congreso de la Unión, con el pretexto de legislar en una materia de su competencia, invada la esfera de competencia tributaria de las entidades federativas, como es el caso de la Ley del INFONAVIT.

6.- Debe modificarse la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en lo que concierne a los beneficios fiscales que se otorgan en relación con la vivienda, para evitar que:

- a) Las exenciones del pago del impuesto predial, establecidas en la fracción II del artículo 43 de la Ley de Hacienda del D. F., en favor de los trabajadores

al servicio del Estado sean violatorias del artículo 28 Constitucional.

- b) Exista incompatibilidad entre lo establecido por esta ley y lo dispuesto por las leyes del INFONAVIT, - del ISSSTE y del ISSFAM, en relación con el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles. Aunque es posible que se abarque la exención que otorga la Ley - del INFONAVIT, siempre y cuando exista Acuerdo de -- Coordinación en los términos del artículo 9o., de la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

## B I B L I O G R A F I A

- BURGOA, IGNACIO.- Las Garantías Individuales
- CAMARA DE DIPUTADOS.- Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre el párrafo que se adiciona al artículo 4o. Constitucional.
- DAVALOS, MORALES, JOSE.- El Problema de la Vivienda en el Area Urbana de México
- DE LA CUEVA, MARIO.- Nuevo Derecho del Trabajo.
- DE LA GARZA, SERGIO F.- Derecho Financiero Mexicano
- DIP. FED. UGARTE CORTES, LUIS.- Proyecto de Ley de la Vivienda Popular e Inquilinaria para el D. F.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.
- FONROUGE, GIULIANI.- Derecho Financiero.
- FOVI,FOGA.- Programa Financiero de Vivienda.
- GARZA, GUSTAVO Y SCHTEINGART, MARTHA.- La Acción Habitacional del Estado de México.

- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO.- Introducción al Estudio del -  
Derecho Tributario Mexicano.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- Exposición de Motivos de la -  
Iniciativa de Reformas a la -  
Ley del INDECO.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- Exposición de Motivos de la -  
Iniciativa de Adiciones al Ar-  
tículo 42 de la Ley del -  
INFONAVIT.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- Iniciativa de Decreto que ---  
abroga la Ley que crea el --  
INDECO.
- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL. Programa Nacional de Vivienda
- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y COMISION NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. Plan Nacional de Desarrollo -  
Urbano.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- Revista de investigación fiscal, números 66 y 69.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- Manual de Operación de los --  
Programas Estatales de Inver-  
sión.