

205  
2 es.



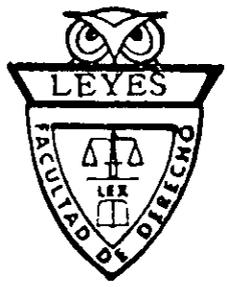
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO DEL IMPUESTO SOBRE  
ADQUISICION DE INMUEBLES (I.S.A.I.), LA VIVIENDA  
DE INTERES SOCIAL Y POPULAR Y SUS  
REPERCUSIONES SOCIOECONOMICAS.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
DIANA ANGELICA DIAZ RAMIREZ



ASESOR: LIC. MA. AMPARO ZUNIGA CURRIA



CIUDAD UNIVERSITARIA,

1998

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

260286



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.

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES (I.S.A.I.), LA  
VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR Y SUS REPERCUSIONES  
SOCIOECONÓMICAS.**



**SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/37/97

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.**

La pasante de la licenciatura en Derecho DIAZ RAMIREZ DIANA ANGELICA, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

**“ANALISIS JURIDICO DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIONES DE INMUEBLES (ISAI)  
LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y POPULAR Y SUS REPERCUSIONES SOCIO-  
ECONOMICAS”, asignándose como asesor de la tesis a la LIC. MARIA AMPARO ZUÑIGA  
GURRIA.**

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

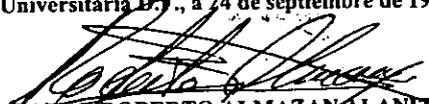
Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

**A T E N T A M E N T E .**

**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”.**

Cd. Universitaria D.F., a 24 de septiembre de 1997.

  
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*[Faint stamp and text at the bottom of the page]*

Aurelio Ramón de Avila y Romero    Maria Amparo Zuñiga Gurría  
ABOGADOS

A. L. B.    17    1997  
ESTADO DE GUATEMALA    17    1997  
GENERAL    17    1997

P R E S E N T E .

Estimado Maestro :

La Mañana DEL 17 DE AGOSTO DE 1997, yo comparecí en este H. A. ...  
... "ANÁLISIS ..."  
... (I.S.A.I.) ...  
... " ...", de la Mañana de la ...

La monografía en cuestión, de la que yo acompaño el original que me entregó la persona, fue revisada en su totalidad ...  
... se le hicieron las modificaciones que consideré necesarias y directo de satisfacer los supuestos del capitulado ...  
... de las autoridades.

Además la investigación de referencia se encuentra apoyada en una amplia bibliografía sobre el tema, tanto jurídica como Sociológica reuniendo así los requisitos que marca el Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado.

Por lo antes expuesto, someto a su alta consideración el citado trabajo, para que de los mismos proceda a dar alguno de su parte a quien le correspondiera dicha monografía de Mañana, para ser presentada en el Examen Profesional correspondiente.

Sin más particular por el momento, quedo a su parte un respetuoso saludo, reiterándole a sus órdenes, como siempre.

RESPECTUOSAMENTE  
LIC. MARIA AMPARO ZUÑIGA GURRIA  
1997

*Maria Amparo Zuñiga Gurría*  
LIC. MARIA AMPARO ZUÑIGA GURRIA

## **AGRADECIMIENTOS.**

**A DIOS**, por las bendiciones, que ni un sólo día de mi vida, he dejado de recibir.

### **A MIS PADRES.**

Con su ejemplo me han inculcado el amor, la humildad, la fortaleza y el respeto a la vida. Por su gran amor...por creer siempre en mí. En especial a mi Madre, ya que toda su vida la ha dedicado a mi cuidado y el de mis hermanos.

### **A MIS HERMANOS.**

**MIGUEL GERARDO, CLARA G. y CARMEN CECILIA.** Por su comprensión y amor.

### **A MIS CUÑADOS.**

**MÓNICA MARÍA y GUILLERMO,** con sincero afecto.

### **A MIS SOBRINOS.**

**MIGUEL ALEJANDRO, MÓNICA y RUBÉN GUILLERMO.**

### **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

Por darme la oportunidad de tener una formación profesional.

### **LIC. MA. AMPARO ZÚNIGA GURRÍA.**

Gracias, por su gran enseñanza , no sólo en lo académico, sino también en la práctica; gracias por su amistad y apoyo.

**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ.**

Por su apoyo y enseñanza.

**LIC. ALEJO MARTÍNEZ PINEDA.**

Gracias, por su apoyo incondicional y por honrarme con su amistad.

**A MIS TÍAS MARTHA, GUADALUPE ANGÉLICA y CONSUELO, y a las SRAS. IRMA PÉREZ y VERÓNICA ECHEVERRÍA.**

Gracias, por apoyarme y motivarme en la realización del presente trabajo.

**A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS DE GENERACIÓN.**

En especial a mis amigos: **KARINA, JUAN CARLOS, HUMBERTO, DANIA y MARCO ANTONIO.**

También a **ELI, BETZABETH y JOSÉ OSCAR,** amigos de toda mi vida.

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>Pág.</b> 9
---------------------	------------------

**CAPÍTULO I.**  
**MARCO CONCEPTUAL.**

**DEFINICIÓN DE IMPUESTO.**

I.A. DEFINICIONES DOCTRINALES	13
I.B. DEFINICIONES LEGISLATIVAS	20
I.C. DEFINICIONES SOCIOLÓGICAS	27

**DEFINICIÓN DE VIVIENDA.**

I.D. DEFINICIONES DOCTRINALES	29
I.E. DEFINICIONES SOCIOLÓGICAS	33
I.F. DEFINICIONES LEGISLATIVAS	36

**DEFINICIÓN DE IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES.**

I.G. DEFINICIÓN DE IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES	37
--	----

## **CAPÍTULO II.**

### **MARCO JURÍDICO.**

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

II.A.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD FISCAL DEL ESTADO.	41
II.A.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR.	45

#### **LEGISLACIÓN FISCAL.**

II.B. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	51
II.C. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	54
II.D. LEY DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES	55
II.E. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	56
II.F. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL	56
II.G. REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	63
II.H. REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	63

#### **LEYES Y REGLAMENTOS REGULADORES DEL INFONAVIT.**

II.I.1. EL INFONAVIT, SUS FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y CONCEPTO SOCIAL	65
---	----

## **LEYES Y REGLAMENTOS REGULADORES DEL FOVISSSTE.**

II.J.1.	EL FOVISSSTE, SUS FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y CONCEPTO SOCIAL.	69
II.K.	LEY FEDERAL DE VIVIENDA.	73

### **CAPÍTULO III.**

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

III.A.	ROMA Y LOS IMPUESTOS	77
III.B.	LOS IMPUESTOS EN LA EDAD MEDIA	79
III.C.	LOS IMPUESTOS EN MÉXICO	85
III.D.	DATOS HISTÓRICOS DE OTROS PUEBLOS Y PERSONAJES	94
III.E.	LOS ANTECEDENTES Y UBICACIÓN HISTÓRICA DEL I.S.A.I.	96
III.F.	LA IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA Y LA APARICIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR	105

### **CAPÍTULO IV.**

#### **ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES Y SUS REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS.**

##### **ELEMENTOS DEL IMPUESTO.**

IV.A.1.	LA OBLIGACIÓN FISCAL	113
---------	----------------------	-----

IV.A.2. EL SUJETO	117
IV.A.2.a) EL SUJETO PASIVO	118
IV.A.2.b) EL SUJETO ACTIVO	120
IV.A.3. EL OBJETO	122
IV.B. EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES (I.S.A.I.), Y LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR	126
IV.C. LA IMPORTANCIA DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES (I.S.A.I.), EN EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO	137
IV.D. REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES (I.S.A.I.)	141
<b>CONCLUSIONES</b>	148
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	152

## INTRODUCCIÓN.

En la actualidad uno de los problemas sociales que reviste mayor importancia junto al del desempleo no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el territorio de la República Mexicana, es el relativo a la escasez de vivienda, mismo que por los aspectos tanto jurídicos como sociales que contiene hemos considerado de suma importancia para la realización del presente estudio. Asimismo, este trabajo tiene la finalidad de comprobar que el Derecho Fiscal por medio de la actividad tributaria del Estado, encuentra como elemento regulador de la misma el entorno social y la solución de los problemas que en el mismo se generan. De tal forma que la actividad Fiscal Estatal aún cuando constituye un fenómeno económico ineludible, toma los recursos que de éste se generan para la solución a las carencias de la población en general.

El Derecho Fiscal traducido a "impuestos" y dentro del catálogo de los mismos, que por cierto en ocasiones es muy amplio y también en otras infructuoso, ubica al "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", que de entrada amedrenta a cualquier individuo que pretenda adquirir un inmueble legalmente, pues aparte del inmenso sacrificio que implica el adquirirlo, el que para poder obtener la debida posesión legal del mismo, genere un impuesto que aunque proporcional y equitativo (2% sobre el valor del inmueble), implica un gasto adicional muchas veces no contemplado y que generalmente los ciudadanos dan por perdido ya que nunca encuentran justificación al mismo por la carencia de bienes y servicios que supuestamente el gobierno genera con base en dichos impuestos.

Dentro del tema del presente trabajo también se contempla a las llamadas "Viviendas de Interés Social y a las Populares", denominadas así por el gobierno por el valor económico de éstas, el gobierno ha constituido institutos destinados a proporcionar viviendas con estas características en conjunto con los trabajadores que aportan parte de sus salarios para la elaboración de las mismas.

Son pocas las soluciones que ha dado el gobierno para proporcionar vivienda a toda la población que carece de empleo, y que se ha tenido que emplear en diversas actividades que no gozan de la intervención de dichos institutos.

Siendo uno de los objetivos de estudio de la Sociología Jurídica, tanto la población como los beneficios destinados a la misma entre los que se encuentran la vivienda, por ello consideramos que el presente tema de tesis debería de ser desarrollado en el Seminario de Sociología General y Jurídica por ser precisamente esta ciencia la que estudia los acontecimientos sociales por sus propias causas, sin que ello implique que el tema no reviste una gran importancia en el ámbito del Derecho Fiscal.

Dentro del presente trabajo se encuentran dos aspectos fundamentales que impactan en el orden económico y en el orden social, se trata de proponer que un impuesto determinado (Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles) se destine de manera especial a la construcción de viviendas de "Interés Social" y "Populares", pero como sabemos que los impuestos son destinados para la satisfacción de los fines generales del gobierno, para ello realizamos pequeños análisis a las leyes reguladoras de los demás impuestos que dichas operaciones generan, los cuales sí se podrían destinar a los fines generales del Estado, y en particular, la recaudación del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, beneficiar a la población más necesitada y resolver un problema social que tiene como consecuencias otros problemas diversos que preocupan al gobierno. Asimismo, proponemos adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las cuales se dé fundamento constitucional a las llamadas "Viviendas de Interés Social y Populares", que se determine constitucionalmente el destinar el "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", para la construcción de las mismas, fundamentando así el hecho de que un impuesto determinado se destine de manera especial en beneficio de un problema social en particular.

La presente tesis consta de cuatro capítulos; para poder comprender el contenido y significado de las figuras principales del tema, en el primer capítulo se estudian y definen al impuesto, la vivienda y el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, desde el punto de vista doctrinal, legislativo y sociológico.

El segundo lo dedicamos a ubicar las bases constitucionales tanto de la Actividad Fiscal del Estado como del Derecho a la Vivienda, así como a realizar un breve análisis a las leyes que determinan los impuestos que genera la adquisición de un inmueble y la actividad del INFONAVIT y del FOVISSSTE.

El capítulo tercero lo dedicamos a los antecedentes históricos de la vivienda y tratamos de ubicar la existencia de la vivienda de Interés Social y a la Popular, así como los antecedentes históricos de los impuestos, estos últimos, tanto a nivel nacional como internacional.

Por último, el capítulo cuarto contiene el análisis del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, sus repercusiones socioeconómicas y su importancia en el Sistema Tributario Mexicano en relación con la vivienda de Interés Social y la Popular.

El presente trabajo es una invitación a encontrar solución a los problemas que aquejan a la población mexicana, y que generalmente el gobierno no puede solucionar, pero que todos y cada uno de los gobernados tenemos obligación por lo menos de manifestar ideas para encontrar solución a los mismos, así como aportar recursos al gobierno federal para que pueda enfrentar los mismos en nuestro propio beneficio.

# CAPÍTULO I

## MARCO CONCEPTUAL

### DEFINICIÓN DE IMPUESTO.

#### 1.A. DEFINICIONES DOCTRINALES.

Los tributos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno para conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades. Para poder desarrollar el tema del presente trabajo debemos hacer un estudio a la definición y características de la palabra "impuesto", ya que de esta manera entenderemos el medio por el que pretendemos encontrar una solución económica al problema de la "vivienda"

Aún cuando la terminología en materia de tributos es muy trillada y se presta a confusiones, numerosas son las doctrinas y las escuelas que se han afanado por desentrañar el auténtico sentido de la contribución intitulada "impuesto", no menos extensa es la nómina sobre particularismos de cada uno de los impuestos que históricamente han surgido y desaparecido sucesivamente, así como los que han sobrevivido a la acción del tiempo.

Las corrientes doctrinales se han dividido generalmente en cuatro teorías por los estudiosos del tema, he aquí una breve idea de las mismas:

1º. TEORÍA.- "EL IMPUESTO ES EL PRECIO DE LOS SERVICIOS RECIBIDOS DEL ESTADO POR CADA CONTRIBUYENTE".

En esta teoría se considera que el impuesto es la deuda común de los ciudadanos, que es el precio de las ventajas que la ciudad les procura; que el impuesto es uno de los términos de un contrato, "do ut facias" ("Doy para que hagas") entre el contribuyente y el Estado.

Frente a esta teoría otra afirma que el impuesto no nace de un pacto: si así fuera, dependería de la voluntad de los ciudadanos aceptar o no los servicios públicos

y consiguientemente, pagar o no los impuestos. El impuesto no es solamente el pago de los "servicios públicos", ya que la generación actual se negaría a pagar los impuestos con que se satisfacen las deudas contraídas por otras generaciones o los gastos útiles que no hubieren suministrado servicio alguno. No se puede determinar la proporción en que los servicios benefician a cada contribuyente.

Esta teoría podría ser exacta en el punto de las tasas que son contraprestaciones de los servicios recibidos, pero está lejos de legitimar los impuestos.

## 2º. TEORÍA.- " EL IMPUESTO ES UNA PRIMA DE SEGURO POR LA PRESTACIÓN QUE HACE EL ESTADO".

Las réplicas a esta teoría son también numerosas, ya que de ser exacta, infinidad de ciudadanos nada tendrían que pagar por concepto de impuestos, al carecer de toda clase de bienes para asegurar, además, de que el seguro está originado en un contrato y el impuesto es un mero deber.

## 3º. TEORÍA.- "EL IMPUESTO CONSTITUYE UN INSTRUMENTO PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO ACTUAL".

Particulariza a las escuelas socialistas, algunas de las cuales pregonizan la paulatina transformación de la propiedad privada en colectiva a través del impuesto progresivo. Un impuesto altamente progresivo sobre las herencias, sobre las rentas de origen capitalista, iría operando lentamente sin bruscas sacudidas, es la suprema aspiración del marxismo. A favor de esta teoría están todos los argumentos que invocan los partidos del régimen colectivista; en contra de todas las impugnaciones de que ha sido objeto. Lo interesante de esta teoría es que Stuart Mill, que no participó de las tendencias socialistas, caracterizándose al individualismo, también finca sus esperanzas en enmendar las injusticias en el reparto social, en la socialización de la renta del suelo por el impuesto territorial.

## 4º. TEORÍA.- "EL IMPUESTO GOZA DE DETERMINADOS FINES DE REFORMA SOCIAL".

Al pertenecer a la escuela del socialismo del Estado, para su expositor Adolfo Wagner, los impuestos son un instrumento fiscal y un instrumento de política social.

Como los impuestos de política social tienen la finalidad de crear el patrimonio del Estado para afrontar las cargas públicas, deben ser aprovechados por el Estado para intervenir en la distribución de riquezas y modificarlo para hacerlo más ecuánime. Lo que esencialmente anhela el socialismo del Estado es un "justo medio", un "terreno de conciliación" entre el individualismo y el socialismo.

Las necesidades y las modalidades múltiples que caracterizan al impuesto en esta época, hacen que sea prácticamente imposible dar una cabal y comprensiva definición, involucrando los múltiples aspectos y finalidades que compromete.

Cabe señalar que los impuestos, más que una carga infructuosa para los gobernados, se deben de observar como un medio de solución económico para resolver los problemas sociales que la falta de recursos económicos generan en la sociedad.

Para el maestro Sergio Francisco de la Garza, importante estudioso en materia de impuestos de nuestro tiempo; "el impuesto es una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, ex-lege, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del estado referido al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos." <sup>1</sup>

Así pues, desde nuestro punto de vista el impuesto es: "LA PRESTACIÓN O CARGA CON QUE EL ESTADO EN EJERCICIO DE SU SOBERANÍA FINANCIERA, Y EN RAZÓN DE LA SOLIDARIDAD NACIONAL, GRAVA AL CAUSANTE COMO CONTRIBUYENTE PARA LOS GASTOS DE INTERÉS GENERAL.

Hemos ampliado nuestro conocimiento sobre la definición de "impuesto", pero tal vez no hemos logrado encontrar en forma clara y de manera simple las principales características que contiene la misma para poder elaborar un criterio uniforme que nos permita referirnos a la palabra "impuesto" en el sentido que nosotros queremos observarla, no sólo como una mera aportación económica que otorga el gobernado al Estado, sino como un medio de solución económica que obtiene el Estado para la solución de problemas sociales como lo es el de la "vivienda", cubriendo así los gastos públicos de la nación. Así pues, es importante establecer las

---

<sup>1</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 20ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D.F. 1995. pag. 355.

características comunes a todas las especies así como sus notas específicas que lo diferencian de otros ingresos públicos.

## CARACTERÍSTICAS COMUNES DEL IMPUESTO.

### A) UNA OBLIGACIÓN DE DAR DINERO O COSAS (PRESTACIÓN), QUE EN LA ACTUALIDAD ES PREDOMINANTEMENTE PECUNIARIA.

Es una característica de nuestra economía monetaria que las prestaciones sean en dinero, aunque no es forzoso que así suceda. Es suficiente que la prestación sea "pecuniariamente valuable" para que constituya un tributo, siempre que la legislación del país no disponga lo contrario.

### B) EMANADA DEL PODER DE IMPERIO ESTATAL, SUPONE LA OBLIGATORIEDAD DE SU CUMPLIMIENTO.

Elemento esencial del tributo es la coacción, o sea, la facultad de "obligar" al pago de la prestación requerida y que el Estado ejerce en virtud de su poder de imperio (potestad tributaria). La coacción se manifiesta especialmente en la preexistencia de la voluntad del obligado en cuanto a la "bilateralidad" de los negocios jurídicos es sustituida por la "unilateralidad" en cuanto al origen de la obligación.

El impuesto no tiene más fundamento jurídico que lo justifique que la sujeción a la potestad tributaria del Estado, en virtud de esa potestad el Estado exige coactivamente a los ciudadanos su contribución para poder cumplir sus fines lo cual le requiere realizar gastos.

El impuesto es jurídicamente, como todos los tributos, una institución de derecho público. No es un contrato bilateral entre Estado y contribuyente ni una "carga real" que deban soportar los inmuebles, como alguna vez se sostuvo doctrinalmente. El impuesto es una obligación unilateral impuesta coactivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio.

El impuesto es un hecho institucional que va necesariamente unido a la existencia de un hecho social fundado en la propiedad privada o que al menos reconozca el uso privado de ciertos bienes. Tal sistema social importa la existencia de un órgano de dirección, al Estado, encargado de satisfacer necesidades públicas, como ello requiere gastos, y por consiguiente ingresos, se le enviste de la potestad de recabar coactivamente cuotas de riqueza de los obligados sin proporcionarles servicio concreto divisible alguno a cambio o como retribución. Sin embargo, en algunos casos se puede destinar la recaudación de un impuesto determinado para la solución de un problema específico, como lo proponemos en el presente tema.

### C) ESTABLECIDA POR LA LEY.

No hay tributo sin la ley previa que lo establezca, lo cual significa un límite formal a la coacción. El hecho de estar contenido el tributo en ley significa someternos al "Principio de Legalidad" enunciado en el aforismo latino "NULLUM TRIBUTUM SINE LEGE". A su vez, como todas las leyes que establecen obligaciones, la norma tributaria es una regla hipotética, cuyo mandato se concreta cuando ocurre la circunstancia fáctica condicionante prevista en ella como presupuesto de la obligación.

Tal circunstancia fáctica, hipotética y condicionante se denomina "hecho imponible" y su realización trae como consecuencia que una persona deba pagar al Estado la prestación tributaria graduada según los elementos cuantitativos que la ley tributaria también proporciona o contiene.

El profesor Ramón Valdés Costa afirma con razón, que "el impuesto es el tributo por excelencia. El que representa mejor el género confundándose prácticamente con él. Es también el más importante de las finanzas actuales y el que no tiene más valor científico, razones por las cuales la doctrina le presta preferente atención".<sup>2</sup>

### D) APLICABLE A PERSONAS INDIVIDUALES O COLECTIVAS.

La definición de impuesto que proporciona nuestro Código Fiscal de la Federación (ART. 2º), indica que está a cargo de personas físicas o morales.

En épocas anteriores, se reconoció que también podía estar a cargo de "unidades económicas", esto es, de sujetos que no eran personas físicas ni morales.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, en su artículo 20 señalaba: "Sujeto o deudor de un crédito fiscal es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes, está obligada de una manera directa al pago de una prestación determinada al Fisco Federal." El artículo 13 del Código Fiscal del 30 de diciembre de 1966 determinaba: "Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana

---

<sup>2</sup> Valdés Costa, Ramón. Curso de Derecho Tributario. Tomo I, Montevideo. 1970. pag. 203.

o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada por el Fisco Federal."

Una persona está obligada al pago de una prestación al Fisco Federal, cuando el mismo está en la posibilidad legal de exigirle el pago de la prestación debida, incluyendo en el término "persona" tanto a las físicas como a las morales. "Al Derecho sólo le interesa una porción de la conducta del hombre, aquella parte de la conducta que el Derecho toma en cuenta, para derivar de ella consecuencias jurídicas. En este sentido se dice que es persona, el sujeto de derechos y obligaciones".<sup>3</sup>

#### E) PARA CUBRIR LOS GASTOS QUE DEMANDA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FINES.

El objetivo del tributo es fiscal, es decir, que su cobro tiene su razón de ser en la necesidad de obtener ingresos para cubrir los gastos que le demanda la satisfacción de sus necesidades públicas. Pero este objetivo no puede ser el único, el tributo puede perseguir también fines extraoficiales, o sea, ajenos a la obtención de ingresos. Así vemos los casos de tributos aduaneros protectores, de impuestos con fines de desaliento o incentivos a determinadas actividades privadas, etc. O bien, tal es el caso de la solución que proponemos en el presente trabajo, la cual consiste en destinar el ingreso de un impuesto determinado (Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles) para la construcción de viviendas de tipo social o popular y un tratamiento especial para el pago del mismo en este caso.

El Estado puede intervenir activamente en la economía nacional orientándola en virtud de medidas tributarias, y es lógico que así lo haga si de ello se generan beneficios a la comunidad organizada.

En la exposición de motivos del Modelo de Código Tributario para América Latina se explica que las categorías de los tributos deben de definirse prescindiendo de las características comunes ya mencionadas en la definición genérica del tributo. La definición del impuesto presenta dificultades, ya que ésta responde casi estrictamente a esos elementos comunes. Sin embargo la Comisión Redactora del "Modelo" creyó conveniente dar como elemento propio y de carácter positivo el de la independencia entre la obligación de pagar el impuesto y la actividad que el Estado desarrolla con su producto. Este producto podrá o no vincularse al contribuyente, pero esta vinculación es una cuestión de hecho desprovista de toda

---

<sup>3</sup> Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil, 9ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D.F. 1989. pag. 303.

significación jurídica en lo que respecta a la existencia de la obligación a cargo del contribuyente de pagar el impuesto.

### *Elementos del Impuesto.*

No debemos confundir las "características" propias de todo impuesto con los "elementos" comunes del mismo, las primeras ya han quedado determinadas y los segundos de manera breve se explicarán en el último capítulo del presente trabajo, los cuales son: La Obligación Fiscal, El Sujeto (Pasivo y Activo), y El Objeto.

### **I.B. DEFINICIONES LEGISLATIVAS.**

No se concibe la existencia del Estado por rudimentario que éste sea sin que haya acudido al recurso, denominado "impuesto". Tomando en consideración lo anterior, todo el basamento se apoya en el Derecho de Soberanía del Estado que a través de los órganos competentes, promueve y sanciona los recursos de los que ha de nutrirse la Administración Pública.

Después de tantos vaivenes, ha podido llegarse a la concepción moderna del impuesto caracterizada por dos ideas capitales; la de "la legalidad del impuesto" (fundamento jurídico), es decir, su establecimiento en la ley por el Poder Legislativo; lo cual hace que su fijación no sea "unilateral" sino "libre" y "voluntaria" por parte de los representantes en el Poder Legislativo, y la segunda idea de "la honorabilidad del impuesto" rectificación de sumisión y vasallaje que implicaban los tributos medievales: consagró estas ideas, la Constitución Francesa de 1793 al decir "Ningún ciudadano, está dispensado de la honorable obligación de contribuir al levantamiento de las cargas públicas".<sup>4</sup>

La primera definición establecida que sobre el impuesto se daba en el Artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación de 1936 era: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la Ley señalada como hecho generador del propio crédito fiscal".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª edición. Editorial Textos Jurídicos Universitarios HARLA. México, D. F. 1986. pag. 58.

Mediante la reforma de 1967 se modifica el concepto al decir: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos".

El Código Fiscal de la Federación vigente, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1981, que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1983). Establece en su Título I. Disposiciones Generales. Capítulo Único. Artículo 2º Denominado "CLASIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES".

"ARTICULO 2º. Las contribuciones se clasifican en impuesto, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

#### IMPUESTOS.

I. Impuesto son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

## APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por los servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

## CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

## DERECHOS.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

## APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

## ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de ésta. Siempre que en este Código se haga referencia

Únicamente a contribuciones no se tendrán incluidos los accesorios, con excepción de los dispuesto en el artículo 1º." <sup>6</sup>

Coincidimos con la opinión del maestro Raúl Rodríguez Lobato, quien opina respecto de la definición legislativa determinada por nuestro Código Fiscal y manifiesta que: "La definición legal es censurable porque en sí misma no es una definición, primero el concepto que presenta es común a todas las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica prevista por la misma; y en segundo lugar pues como dice De la Garza tiene carácter residual o sea aportación de seguridad social, contribución de mejoras o derechos." <sup>7</sup>

El mismo autor tomando en consideración estos razonamientos define al impuesto como: "La prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestaciones o beneficio especial directo e inmediato". <sup>8</sup>

Para determinar la posición que guarda nuestra legislación con respecto a la definición legislativa trataremos de enumerar las características que dicho tributo debe reunir para la misma.

1. **DEBE ESTABLECERSE A TRAVÉS DE UNA LEY.** El Artículo 31, fracción IV de la Constitución, establece la obligación general que tenemos todos los mexicanos de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y en el artículo 73, fracción VII del mismo ordenamiento, dispone que el Congreso de la Unión debe discutir y aprobar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, por lo que la exigibilidad de un impuesto debe derivar de una ley expedida por el Poder Legislativo, salvo los casos de decreto-ley y decreto-delegado.

No se cree que el fundamento para exigir este requisito se encuentre precisamente en el artículo 31 fracción IV, constitucional, en virtud de que si bien es

---

<sup>6</sup> Código Fiscal de la Federación. Prontuario Fiscal. 34ª edición. Editorial ECASA S.A. México, D.F. 1998. pag. 16.

<sup>7</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Ob. Cit. pag. 64.

<sup>8</sup> Ibid. pag. 60.

cierto que este precepto impone la obligación de contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, el precepto constitucional citado en el párrafo anterior no deja lugar a duda sobre la necesidad de que el impuesto se exija a través de una ley formalmente legislativa. El reglamento es una ley, pero es expedido por el Poder Ejecutivo.

2. *EL PAGO DEL IMPUESTO DEBE SER OBLIGATORIO.* El Artículo 31, fracción IV de la Constitución, nos señala la obligación que todos los mexicanos tenemos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Esta obligación deriva de la necesidad de dotar al Estado Mexicano de los medios suficientes que satisfagan las necesidades públicas o sociales a su cargo. Esta es la obligación general en materia contributiva, la obligación de cubrir un impuesto deriva de los actos particulares ejecutados por los contribuyentes y que coinciden con la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

3. *DEBE SER PROPORCIONAL Y EQUITATIVA.* Ernesto Flores Zavala, en su obra Finanzas Públicas Mexicanas, considera que debemos atender como un solo concepto las palabras "PROPORCIONALIDAD Y EQUITATIVA", dado que en su opinión: "El constituyente de 1856 no era, al igual que el de 1917, ningún técnico en materia tributaria, por lo que debió de haberse inspirado en las ideas de Adam Smith muy en boga en esa época." <sup>9</sup> En efecto, hay que recordar que ese autor inglés, en el primero de sus cuatro célebres principios dice: "Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal. En la observancia o en la omisión de estas máximas consiste lo que llama igualdad o desigualdad de la imposición."

Un ejemplo, al tema de la proporcionalidad y equidad de los tributos se presentó por primera vez a fines del siglo pasado y correspondió a Ignacio L. Vallarta emitir una sentencia, en la que analiza lo que debe entenderse por proporcionalidad y equidad. El problema que se juzgó en esa sentencia fue el siguiente: al crearse el "Impuesto sobre Hilados y Tejidos", los fabricantes de estos productos, que esencialmente residían en los estados de Coahuila, Tlaxcala y Nuevo León, acudieron al juicio de amparo alegando, entre otras cosas, que ese impuesto no era proporcional y equitativo, en virtud de que no se aplicaba a capitales fincados en otras industrias y a otros fabricantes, sino solamente a aquellos que se dedicaban a la producción de hilados y tejidos que por consiguiente, era una ley privativa. Los jueces de Distrito de Tlaxcala y Coahuila concedieron el amparo, no así el de Nuevo León.

---

<sup>9</sup> Flores Zavala, Ernesto. Ob. Cit. pag. 177.

A lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de Ignacio L. Vallarta, razonó en forma correcta al sostener que no debemos entender que hay falta de proporcionalidad y equidad cuando el impuesto que se establece no es cubierto por todos los habitantes de la República, sino que basta con que se aplique a todas aquellas personas que realicen actividades que queden comprendidas dentro del objeto de la ley. Además, el hecho de que los fabricantes de hilados y tejidos se encuentran concentrados principalmente en tres zonas de la República, no significa que la ley sea privativa, ya que ésta no nos está indicando que solamente se aplicará a los fabricantes de hilados y tejidos radicados en la ciudades de Tlaxcala, Saltillo y Monterrey.

Sobre este tema, se considera que la tesis que sostiene Ernesto Flores Zavala es la correcta, y que el constituyente mexicano de 1856 usó como un solo concepto y no como dos palabras "proporcionalidad y equitativa".

Sin embargo, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha contribuido a crear mayor confusión sobre este problema, al resolver en una sentencia que todo impuesto debe reunir los requisitos de proporcionalidad y equidad, ya que al hablar en plural da la impresión que son dos los requisitos que debe satisfacer todo tributo para ser constitucional: el de proporcionalidad, por un lado y el de equidad por el otro.

4. *SE ESTABLEZCA A FAVOR DE UNA ADMINISTRACIÓN ACTIVA.* Si el Congreso de la Unión debe discutir y aprobar, durante su período ordinario de sesiones, las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, y esto sólo comprende los gastos que la federación hará a través de su administración activa, debe señalarse que toda prestación que se pague por concepto de impuesto debe destinarse a cubrir el presupuesto de dicha administración y, por lo tanto, será inconstitucional aquel gravamen cuyo rendimiento se afecta a favor de un organismo descentralizado o de un ente que forma parte de la administración delegada de la federación.

El impuesto debe destinarse a satisfacer gastos previstos en la Ley de Egresos. Si tenemos la obligación de contribuir para satisfacer el presupuesto, todo impuesto que se establezca y que no esté destinado a satisfacer el gasto aprobado por la Cámara de Diputados, aún cuando su rendimiento se destine en favor de la administración activa, debe reputarse inconstitucional.

La noción de impuesto no ha sido siempre la misma, sino que ha variado profundamente de época a época y de pueblo a pueblo. Esto no es de extrañar porque el impuesto lejos de ser una "categoría absoluta", un concepto meramente doctrinal, como pretenden algunos (teoricistas), es ante todo, un producto del medio social, una verdadera "Categoría Histórica", así que reforzando lo anterior otras definiciones legislativas internacionales de la palabra impuesto, que pueden ser de interés, son las siguientes:

El Ordenamiento Fiscal Alemán define: "Los impuestos son prestaciones en dinero, instantáneas o periódicas, que no presentan la retribución de un servicio especial prestado por una entidad pública, y no exigidos para procurar ingresos, a todos aquellos a cuyo respecto se verifique el presupuesto de hecho al cual la Ley vincula el deber de prestación". Esta definición, fue antecedente de la del Código Fiscal de 1938.

El Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, cuyo proyecto fue redactado por Dino Jarach, ofrece la siguiente: "Son impuestos las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente Código, o de leyes especiales, están obligados a pagar a la provincia las personas que realicen actos y operaciones (o se encuentren en situaciones que la ley considera como hechos imponibles)."

La Ley Tributaria de España, expedida en 1963, dice: "Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gastos de la renta" (artículo 26).

El Código Tributario de Uruguay (Art. 11) lo define: "Impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente"

En el modelo del Código Tributario para la América Latina OEA/BID (Modelo). Se define como: "El tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente". En la exposición de motivos se expresa que: "La comisión ha creído conveniente dar como elemento propio y de carácter positivo el de la independencia entre la obligación de pagar tributo y la actividad que el estado desarrolla en su producto. Ésta podrá, o no, vincularse al contribuyente, pero esta vinculación es una cuestión de hecho y

desprovista de toda significación jurídica en lo que respecta a la existencia de la obligación o cargo del contribuyente de pagar el impuesto".

## **I.C. DEFINICIONES SOCIOLÓGICAS.**

El impuesto y el derecho de imponer están, en efecto, condicionados por una porción de circunstancias: Constitución Política-Social del país, régimen jurídico, costumbres, ideas dominantes, lucha de clases y de intereses, grado de desenvolvimiento económico, etc., de lo cual resulta:

- a) Que los impuestos no pueden aislarse sino que hay que considerarlos en relación con todas sus circunstancias; y
- b) Que el estudio de los impuestos no es un simple problema financiero, sino que es al mismo tiempo un problema político, ético, económico pero sobre todo "social". Ninguno de estos aspectos debe ser descuidado por el jurisconsulto en la interpretación de las leyes positivas, en este caso nos referimos a la de tipo fiscal.

Desde la Edad Media, se ha tratado de definir el vocablo "impuesto" desde el punto de vista sociológico y desde esa época se tenía la idea de "vencido a vencedor" ya que siempre ha resultado que determinados individuos y de manera poco equitativa han tenido que llevar encima esta obligación y otros han disfrutado de los beneficios de la misma.

En el período intermedio desde fines de la Edad Media hasta avanzada la Edad Moderna se producen evoluciones de acuerdo a los análisis etimológicos y terminológicos.

Al observar el contenido de las definiciones que se relacionan podemos encontrar algunas características que precisamos al definir al impuesto, desde el punto de vista Legal o Doctrinal pero cabe destacar que en las definiciones que se señalan se hacen subrayada mención en los siguientes elementos:

- a) A veces el impuesto aparece como una espontánea y benévola "donación" de los súbditos a los soberanos;
- b) Allegar ingresos para fines públicos; la Sociología siempre preocupada por los problemas sociales quiere encontrar en los impuestos la finalidad para la que realmente deben ser destinados al ser captados y solucionar con los mismos las necesidades más apremiantes de los individuos, para ampliar la idea anterior citaremos las palabras del Maestro De la Garza: "Los fines políticos de los impuestos aparecen muchas veces inspirados y condicionados por las apetencias y anhelos que laten en los grupos sociales como actúan dentro de cada organización política. De ahí que la Hacienda Pública debe ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes políticos".<sup>10</sup>

Así, podemos concluir que la política financiera implica aunque no se lo proponga y no en todas ocasiones lo realice redistributivo: elegir elementos a los que se les han de imponer los impuestos, métodos de fiscalización y gastos a realizar, esto se determina con base en la incidencia de las fuerzas sociales que actúan dentro del Estado en cada época histórica, como lo hemos mencionado en todos los aspectos de esta definición.

Cabe señalar la idea de Angelopoulos quien expone de manera resumida y acertada lo que tratamos de entender, señala que: "...la Política Fiscal no puede ser una política neutral vis a vis de la economía y de la comunidad como enseñaba la escuela clásica, sino que ha de estar enderezada hacia la realización de los objetivos del Estado acordes con el fin supremo de la prosperidad social".<sup>11</sup> "Prosperidad Social" dos palabras con las cuales en mente, hemos de dar continuidad al presente estudio.

Establecer una definición de "impuesto" en su aspecto sociológico no es algo fácil, pues para lograrlo debemos de tomar en cuenta y analizar una serie de aspectos tanto políticos como económicos, pero que repercuten directamente en la sociedad, y conducen a las verdaderas necesidades del Estado en general, las cuales deben de ser solucionadas con lo que se consigna por medio de la recaudación de impuestos, nuestra propuesta para definir la palabra impuesto en su aspecto sociológico es la siguiente: "EL DEPÓSITO DE DINERO O ESPECIE DE NATURALEZA TRIBUTARIA QUE REALIZAN LOS CIUDADANOS OBLIGADOS CONSTITUCIONALMENTE A ESA SITUACIÓN JURÍDICA, CON LA CERTEZA DE RECIBIR BENEFICIOS DEL MISMO EN "PROSPERIDAD SOCIAL" Y "PROVECHO MATERIAL."

---

<sup>10</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Ob. Cit. pag. 8.

<sup>11</sup> Citado por De la Garza, Sergio Francisco. Ob. Cit. pag. 8.

## **DEFINICIÓN DE VIVIENDA.**

### **I.D. DEFINICIONES DOCTRINALES.**

Cuando nos damos a la tarea de buscar el concepto gramatical de la palabra "vivienda" nos resulta sencillo localizarlo por ejemplo: Vivienda es: "f. Morada, casa:... upeadero, cuarto, estudio, departamento...habitación, habitáculo, piso. Fig. Barraca, cabaña...casa y morada. Genero de vida" <sup>12</sup> Podemos resumir que "vivienda", es el lugar en donde habita y pasa su vida un individuo, por lo general en compañía de su familia.

La escasez de vivienda, es un problema de primera magnitud porque su carencia se ha convertido en una amenaza en contra del orden social existente, así, que es necesario atender el proceso por el cual la vivienda se presenta como problema social, económico y político, con sus causas y manifestaciones concretas.

Entre las principales causas de la mala situación que en materia de vivienda tiene México, está la mala repartición de la riqueza, los ingresos y la falta de empleo adecuadamente remunerado para una gran parte de la población, dicha situación se agrava por la alta tasa de crecimiento demográfico, y la inadecuada especulación con el uso del suelo urbano, así como la falta de métodos de fiscalización para el buen empleo de los impuestos.

La imposibilidad de los individuos de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado, para renta o compra es real, ya que la mayoría de la población tiene que "resolver" su necesidad mediante una serie de formas, adquiriendo viviendas cuya característica general es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad socialmente determinadas: vecindades, ciudades perdidas, tugurios autoconstruidos en lotes invadidos o fraccionamientos ilegales entre otros.

---

<sup>12</sup> García-Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado 1993, 17ª edición. Ediciones Larousse. México, D. F. 1992. pag. 1070.

Existen organismos del sector público que han sido creados para resolver el problema de vivienda para clases con mayores ingresos como: empleados federales, trabajadores de la iniciativa privada, ó militares; entre los que se encuentran: el FOVISSSTE, INFONAVIT, FOVI, FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSFAM, FIVIDESU, etcétera. Desde el punto de vista político algunas de las instituciones de vivienda creadas por el sector público se han convertido en formas de negociación entre éste y los grupos sindicales. En la actualidad la asignación de vivienda del INFONAVIT y del FOVISSSTE está bajo control de ciertos líderes sindicales.

Desgraciadamente podemos decir, que el "derecho a la vivienda" es exclusivo para las clases económicamente altas, las clases sociales y estratos socioeconómicamente bajos en la realidad no son sujetos de crédito ante ninguna institución bancaria por lo que los sistemas de financiamiento bancarios están destinados para grupos de ingresos superiores al salario mínimo, con tasas de interés excesivamente altas.

Así que, los sistemas de vivienda que prevalecen son las ciudades perdidas, las colonias proletarias, conjuntos habitacionales de muy mala calidad principalmente, entre otros de la misma composición.

La definición de concepto mínimo de vivienda nos la proporciona el libro de "Necesidades Esenciales en México" en los siguientes términos: "..... Desde un punto de vista conceptual, el mínimo en materia de vivienda sería el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes...." <sup>13</sup>

Las condiciones necesarias y suficientes para definir una calidad mínima de vivienda es que cumpla en forma permanente y satisfactoria con las siguientes funciones genéricas:

**PROTECCIÓN.-** Es la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de agentes exteriores potencialmente agresivos, los cuales entre otros pueden ser de origen animal y especialmente de gérmenes patógenos.

---

<sup>13</sup> COPLAMAR, Necesidades Esenciales en México. Vol. III Vivienda. 4ª edición. Editorial Siglo XXI. México, D.F. 1990. pag. 17.

**HIGIENE.-** Toda vivienda debe ofrecer condiciones de higiene suficientes para reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades cuyo origen, frecuencia o persistencia sean imputables directa o indirectamente a la tasa de habitación.

**PRIVACIDAD.-** Se refiere fundamentalmente a la capacidad que tiene el grupo que ocupa la vivienda para aislarse del medio social y físico exterior.

**COMODIDAD Y FUNCIONALIDAD.-** La vivienda mínima es internamente funcional cuando cumple al mismo tiempo con los mínimos de protección, higiene, privacidad, orden especial, flexibilidad e idoneidad en sus instalaciones.

**LOCALIZACIÓN.-** La orientación geográfica de sus fachadas y techumbres, junto con la naturaleza, la posesión y la densidad de los edificios circundantes, determinará las posibilidades de asoleamiento, iluminación, ventilación de sus ambientes. La localización de una casa-habitación está determinada en las sociedades en la que el acceso al suelo toma la forma mercantil, por el valor del suelo en relación con la capacidad de pago de sus ocupantes. Así, el valor del suelo se convierte en factor de selectividad, segregación espacial de las clases sociales.

**SEGURIDAD EN LA TENENCIA.-** Cualquier tipo de tenencia que cumpla con las normas jurídicas vigentes y que proporcione a sus ocupantes un mínimo de seguridad en cuanto a la disponibilidad futura de la vivienda, es compatible con el satisfactor mínimo adoptado.

Para los efectos de pronóstico en el grado de necesidad de vivienda para el año 2000 se tomó como definición de la vivienda mínima, la que cumple con los siguientes requisitos:

- 1) Esta ocupada por una familia.
- 2) No tiene más de dos ocupantes por cuarto habitable en el medio urbano y no más de 2.5 en el rural.
- 3) No está deteriorada.
- 4) Cuenta con agua entubada en su interior.
- 5) Cuenta con drenaje y
- 6) Cuenta con energía eléctrica.

Entre los diferentes enfoques que se han dado a la relación entre vivienda y sociedad, son tres los que resultan especialmente dignos de ser tomados en consideración.

El primero de ellos es el de Rex y Parí sobre lo que ellos han denominado las "housing classes", es decir las clases sociales según la vivienda. Esta perspectiva trata de unir las aportaciones de los ecologistas de Chicago con las de Max Weber. "Burgess planteaba en su descripción del crecimiento urbano cuatro zonas concéntricas exteriores al centro de negocios, en las que se daba cierta correspondencia entre las características especiales y los distintos grupos sociales que habitaban en ellas, una zona de transición donde vivían los más pobres, una zona de trabajadores, el espacio residencial de la burguesía y la zona periférica extrema que se iba incorporando a la ciudad con el crecimiento de ésta."<sup>14</sup>

La división de clases sociales, en función de las relaciones de producción, sería únicamente una de las muchas divisiones posibles. Pues bien, en este caso se trataría de establecer la estratificación basándose en la situación de los ciudadanos respecto al mercado de vivienda, a partir de la competencia por obtener una vivienda que reúna las mejores condiciones.

El segundo enfoque del tema de la vivienda que conviene tener en consideración es: "el que trata de la misma como de una mercancía que se produce a partir de unas relaciones de producción determinadas, que pueden ser concebidas como estrechamente interrelacionadas."<sup>15</sup>

Será la pertenencia a unos grupos determinados en el interior de la clase dominante, la que nos definirá los distintos productos en materia de vivienda. En relación, a los operadores inmobiliarios que construyen las viviendas, son considerados como agentes de unos intereses del capital invertido en la promoción que tiene características distintas, según sea su extracción. Los problemas de escasez, coste e incluso las propias características espaciales no son sino una consecuencia de los condicionantes sociales que actúan sobre aquellos que las realizan.

El tercer enfoque importante al que han de enfrentarse los estudios de los sociólogos acerca del tema de la vivienda será el de: "precio elevado y la escasez existente".<sup>16</sup> Si hasta ahora habíamos considerado que el problema consistía en una serie de desigualdades de acceso a ese bien que es la vivienda, frente a los que se

---

<sup>14</sup> Del Campo, Saturniano. Tratado de Sociología, Tomo I. Obra Completa. Editorial Taurus. Madrid. 1985 pag. 219.

<sup>15</sup> Ibid. pag. 220.

<sup>16</sup> Ibid. pag. 221.

situaba un Estado, arbitro de la situación, que trataba de intervenir para reequilibrar los procesos de aceleración de las desigualdades que se planteaban por la misma forma de actuación del mercado de vivienda, el análisis político va a marcar las tintas sobre la no rentabilidad de esa intervención estatal y sobre las contradicciones de la misma.

La intervención del Estado en la producción de viviendas es un hecho necesario aún en los regímenes más liberales. El solo juego de las fuerzas del mercado excluye a un número elevado de ciudadanos del acceso en propiedad o alquiler a un cobijo de condiciones aceptables. La intervención del Estado tiene varios elementos ciudadanos que reclaman el acceso a una vivienda en condiciones dignas. La necesidad de mantener la industria de la construcción que tiene una fuerte repercusión sobre el conjunto de la economía en la exigencia de garantizar unas condiciones mínimas de reproducción de la fuerza de trabajo para el mantenimiento del sistema productivo en su conjunto.

Esta intervención del Estado como creador de vivienda tiene que buscar bases económicas, las que se encuentran en las aportaciones fiscales de todos los ciudadanos por lo que proponemos que se destine el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, en beneficio de la construcción de viviendas.

## **I.E. DEFINICIONES SOCIOLÓGICAS.**

El Diccionario de Sociología del Fondo de Cultura Económica nos proporciona la siguiente definición de la palabra vivienda; "Casa-Habitación. Edificio destinado a vivienda u ocupado con ese fin por una o más familias u hogares, provisto de orinario, de cocina, baño de servicio sanitario y, en caso necesario, de instalaciones de calefacción. Usualmente considerado como vivienda separada para una sola familia."<sup>17</sup>

La anterior definición sería más que perfecta para describir una vivienda en condiciones normales ya que menciona todas y cada una de las características que hemos señalado como necesarias para considerarla como tal.

---

<sup>17</sup> Diccionario de Sociología, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1991. pag. 33.

Con base en los enfoques que anteriormente analizamos se determina que siempre que se pretenda definir a la vivienda, se han de tomar en consideración elementos diversos no de tipo material u objetivo ya que por ejemplo; debemos de pensar en la actividad que realizan los habitantes de la misma y así de acuerdo con los ingresos de éstos, ubicar la vivienda en determinado sector, existen diferentes clases de vivienda las cuales aunque se han de destinar para el mismo uso no siempre contarán con las mismas características de comodidad e higiene, ni tampoco se podrán obtener con la misma facilidad unas y otras.

En la actualidad, existe una forma más clara de clasificar a la sociedad y que va más allá de la división del trabajo, del grado de preparación académica y profesional o del capital que ésta pueda poseer. La vivienda que cada una de las familias habite los ubicará en el lugar y en el papel que han de desarrollar ante la sociedad ya que lejos de satisfacer sus necesidades mínimas y contar con los servicios esenciales los individuos aceptan el lugar en el que les ha tocado vivir ante la imposibilidad de poder aspirar a una vivienda más digna.

Desde la caída del mitológico Adán, el hombre ha tenido que trabajar para procurarse alimento, "vivienda" y vestido, y asegurarse todos aquellos objetos materiales que llega a desear. Lo ha hecho no como una criatura aislada, sino como participante de un orden social.

Reflejando los valores de la cultura, estos deseos pueden variar desde las demandas relativamente limitadas de un salvaje cazador de cabezas o un campesino primitivo, preocupado apenas por algo más de lo estrictamente esencial, hasta los deseos aparentemente insaciables de un individuo moderno, constantemente afectado por la persistente tendencia a comprar, poseer, gozar gastar pero la necesidad de cualquiera de los mismos de una vivienda que reúna los elementos mínimos esenciales para habitar con su familia es el principal motivo de su trabajo y uno de los deseos que no todas las ocasiones se puede satisfacer.

"Las principales ciudades se formaron hacia el año 5000 a.C. en Egipto, la India, Mesopotamia, pero el número de habitantes ciudadanos en el mundo fue relativamente pequeño hasta antes del siglo XIX. La antigua Roma, probablemente la ciudad más grande que existió antes de la creación de Londres del siglo XIX, no tuvo nunca, en sus épocas de mayor población más de un millón de habitantes, pero quizás no más de 1 ó 2% de la población del mundo antiguo vivió en ciudades."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Horton, Paul B. y Hunt, Chester L.; tr. Rafael Moya García. *Sociología*, 3ª edición. Editorial Mc. Graw-Hill, México, D. F. pag. 222.

A pesar de estas poblaciones comparativamente pequeñas, las ciudades han ejercido en todo tiempo una gran influencia sobre sus sociedades; el ambiente rural y las tribus aisladas pueden jugar un papel histórico sólo por sus relaciones con la ciudad. Atada a la tierra, arraigada fuertemente en las tradiciones y con perspectivas limitadas al estrecho foco de la vida rural o tribal, la pequeña comunidad entra a la historia universal sólo cuando la precipitan fuerzas extrañas.

Actualmente, las grandes ciudades se han llenado de habitantes que se trasladan de la vida rural a las grandes ciudades ya que todo el desarrollo de la vida humana se ha realizado en la vida urbana y difícilmente este desarrollo podrá llegar a ellos de permanecer pasivos en su lugar de origen, el tema que nos ocupa en realidad no es éste, sino, es el resultado o efectos del mismo y uno de los efectos principales sin duda será el de "la escasez vivienda" ya que al trasladarse esta gran cantidad de individuos, ¿Cómo se ha de satisfacer el problema de la vivienda?, que día con día aumenta debido al crecimiento de las ciudades.

En los momentos de fuerte crecimiento, grandes masas de población acuden a las ciudades donde tienen que ser alojadas, muchas veces de forma precaria. Durante las crisis, la ciudad se vuelve sobre sí misma, y las expectativas de promoción social se esfuman y el deterioro de grandes zonas de la ciudad llega a hacerse irreversible.

En muchas de las ciudades, una parte de esas viviendas construidas de forma precipitada, se convierte en una auténtica pesadilla, así barrios enteros de las ciudades son fuente permanente de conflictos y de movimientos sociales, convirtiéndose la vivienda en uno de los objetivos prioritarios de dichos movimientos.

La vivienda ha constituido y constituye aún en la actualidad un objeto frecuente de investigación sociológica. A fin de cuentas hay que tener en consideración que una buena parte de la vida, de las personas transcurre entre las paredes de sus viviendas.

## I. F. DEFINICIONES LEGISLATIVAS.

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el señor licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, como medio para satisfacer las necesidades de la vivienda que desde la década pasada imperaban y que no se han podido solucionar, el día 29 de diciembre de 1983 fue creada la Ley Federal de Vivienda.

Dicha ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984, la cual es reglamentaria del artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de Orden Público e Interés Social y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El análisis de dicha ley será tema de otro subcapítulo, mientras tanto podemos ubicar en la misma el concepto de "Vivienda de Interés Social" en su manifestación legislativa la cual se encuentra determinada en el artículo tercero párrafo segundo de la Ley Federal de Vivienda, y de dicho artículo tercero, copiamos en lo conducente lo que es del tenor literal siguiente:

"ART. 3º.- Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate."<sup>19</sup>

### *DISTINCIÓN ENTRE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y VIVIENDA POPULAR.*

Es importante señalar, que estos dos tipos de vivienda que son materia del presente trabajo son fáciles de confundir, ya que los dos están destinados a personas de bajos recursos, pero más que nada se crea esta confusión en virtud de que la legislación vigente para el Distrito Federal no distingue entre las mismas, por lo que hemos consultado la legislación aplicable para el Estado de México, la cual es más

---

<sup>19</sup> Ley Federal de Vivienda. Colección Porrúa. 13ª edición. Editorial Porrúa. S. A. México. D.F. 1995. pag. 243.

explícita y da sus respectivas definiciones en el "Artículo 194 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México".<sup>20</sup>

#### VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.

Aquella cuyo valor al término de su edificación no exceda de la cantidad que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general elevado al año de la zona económica o área geográfica que corresponda.

#### VIVIENDA POPULAR.

Aquella cuyo valor al término de su edificación, no exceda de la cantidad que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año en la zona económica o área geográfica que corresponda.

Así pues, la única distinción que se observa entre ambas definiciones, son los valores económicos de cada una estas viviendas, pero es importante señalar que con base en el monto del valor de las mismas de acuerdo al avalúo tipo que se practique, se determinarán todos y cada uno de los impuestos con los que serán gravadas como es el caso del "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles" y en el Estado de México por su equivalente el llamado "Traslado de Dominio".

#### **I.G. DEFINICIÓN DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES, (I.S.A.I.).**

Tomando como base el análisis de la definición del vocablo "impuesto" en general, podemos ahora analizar en particular la que corresponde al "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles".

---

<sup>20</sup> Ley de Hacienda Municipal, Prontuario de Legislación Fiscal 1998. Editorial Pliego Impresores S.A. de C.V. Toluca Estado de México. 1998 pag. 194.

Tratándose de operaciones realizadas con la intención de transmitir la propiedad de un bien, en particular de un bien inmueble, las partes que concurren a la realización de la misma se verán obligadas al pago del "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", (I.S.A.I.).

Aún cuando no existe definición de este impuesto, la propia ley, "Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", define lo que es la "adquisición", dicha ley la analizaremos en su oportunidad en el presente trabajo, pero mientras tanto señalaremos, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979. Esta Ley inició su vigencia el 1º de enero de 1980 y abrogó a la Ley General del Timbre del 24 de diciembre de 1976. Grava la adquisición de bienes inmuebles y no así el documento como lo hacía la abrogada Ley del Timbre.

El artículo 3º de la mencionada ley señala el concepto de adquisición ya que una "adquisición" se puede presentar en diferentes operaciones reguladas por el derecho: "ARTÍCULO TERCERO.- CONCEPTO DE ADQUISICIÓN.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por adquisición la que se derive de:

I. Todo acto por el que se transmita la propiedad, incluyendo la donación, la que ocurra por causa de muerte, y la aportación a toda clase de asociaciones o sociedades, a excepción de las que se realicen al constituir la copropiedad o la sociedad conyugal siempre que sean inmuebles propiedad de los copropietarios o de los cónyuges.

En las permutas se considerará que se efectúan dos adquisiciones:

II. La compraventa en la que el vendedor se reserve la propiedad, aún cuando la transferencia de ésta opere con posterioridad.

III. La promesa de adquirir, cuando el futuro comprador entre en posesión de los bienes o el futuro vendedor reciba el precio de la venta o parte de él, antes de que se celebre el contrato prometido o cuando se pacte alguna de estas circunstancias;

IV. La Cesión de Derechos del comprador o del futuro comprador en los casos de las fracciones II y III que anteceden respectivamente;

V. Fusión y escisión de sociedades;

VI.- La Dación en pago y la liquidación, la reducción de capital, pago en especie de remanentes, utilidades o dividendos de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles.

VII. Constitución de usufructo, transmisión de éste o de la nuda propiedad, así como la extinción del usufructo temporal.

VIII. Prescripción Positiva e Información de dominio judicial o administrativa.

IX. La Cesión de Derechos del heredero, legatario o copropietario, en la parte relativa y en proporción a los inmuebles.

X. Enajenación a través de fideicomiso, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

XI. La división de la copropiedad y la disolución de la sociedad conyugal, por la parte que se adquiriera en demasía del por ciento que le correspondía al copropietario o cónyuge;

XII. La Cesión de derechos en los contratos de arrendamiento financiero, así como la adquisición de los bienes materia del mismo que se efectúe por persona distinta del arrendamiento;"<sup>21</sup>

La definición de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles". (I.S.A.I) que proponemos es la siguiente: "ES EL IMPUESTO AL QUE ESTÁN OBLIGADAS A PAGAR LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES QUE ADQUIERAN INMUEBLES QUE CONSISTAN EN EL SUELO, EN LAS CONSTRUCCIONES O EN EL SUELO Y LAS CONSTRUCCIONES ADHERIDAS A EL ASÍ COMO LOS DERECHOS RELACIONADOS CON LOS MISMOS. EL IMPUESTO SE CALCULARÁ APLICANDO LA TASA DEL 2% AL VALOR DEL INMUEBLE."

Así pues, al realizarse operaciones en las que se transmita la propiedad de un bien inmueble, se generará el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, este impuesto a pesar de ser un impuesto de carácter federal regulado por la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, la aplicación de la misma se encuentra suspendida por lo que se ha convertido en un impuesto de aplicación local, regulado por la ley correspondiente en cada entidad, en el caso del Distrito Federal, por el Código Financiero y en el Estado de México por la Ley de Hacienda Municipal.

En sus diferentes ámbitos, el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, recauda cantidades considerables por la variedad de operaciones en que se causa.

---

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. 31 de diciembre de 1979. pag. 7.

La vinculación que pretendemos hacer entre el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y la escasez de vivienda, estriba en la propuesta de destinar la recaudación del mismo, para la construcción de viviendas "de Interés Social" y "Populares", ya que las mismas son consideradas de bajo costo y además son la solución para poder dotar de vivienda a las clases más desprotegidas que cuentan con menores oportunidades y medios económicos, para poder adquirir una vivienda común del mercado inmobiliario.

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

##### II.A.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD FISCAL DEL ESTADO.

El Poder Tributario que ejercen en México, tanto la Federación como los Estados, a través del Congreso General y de las legislaturas locales, no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a limitaciones establecidas en la Constitución General de la República.

Algunas de esas limitaciones establecidas en la Constitución tienen el carácter de "Garantías Individuales", o lo que es lo mismo, de "Derechos Subjetivos Públicos" y constituyen una parte de las limitaciones al poder del Estado, en sus aspectos Legislativo y Ejecutivo, que hacen del Estado Mexicano un Estado de Derecho.

##### LA GARANTÍA O PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El Principio de Legalidad de la actividad Fiscal se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, que a la letra dice:

"Art. 31.- Son obligaciones de los Mexicanos:

...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." <sup>1</sup>

Al disponer el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que son obligaciones de los mexicanos "Contribuir para los gastos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no solo establece que para la validez

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Porrúa. 117ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1998. pag. 39.

constitucional de un tributo es necesario que, primero esté establecido en la ley, segundo sea proporcional y equitativo y, tercero sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el pago de impuestos imprevisibles o a título particular sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación del Estado o Municipio en que resida. Es decir, el Principio de Legalidad significa que la ley que establece el tributo además de determinarlo debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; esto es, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto, la base y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. En resumen, el Principio de Legalidad en Materia Tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del Derecho Penal, "nullum tributum sine lege".

Un reforzamiento constitucional de este fundamento se encuentra en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, que garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades si no es conforme a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. "Este precepto reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden constitucional, a tal punto, que a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho." <sup>2</sup>

El impuesto, dentro de la doctrina fiscal y en nuestra legislación sobre la materia, puede ser definido como: la prestación o carga con que el Estado, en ejercicio de su soberanía financiera, y en razón de la solidaridad nacional, grave al causante como contribuyente para los gastos de interés general, corolario inmediato de esta definición, es que la gravación de regirse por normas fijas de justicia social; a ello obedece en nuestro derecho, y de modo concreto en la Constitución General de la República, que el principio de justicia distributiva del impuesto, y el requisito o exigencia de que aquel debe ser proporcional. Dos son los métodos o sistemas que han prevalecido en el sistema financiero para fijar el impuesto: el de comprobación directa o el indiciario. En lo que toca a la Ley Mexicana ésta ha adoptado de modo preponderante el empleo del sistema inquisitivo o de comprobación directa, que se lleva a efecto en el momento de la presentación de la declaración del causante, y si la investigación sobre la veracidad de ésta resulta deficiente, por causas imputables al declarante, la ley, por vía de autentica excepción, recurre al método indiciario, es

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 14ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1981. pag. 495.

decir al análisis de los signos externos del causante para fijar la capacidad de éste, en relación con el impuesto, sin embargo, esta medida de excepción no puede autenticarse con una calificación "arbitraria", ya que debe fundarse en signos externos y en relativos a negocios similares al que va a ser objeto de la calificación.

Los términos que usó la Constitución, para fijar que los impuestos han de ser proporcionales y equitativos deben interpretarse en el alcance estrictamente fiscal empleado sin duda por el constituyente, exigiendo que el impuesto se aplique en forma flexible haciendo que el importe exigido en cada caso corresponda cuantitativamente a las operaciones, ingresos, utilidades o capital que afecta; pues si se quisiera que la igualdad y prioridad de los impuestos se examinara en vía de amparo (vía judicial) no con respecto a una ley en particular y su campo de acción sino con vista a todos los preceptos fiscales de todas las leyes expedidas en cualquier competencia.

Al disponer la Constitución Federal, que los tributos deben destinarse al pago de los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que reside el contribuyente, no exige que el producto de la recaudación de los mismos vaya a dar a una caja común en la que se mezcle con el producto de los demás impuestos y así se pierda su origen, sino que lo que dicho numeral prohíbe es que se destinen al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad.

Ya que el problema de la escasez de vivienda en México, no únicamente se presenta en un lugar determinado del territorio nacional, sino en toda la Federación, el destinar un ingreso determinado en beneficio de un problema en particular como es el caso del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, para la construcción de viviendas, no se podría considerar prohibido por los mandamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos, sin embargo, si esta propuesta, se estableciera en la Constitución, por la magnitud de la importancia del problema de la escasez de la vivienda, tendría el fundamento a nivel legislativo de mayor jerarquía por lo que su cumplimiento sería de observancia mayor.

La Constitución en el artículo 31, fracción IV., establece una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de Proporcionalidad y Equidad determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto, el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del multicitado precepto constitucional debe superarse, porque el señalamiento de que con los impuestos deben cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que

los tributos se destinen desde su origen por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial cualquiera que sea a la forma en que el mismo se fije o distribuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos, se destinen a fines diferentes a los del gasto público.

Es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal; para lograrlo, infinidad de países han celebrado convenciones, convenios y *modus vivendi*, y existen normas de derecho tendientes a evitar la doble tributación; pero consistentemente buscadas por el legislador para lograr diversos fines, como lo son; graduar la imposición o para hacerlo más fuerte a través de dos gravámenes que se completen en lugar de aumentar las cuotas del primeramente establecido; buscar un fin social extrafiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos; aún tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otras que claramente dan lugar a ella, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello la Constitución; lo que podría violar lo dispuesto en la Carta Magna es que en diversos tributos se rompa la Proporcionalidad y Equidad que deben satisfacer.

El Congreso de la Unión, operando como legislatura local del Distrito Federal, tiene competencia para legislar en materia fiscal, en todo lo relativo a esta entidad conforme lo preceptúa la fracción VI del artículo 73 Constitucional, al respecto opina el maestro Ignacio Burgoa Orihuela lo siguiente: "Esta competencia... es abierta o enunciativa, pues aunque la correspondiente función legislativa debe someterse a las bases que esta disposición constitucional consigna,... puede dictar leyes en materia distinta de las que según el mismo ordenamiento componen su ámbito competencial legislativo federal." <sup>3</sup>

El Congreso de la Unión, como órgano de la federación encuentra su fundamento constitucional para legislar en materia fiscal en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 de la Constitución y al respecto el maestro Burgoa opina: "...el Congreso de la Unión tiene una competencia cerrada o limitada, ya que, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución..." <sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D.F. 1991. pag. 644.

<sup>4</sup> *Ibid.* pag. 644.

Insistir en que se fundamente a nivel Constitucional el hecho de que un ingreso de carácter fiscal sea destinado a un beneficio en particular, como es el caso del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles a la construcción de viviendas de bajos costos (Interés Social y Populares), es importante, ya que la observancia de los preceptos constitucionales reviste mayor cumplimiento en las obligaciones del gobierno en general.

## **II.A.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR.**

Uno de los principales fundamentos Constitucionales del Derecho Social se ubica en el artículo 4º Constitucional, (dicho artículo contiene la Garantía Individual de Igualdad), no es de extrañar que el "Derecho a la Vivienda", del que goza todo mexicano se encuentre comprendido en el cuarto párrafo del mencionado artículo, el cual entre otras disposiciones determina:

"ARTÍCULO 4º.- ...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." <sup>5</sup>

En virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, se creó este artículo 4º en el que se recogieron diversos temas cuya reglamentación a nivel Constitucional se estimó necesaria.

Posteriormente, el 7 de febrero de 1983 se estableció el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa. Gran parte del pueblo mexicano no ha podido alcanzar ese nivel de bienestar, y pese a los esfuerzos hechos en las últimas décadas todavía la población marginada en el campo y de la ciudad no lo ha logrado. La nueva norma constitucional señala un propósito político al que debe ajustarse la acción gubernativa, pues sin duda el "Derecho a la Vivienda" supone la creación de un derecho social en beneficio de las clases más pobres de la sociedad.

---

<sup>5</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. pag. 10.

En relación con el párrafo cuarto del artículo 4º Constitucional, las sabias palabras del Doctor Mario de la Cueva para quien, desde el Imperio Romano, la necesidad de habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, a grado tal, que según dice en un poema titulado -Los trabajos y los días-, Hesiodo consignaba que para el hombre lo más importante era la casa, la mujer y el buey labrador. Agregó el maestro, que dejaba a los expertos averiguar si el poeta había colocado en forma intencionada, en primer término a la casa, pues la realidad social ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barrancas de nuestros tiempos.

Este artículo 4º constitucional, consagra el derecho fundamental a la vivienda, al establecer que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, por lo que los ordenamientos legales deberán establecer los instrumentos y apoyos necesarios para tal objetivo.

Son acciones prioritarias del gobierno las tendientes a fomentar la construcción de la viviendas de Interés Social y Populares, rescatar inmuebles y zonas históricas, así como favorecer la constitución del régimen de propiedad en condominio.

Para alcanzar los objetivos planteados, es indispensable alentar la participación decidida de los sectores público, social y privado, dedicados a la promoción de vivienda, en el proceso de urbanización y construcción de viviendas para las personas de menores ingresos.

Las construcciones de viviendas de Interés Social y Populares, constituyen un factor de gran importancia para elevar el nivel de vida de quienes habitan en inmuebles dañados, vecindades y zonas marginadas de la Ciudad de México.

El "Derecho a la Vivienda", no se ha visto realizado totalmente como entendemos, más que nada por cuestiones económicas del país que no han permitido hacer posible el enunciado de tal garantía pero; ¿Qué pretende en rigor con su inclusión en el artículo 4º Constitucional? hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios (industrial-constructor, comerciante, empresario en general) sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna, evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones imprevistas, pues la evolución a la que ha llegado la población mexicana ya no puede permitir este deterioro social ni debe prologarse por más tiempo el cúmulo de problemas que

representa su solución. Obligación de la nación es hacer realidad de su esplendorosa riqueza de propósitos tan elemental derecho.

Es éste, un nuevo encuentro con altos y excelentes propósitos -en este caso para superar un conocido déficit habitacional que padecemos- lo cual de ninguna manera se traduce en un derecho accionable ante los tribunales constitucionales de amparo por su incumplimiento, aún cuando se encuentra comprendido entre las garantías individuales de todo mexicano. No cabe otro comentario que los mismos que se han expresado con anterioridad respecto de esas formas especiales de estructurar propósitos de la administración pública, manifestados a nivel constitucional. Pero de ninguna manera podríamos hablar de apoyos a una libertad de acción de los individuos, cuya negativa o insuficiencia resulte reclamable mediante una acción de amparo.

Sin embargo, la idea de la falta de recursos para proporcionar una vivienda digna a la población, lleva al gobierno en general a determinar beneficios inclusive hasta fiscales a los particulares para que desarrollen esa actividad a bajos costos y sin obstáculos administrativos que entorpezcan dicha actividad. Pero hay que ir más allá de esto para poder encontrar recursos suficientes de todo lo que aporta la población para poder lograr tan importante meta.

Desde que se ha velado por los intereses de la clase trabajadora, ésta ha contado con diferentes beneficios, entre otros una de las prestaciones con las que cuenta, es el "Derecho a la Vivienda" motivo por el cual se incluye en el artículo 123 Constitucional tal beneficio.

El constituyente de 1917, decidió establecer, en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época. Así, las disposiciones contenidas en el artículo 123 Constitucional integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

En el Artículo 123 Constitucional apartado "A" fracción XII se establece:

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

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

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

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran la propiedad tales habitaciones.

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

La negociaciones a que se refiere el párrafo primero, de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".<sup>6</sup>

Este artículo, muestra el propósito del legislador de proteger a los trabajadores en diversos aspectos fundamentales de la vida; el hogar, la educación de sus hijos, la salud, etc.

Habitar una casa decorosa es condición indispensable para lograr un nivel aceptable de vida, fundar una familia y procurar que sus miembros puedan desarrollarse en un medio favorable para la clase trabajadora de las unidades y del campo esa necesidad no ha sido aún atendida cumplidamente. Son muchos los mexicanos que viven en condiciones miserables: sus casas son antihigiénicas, insuficientes para satisfacer las más elementales necesidades de la familia. El Congreso Constituyente de 1917 consideró el problema y estableció obligaciones a cargo de los patrones para tratar de resolverlo. En 1917 se reformó la fracción XII y se creó el Fondo Nacional de la Vivienda, fondo que administra un organismo, -el INFONAVIT- integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones. La

finalidad del instituto es proporcionar habitaciones a los trabajadores, y que éstos puedan adquirir la propiedad.

Se establece, que la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la construcción de depósitos en favor de los trabajadores. Esta prestación viene a sustituir al sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente.

El artículo 4º Constitucional consagra una garantía fundamental de igualdad recordemos las palabras del maestro Burgoa al respecto: "...la igualdad tiene como centro de imputación al ser humano en cuanto tal, es decir, en su implicación de persona, prescindiendo de la diferente condición social, económica o cultural en que se encuentre o pueda encontrarse dentro de la vida comunitaria." <sup>7</sup> Sin embargo, y en relación con lo anterior el poder solucionar el problema de la escasez de vivienda, es cumplir con una "Garantía Social", ya que las proporciones del mismo son tan amplias que cuando en cumplimiento de una "Garantía Individual de Igualdad" se otorgue vivienda a los ciudadanos que la necesitan se cumplirá en beneficio del "Interés Social", "...ambos conceptos, el de garantía social y el de interés social se encuentran inextricablemente unidos. Esta vinculación implica que la garantía social es una forma jurídica de preservar los intereses sociales, constituyendo éstos el objeto de dicha preservación." <sup>8</sup>

Podemos resumir, que el "Derecho a la Vivienda" que todo ciudadano tiene se encuentra contemplado por el artículo 4º Constitucional. Para aquellas personas que cuentan con una relación obrero-patronal su derecho a la vivienda, se encuentra además amparado por el artículo 123, fracción XII de la Constitución.

Así, hemos ubicado el fundamento constitucional del "Derecho a la Vivienda", sin embargo las viviendas de "Interés Social y las "Populares", no se encuentran contempladas por ningún artículo de la Constitución, aún cuando son de suma importancia como recurso para dotar de vivienda a todos los ciudadanos de bajos recursos en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 4º del mismo ordenamiento.

Las llamadas viviendas de "Interés Social" y las "Populares", se distinguen de las viviendas del mercado en general, por el bajo costo de las mismas, estas gozan del beneficio que les otorgan acuerdos para la exención o reducción del pago de derechos e impuestos que generan, sin embargo las mismas no se encuentran contempladas a nivel Constitucional, ya que el legislador preocupado por el problema

social de la vivienda, ha otorgado el derecho a la misma, a todo ciudadano sin embargo no se ha preocupado por determinar como ha de tener acceso a ese beneficio el ciudadano de bajos recursos que es el más necesitado de una vivienda, éste no puede aspirar a una vivienda del mercado en general, el hacer mención de la existencia de viviendas "de Interés Social" y las "Populares" a nivel Constitucional, obliga al gobierno de manera más estricta al cumplimiento de esta obligación.

Asimismo, es necesario que los beneficios fiscales que se otorguen a dichas viviendas no encuentren su base únicamente en acuerdos expedidos por el Jefe del Distrito Federal, sino que se disponga en un ordenamiento legal de mayor jerarquía y de manera definitiva, como es el caso del Código Financiero para el Distrito Federal o bien y si es necesario que la Constitución los contemple pues que así sea.

## **LEGISLACIÓN FISCAL.**

El mes de noviembre tiene una particular relevancia en materia económica y tributaria para nuestro país, en virtud de que es en este mes cuando el Ejecutivo Federal tiene la obligación constitucional de hacer llegar al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, para su revisión, discusión y, en su caso aprobación.

Dentro del paquete económico presentado al Congreso de la Unión, se incluye la iniciativa de ley que modifica diversas disposiciones fiscales, por lo que los principales cambios propuestos en materia tributaria por el Ejecutivo pudieran tener un impacto en la economía del país.

Según lo establece el Ejecutivo Federal la iniciativa de reformas, tiene como objetivo primordial "presentar propuestas que atienden las inquietudes de los contribuyentes en materia de simplificación administrativa y las necesidades de las diversas actividades económicas que se desarrollan en el país, cuyo propósito es mejorar el marco jurídico impositivo y hacerlo cada vez más sencillo, proporcional y equitativo."

Entre las iniciativas presentadas y que tienen relación con el tema que se trata en el presente trabajo destacan las siguientes:

## **IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**

Se sugirió y se aprobó establecer que las personas morales que enajenen bienes inmuebles a personas morales que por disposición legal no puedan conservar su propiedad, no paguen el Impuesto sobre la Renta producto de su enajenación por concepto de dación en pago, o adjudicación fiduciaria.

En este mismo orden de ideas, se precisa que la determinación del impuesto correspondiente lo deberá efectuar la persona moral que reciba el bien el momento de su enajenación a terceros.

## **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.**

En el caso de enajenación a plazo y contratos de arrendamiento financiero, se diferirá (mediante un mecanismo especial y en ciertos casos) el pago del Impuesto al Valor Agregado correspondiente a los intereses hasta el mes en que éstos efectivamente se perciban.

En el caso de arrendamiento financiero, esta disposición sólo aplicará a contratos celebrados con el público en general. Asimismo se precisa que este tratamiento sólo aplicará siempre que el contribuyente no haya optado por considerar como ingreso obtenido en el ejercicio el total del precio pactado.

## **II.B. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Por toda transmisión de propiedad de un bien inmueble, se generan impuestos tanto por la enajenación como por la adquisición de los mismos.

La traslación de dominio de bienes inmuebles, sea en forma onerosa o gratuita, genera créditos fiscales de índole Federal o Local.

Los impuestos federales que pueden causarse son:

-IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

-IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. (Con aplicación suspendida).

-IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, y

-el único impuesto local que actualmente se causa en el Distrito Federal, que es el IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. (LOCAL).

Con la finalidad de conocer sus principales elementos, las leyes que los regulan y los supuestos que los causan, hemos realizado un breve análisis a las leyes de las cuales emanan.

El Código Fiscal de la Federación vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, el cual entró en vigor el día 1o. de enero de 1983, establece en sus artículos:

"ARTICULO 1o.- Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalan expresamente .

Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes." 9

Hemos subrayado, la última parte del primer párrafo de este artículo, por la importancia que reviste para el estudio que realizamos en el presente trabajo de tesis, ya que en el mismo encontramos la autorización que da la ley por medio del Código Fiscal de la Federación, para que se pueda destinar una contribución en este caso el llamado "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", para un gasto público específico como lo es el de la "vivienda", en especial la "de Interés Social" y la "Popular".

Con fundamento en el contenido de este artículo, se puede reglamentar el desvío justificado de un ingreso en beneficio de un problema social, más aún si encontrará su fundamento a nivel Constitucional, dicho destino tendría un respaldo legal de mayor jerarquía.

"ARTICULO 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III, IV de este artículo..."<sup>10</sup>

En este artículo se encuentra el concepto de impuesto ya analizado.

Las fracciones II, III, IV del artículo segundo del Código Fiscal se refieren a las Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras y Derechos respectivamente, las cuales no son materia del presente trabajo.

---

<sup>10</sup> Ibid. pag. 724.

## II. C. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

La actual Ley del Impuesto sobre la Renta entró en vigor el día 1o. de enero de 1981, misma que con el transcurso del tiempo ha tenido varias modificaciones.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.<sup>11</sup>

Grava la utilidad:

1. Del enajenante, en cualquier acto oneroso en el que se trasmita un bien inmueble, como por ejemplo la compraventa o la aportación de un inmueble en una sociedad.
2. Del adquirente, al considerar que en su patrimonio hay un ingreso, como en la adquisición por donación o prescripción.
3. Del adquirente, cuando existe una diferencia mayor al 10%, sobre el valor del avalúo y el precio, (este supuesto se encuentra regulado por el Reglamento de la presente Ley en su artículo 129 "A" el cual más adelante se analizará), como en los casos de la adjudicación de bienes por remate y la escritura que le da forma a la compraventa en abonos una vez pagado el precio.

La Ley del Impuesto sobre la Renta, contempla el llamado "Impuesto sobre enajenación de Bienes", entendiéndose "bienes" en general incluyendo acciones de una sociedad determinada, pero esta modalidad del impuesto es causada únicamente por el enajenante de dichos bienes también contempla el "Impuesto sobre la Renta por Adquisición de Bienes", en este caso sí es causado por el adquirente del bien y puede darse el supuesto en la adquisición de un "Bien Inmueble"

El Impuesto sobre la Renta de Adquisición de Inmuebles; lo causa el adquirente de el bien cuando el valor de avalúo exceda en más de un 10% al monto de la contraprestación pactada por la operación de que se trate. (El artículo 129 "A" del Reglamento del Impuesto sobre la Renta, determina los lineamientos a seguir para poderlo calcular.)

---

<sup>11</sup> Ley del Impuesto sobre la Renta, Prontuario Fiscal Correlacionado 1998. Ob. Cit. pag. 14.

## II. D. LEY DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES.

La Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, grava a las personas físicas o morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en territorio nacional. (ARTÍCULO 1o.)

"La Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979 e inició su vigencia el 1o. de enero de 1980, derogando a la Ley General del Timbre de 24 del diciembre de 1975. Su aplicación está suspendida en el Distrito Federal y en los Estados que se coordinaron fiscalmente con la Federación (En la actualidad todos los Estados están coordinados).

El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, pasó a formar parte de algunas leyes de Hacienda locales, sustituyendo en su caso, al impuesto local sobre Traslación de Dominio, aún cuando en algunos Estados lleva este nombre como es el caso del Estado de México."<sup>12</sup>

**SUJETO DEL IMPUESTO.** Los sujetos del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles son las personas físicas o morales que adquieran inmuebles.

**OBJETO DEL IMPUESTO.** El objeto de dicho 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.

Resulta innecesario, señalar tanto la tasa como el período de pago de este impuesto ya que como lo mencionamos la aplicación de la presente ley se encuentra suspendida.

---

<sup>12</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Derecho Notarial, 6ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1993, pag. 317.

## II. E. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y su Reglamento el 19 de diciembre de 1979; ambos iniciaron su vigencia el 1° de enero de 1980. Posteriormente el Reglamento fue abrogado y uno nuevo entró en vigor el 1o. de marzo de 1984.

El Impuesto al Valor Agregado, sustituye entre otros, al de Ingresos Mercantiles, grava la enajenación de construcciones no destinados a casa habitación.

**SUJETO DEL IMPUESTO.** El contribuyente es el enajenante, por ejemplo el vendedor no el comprador, aunque éste deba pagárselo a aquel.

"ARTÍCULO 1°. Están obligadas al pago del Impuesto al Valor Agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

### 1. Enajenen bienes..."<sup>13</sup>

El análisis de los elementos del impuesto que regula la "La Ley de Impuesto al Valor Agregado", igualmente resulta innecesario en el desarrollo del presente trabajo ya que aún cuando el mismo se genera en el momento en que se transmite la propiedad de un bien inmueble, una vivienda nunca lo causará, (este impuesto se causa cuando se enajenen locales comerciales, inmuebles destinados a uso mercantil, etc.).

## II.F. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Código Financiero del Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994 y entró en vigor el 1° de enero de 1995, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el C. licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León.

---

<sup>13</sup> Ley del Impuesto al Valor Agregado, Prontuario Fiscal Correlacionado 1998. Ob. Cit. pag. 648.

El Código Financiero del Distrito Federal deroga a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1982.

En el Código Financiero del Distrito Federal en su Capítulo II, se encuentra regulado el llamado "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", materia del presente trabajo, tratándose pues de un impuesto local, como ya lo mencionamos ya que su aplicación de carácter federal se encuentra suspendida.

**SUJETO DEL IMPUESTO.** De acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal, el sujeto del impuesto se determina en el siguiente artículo:

"ARTICULO 156.- Están obligadas al pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, establecido en este Capítulo, las personas físicas y las morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en las construcciones o en el suelo, en las construcciones adheridas a él ubicados en el Distrito Federal, así como los derechos relacionados con los mismos a que este Capítulo se refiere."

"Sólo los bienes que la Federación y el Distrito Federal adquieran para formar parte del dominio público estarán exentos del impuesto a que se refiere este Capítulo."<sup>14</sup>

**OBJETO DEL IMPUESTO.** El objeto del impuesto es la adquisición de inmuebles de acuerdo con los siguientes supuestos.

Se entiende por adquisición, la que se derive de:

I. Todo acto por el que se transmita la propiedad, incluyendo la donación, la que ocurra por causa de muerte y la aportación a toda clase de asociaciones o sociedades, a excepción de las que se realicen al constituir la copropiedad o la sociedad conyugal siempre que sean inmuebles propiedad de los copropietarios o de los cónyuges.

En las permutas se considerará que se efectúan dos adquisiciones.

II. La compraventa en la que el vendedor se reserve la propiedad, aún cuando la transferencia de ésta opere con posterioridad;

---

<sup>14</sup> Código Financiero del Distrito Federal, Editorial SISTA, S.A. de C.V. México, D.F. 1998 pag. 3-187.

III. La promesa de adquirir, cuando el futuro comprador entre en posesión de los bienes o el futuro vendedor reciba el precio de la venta o parte de él, antes de que se celebre el contrato prometido o cuando se pacte alguna de estas circunstancias.

IV. La cesión de derechos del comprador o del futuro comprador, en los casos de los puntos II y III que anteceden, respectivamente;

V. Fusión y escisión de sociedades;

VI. La dación en pago y la liquidación, reducción de capital, pago en especie de remanentes, utilidades o dividendos de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles;

VII. Constitución de usufructo, transmisión de éste o de la nuda propiedad, así como la extinción del usufructo temporal;

VIII. Prescripción positiva e información de dominio judicial o administrativa;

IX. La cesión de derechos de heredero, legatario o copropietario, en la parte relativa y en proporción a los inmuebles.

Se entenderá como cesión de derechos la renuncia de la herencia o legado efectuado después de la declaratoria de herederos o legatarios;

X. Actos que se realicen a través de fideicomiso, así como la cesión de derechos en el mismo, en los siguientes supuestos:

a) En el momento en el que el fideicomitente designa o se obliga a designar fideicomisario diverso de él, y siempre que no tenga derecho a readquirir del fiduciario los bienes.

b) En el momento en el que el fideicomitente pierda el derecho a readquirir los bienes del fiduciario, si se hubiera reservado tal derecho.

c) En el momento en el que el fideicomitente ceda los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso, si entre éstos se incluye el de que dichos bienes se transmitan a su favor.

d) En el momento en el que el fideicomitente transmita total o parcialmente los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso a otro fideicomitente, aún cuando se reserve el derecho de readquirir dichos bienes.

e) En el momento en el que el fideicomisario designado ceda los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso, o dé instrucciones al fiduciario para que transmita la propiedad de los bienes a un tercero. En estos casos, se considerará que el fideicomisario adquiere los bienes en el acto de su designación y que los enajena en el momento de ceder sus derechos o de dar dichas instrucciones.

XI. La división de la copropiedad y la disolución de la sociedad conyugal, por la parte que se adquiriera en demasía del por ciento que le correspondía al copropietario o cónyuge;

XII. La cesión de derechos en los contratos de arrendamiento financiero, así como la adquisición de los bienes materia del mismo que se efectúe por persona distinta del arrendatario;

XIII. Las operaciones de traspaso de dominio de inmuebles celebrados por las asociaciones religiosas, constituidas en los términos de la ley de la materia.

**BASE GRAVABLE.** La base gravable de este impuesto, es el valor mayor que resulte de comparar: el precio de adquisición; el valor catastral; y el valor del avalúo practicado por autoridad fiscal.

El valor del inmueble que se considerará para efectos del artículo 156 del Código Financiero, será el que resulte más alto entre el valor de adquisición, el valor catastral y el valor que resulte del avalúo practicado por la autoridad fiscal o por avalúo vigente practicado por personas autorizadas por la misma, el cual, cuando se trate de adquisición por causa de muerte, en cualquier caso deberá estar referido a la fecha de la adjudicación de los bienes de la sucesión.

Para determinar el valor del inmueble, se incluirán las construcciones que en su caso tenga, independientemente de los derechos que sobre éstos tengan terceras personas, salvo que se demuestre fehacientemente ante la autoridad fiscal, que dichas construcciones se realizaron con recursos del adquirente y que la operación de adquisición del suelo se encuentra inscrita en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. Para los fines de este impuesto, se considerará que el usufructo y la nuda propiedad tienen, cada uno de ellos, el 50% del valor del inmueble.

Cuando con motivo de la adquisición, el adquirente asuma la obligación de pagar una o más deudas o de perdonarlas, el importe de ellas se considerará parte del valor de adquisición.

Los avalúos que se realicen para efectos de este impuesto, deberán ser practicados por las personas morales que cuenten con autorización y por los peritos valuadores registrados, ajustándose a los procedimientos y lineamientos técnicos y manuales de valuación técnicos emitidos por la autoridad fiscal.

En caso contrario, dichas personas morales autorizadas y peritos registrados se harán acreedores a la suspensión o cancelación definitiva de la autorización o registro y a las sanciones pecuniarias a que haya lugar, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudieran incurrir en el caso de la comisión de algún delito fiscal.

Tratándose de impuestos de inmuebles destinados a vivienda, los propios contribuyentes podrán determinar el valor del inmueble, aplicando el procedimiento y los valores de referencia del Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria y de Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores, utilizando los formatos que para tal efecto sean aprobados por la autoridad fiscal.

**PERÍODO DE PAGO.** El pago del impuesto deberá hacerse mediante declaración, a través de la forma oficial autorizada, que se presentará dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se realicen cualquiera de los supuestos que a continuación se señalan:

I. Cuando se constituya o adquiera el usufructo o la nuda propiedad. En el caso de usufructo temporal, cuando se extinga;

II. Cuando se adjudiquen los bienes de la sucesión, así como al cederse los derechos hereditarios o al enajenarse bienes por la sucesión. En estos dos últimos casos, el impuesto se causará en el momento en que se realice la cesión o la enajenación, independientemente del que se cause por el cesionario o por el adquirente;

III. Cuando se realicen los supuestos de enajenación a través de fideicomiso;

IV. A la fecha de que cause ejecutoria la sentencia de la prescripción positiva, a la de la resolución correspondiente, en los casos de información de dominio y de la resolución judicial o administrativa que apruebe el remate;

V. En los contratos de compraventa con reserva de dominio y promesa de venta, cuando se celebre el contrato respectivo;

VI. En los contratos de Arrendamiento Financiero, cuando se cedan los derechos respectivos o la adquisición de los bienes materia del mismo la realice una persona distinta del arrendamiento, y -

VII. Cuando los actos de que se trate se eleven a escritura pública o se inscriban en el Registro Público, o si se trate de documentos privados, cuando se adquiera el dominio del bien conforme a las Leyes.

El contribuyente, podrá pagar el impuesto por anticipado. Tratándose de adquisiciones a plazos la autoridad fiscal podrá fijar las reglas para permitir el pago del impuesto en parcialidades.

Los inmuebles, servirán de garantía por los créditos fiscales que resulten con motivo de diferencias provenientes de los avalúos o determinaciones de valor efectuadas por los contribuyentes, tomados como base para el cálculo del impuesto, los que se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

En las adquisiciones que se hagan constar en escritura pública, los fedatarios que tengan funciones notariales, calcularán el impuesto bajo su responsabilidad y mediante declaraciones lo enterarán en las oficinas autorizadas, dentro del plazo mencionado.

Si las adquisiciones de hacen constar en documentos privados, el cálculo y entero del impuesto deberá efectuarlo el adquirente bajo su responsabilidad.

En los casos en que se celebren en escritura pública o en documento privado, deberá formularse una manifestación en la que se precise la descripción del inmuebles correspondiente, la superficie del terreno y de las edificaciones, especificando las características de éstas, así como la fecha de construcción y estado de conservación, que se acompañará a la declaración respectiva. se presentará declaración por todas las adquisiciones aun cuando no haya impuesto a pagar.

Los fedatarios, no estarán obligados a enterar el impuesto cuando consignen en escritura pública operaciones por las que ya se hubiera pagado el impuesto y acompañen a su declaración copia de aquéllas con las que se efectuó dicho pago.

Cuando resulten diferencias de impuesto, los fedatarios no serán responsables solidarios por las mismas.

Tratándose de fideicomisos con inmuebles en los que el fedatario considere que no se causa el impuesto dicho fedatario deberá presentar aviso a las autoridades fiscales.

Los fedatarios verificarán que los avalúos o las determinaciones de valor efectuadas por los propios contribuyentes, se encuentran vigentes y en el caso de los primeros, que se hayan practicado por personas morales autorizadas y peritos registrados, cuya autorización o registro no se encuentre cancelada o suspendida

Tratándose de inmuebles en condominio, los fedatarios públicos deberán anotar en las escrituras públicas de transmisión de propiedad de bienes inmuebles, así como en la constitución o transmisión de derechos reales sobre los mismos, una descripción general de la construcción del condominio, que comprenda las construcciones de uso común, indicando las medidas y superficies que les corresponda, así como la calidad de los materiales empleados, la descripción de cada departamento, vivienda, casa o local, su número, situación, medidas y superficies, piezas de que conste, espacio para estacionamiento de vehículos. si lo hubieren, los indivisos correspondientes a la localidad, así como la parte proporcional de los derechos sobre las áreas comunes del inmueble.

Cuando la adquisición de los bienes inmuebles opere por resoluciones de autoridades no ubicadas en el Distrito Federal, el pago del impuesto se hará dentro de los treinta días naturales contados a partir de la fecha en que haya causado ejecutoria la resolución respectiva.

Cuando dicha adquisición opere en virtud de actos o contratos celebrados fuera del territorio de la República, o bien a través de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, el impuesto deberá ser cubierto dentro del término de noventa días hábiles contados a partir de la fecha en que surtan efectos en la República los citados actos, contratos o resoluciones.

Hemos mencionado, los elementos del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, que se aplica en el Distrito Federal, ya que con base en el mismo fundamentamos la propuesta de este trabajo, la cual consiste en destinar lo que se recaude de su cobro a la construcción de viviendas "Populares" y de "Interés Social".

## **II.G. REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El Reglamento del Código Fiscal de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de febrero de 1984.<sup>15</sup>

El Reglamento del Código Fiscal de la Federación, contiene diversas disposiciones complementarias, en materia de transmisión de propiedad de inmuebles que gravan el patrimonio de los enajenantes de enajenaciones a plazo, las cuales tienen un tratamiento especial en la Ley del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado, dichas operaciones no son materia del presente estudio, sin embargo, los ingresos que de los mismos obtiene el Estado son considerables y también contribuyen de manera importante para los gastos y desarrollo del mismo.

## **II.H. REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**

El Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de febrero de 1984.

En el caso de Adquisiciones de Inmuebles el reglamento se ocupa de éstas en el Capítulo V. "De los ingresos por Adquisición de Bienes".

Tratándose de adquisiciones por prescripción, el valor de los bienes se determinará mediante avalúo referido a la fecha en que ésta se hubiere consumando, independientemente de la fecha de la sentencia en que se consumó la prescripción adquisitiva, se tomará como tal aquella en que se haya interpuesto la demanda.

En los casos en que se acuda a la prescripción positiva para purgar vicios de los actos por medio de los cuales fueron adquiridos bienes, no quedará gravado el ingreso así percibido.

---

<sup>15</sup> Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Prontuario Fiscal Correlacionado 1998. Ob. Cit. pag. 940.

Tratándose de la sociedad conyugal o copropiedad, el cálculo del impuesto anual así como el pago provisional, respectivamente, deberán efectuarse por cada uno de los copropietarios o cónyuges por la parte de ingresos que le corresponda. Asimismo, en el cálculo del impuesto anual deberán efectuarse en forma proporcional las deducciones relativas a los ingresos que obtengan por adquisición de bienes.

Cuando en un año de calendario las deducciones, sean superiores a los ingresos, la diferencia podrá deducirse de los demás ingresos que el contribuyente deba acumular en la declaración anual correspondiente a ese mismo año después de efectuar, en su caso, las deducciones y la parte de la pérdida.

Hemos mencionado el artículo 129-A, ya que en conjunto con la Ley del Impuesto sobre la Renta, regula el caso en el que el adquirente deberá de pagar dicho impuesto, que por lo general únicamente es causado por el enajenante de estas operaciones. Transcribimos este artículo para su mejor comprensión.

"ARTÍCULO 129-A. En todos los casos de enajenación de inmuebles consignados en escritura pública en los que los adquirentes sean personas físicas o morales a que se refiere el Título III de la Ley, a excepción de las que señala el artículo 73 de la misma, en los que el valor del avalúo exceda en más de un 10% al monto de la contraprestación pactada por la operación de que se trate, los notarios, corredores, jueces y demás fedatarios que por disposición legal tengan funciones notariales, cuando eleven a escritura pública el contrato en que consta la enajenación, calcularán en los términos de artículo 106 de la Ley, el pago provisional que corresponda al adquirente, aplicando el 20% sobre la parte en que el valor de avalúo exceda al de la contraprestación pactada.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no se aplicará cuando:

I. La enajenación se realice mediante algún programa de fomento de la vivienda auspiciado por organismos descentralizados de la federación o de las Entidades Federativas.

II. Se trate de elevar a escritura pública contratos privados de compraventa de inmuebles o de celebrar en escritura pública el contrato definitivo en cumplimiento de un contrato de promesa de compraventa, siempre que se cumpla con lo siguiente:

a) Que el contrato de promesa de compraventa se hubiera celebrado ante fedatario Público.

b) Que tratándose de contratos privados de promesa de compraventa o de venta de inmuebles, se hubiera timbrado para efectos fiscales, se hubieran registrado dentro de los seis meses siguientes al día de la celebración, ante las autoridades fiscales de la

localidad donde se encuentre ubicado el inmueble a fin de que se expidieran a cargo del promitente comprador o del adquirente las boletas de cobro de contribuciones locales que correspondan a dicho inmueble, o bien, se hubiera pagado el impuesto local de adquisición de inmuebles correspondiente a dicho contrato.

c) Que, en su caso, el valor del inmueble que se consideró para efectos de registrar el contrato privado de promesa o de compraventa ante las autoridades locales, o bien para pagar el impuesto local de adquisición de inmuebles correspondiente a dicho contrato, no exceda en más de un 10%, al precio de la enajenación sin considerar el importe de los intereses como parte de dicho precio.

III. El adquirente en el contrato que se eleva a escritura pública, sea una persona distinta de la que adquirió o tenía derecho a adquirir conforme a un contrato privado de promesa de compraventa o de compraventa, caso en el cual deberá cumplirse con lo previsto en la fracción anterior y acreditarse, además que se pagó el impuesto sobre la renta por enajenación de bienes, por las cesiones de derechos que se hubieran pactado por el inmueble de que se trate, o bien, que por dichas operaciones se presentó declaración en los términos del tercer párrafo del artículo 103 de la Ley." <sup>16</sup>

## **LEYES Y REGLAMENTOS REGULADORES DEL INFONAVIT.**

### **II.I.1. EL INFONAVIT, SUS FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y CONCEPTO SOCIAL.**

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entró en vigor el día veintiuno de abril de 1972 "Año de Juárez" siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Licenciado Luis Echeverría Álvarez.

Esta ley, es de utilidad social y de observancia general en toda la República, con la misma se crea el denominado "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES", "INFONAVIT", organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

---

<sup>16</sup> Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Prontuario Fiscal Correlacionado 1998. Ob. Cit. pag. 486.

## EL INFONAVIT, SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES.

La Ley del INFONAVIT, determina en su artículo 3o. que el Instituto tiene por Objeto: (Funciones)

"... I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II.- Establecer y operar un sistema de Financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,

b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV.- Las demás a que se refiere la fracción XII del apartado A. del artículo 123 Constitucional, y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece." <sup>17</sup>

En el artículo 4o., entre otras cosas establece algunas de las atribuciones conferidas al Instituto.

El Instituto, cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.

El patrimonio del Instituto se integra:

- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, (5% sobre el salario de los trabajadores a su servicio) de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, apartado A, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos;
- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;

---

<sup>17</sup> Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 30ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1998.

- Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título: y
- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren los párrafos anteriores.

Los órganos del Instituto serán: La Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidad y de valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

Los recursos del Instituto se destinarán:

- I. Al otorgamiento de crédito a los trabajadores que sean titulares de depósito constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberán aplicarse:
  - a) A la adquisición en propiedad de habitaciones,
  - b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y
  - c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las Instituciones de Crédito, créditos que estas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores.

- II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto.

Estos financiamientos, solo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

El Instituto, podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, financiamientos que éstas hayan otorgado para la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores.

- III. El Instituto, en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales.

cuando se encuentren en igualdad de calidad, precio y oportunidad de suministro a los que ofrezcan otros proveedores;

- IV. Al pago de capital e interés de la subcuenta de vivienda de los trabajadores en los términos de ley;
- V. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto.
- VI. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas, y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines; y
- VII. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Los contratos y las operaciones relacionadas con los inmuebles, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos de habitaciones que se edifiquen 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 para el precio de venta se tendrá como valor el 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. Tanto las garantías como las inscripciones correspondientes se ajustarán sin que se cause impuesto o derecho alguno, no deben efectuarse trámites de registro adicionales.

Los beneficios otorgados a los programas habitacionales que se realizan con fondos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se harán extensivos a los trabajadores derechohabientes de este Instituto, siempre y cuando sean para su uso, y las del monto de la operación así realizada no sea superior al valor de las casas habitación que el mismo proporciona a sus afiliados. Por el excedente se pagarán los impuestos en los términos previstos por las leyes respectivas.

El Instituto, vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue, se destinen al fin para los que fueron concedidos.

El Instituto, no podrá intervenir en la administración operación o mantenimiento de los conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos. Sin embargo actuará como receptor del descuento del 1% del salario conforme a los dispuesto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo y 29 fracción III de la Ley del INFONAVIT, que se destinará a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales en los términos que fije el Reglamento

correspondiente. Para este efecto, el Instituto pondrá a disposición de la persona física o moral que corresponda conforme a dicho Reglamento las cantidades recaudadas.

### **CONCEPTO SOCIAL DE INFONAVIT.**

Institución creada por el gobierno para administrar por medio de un fondo común, aportaciones depositadas por los trabajadores de la iniciativa privada, con la finalidad de construir, reparar, ampliar o mejorar viviendas en su beneficio.

### **LEYES Y REGLAMENTOS REGULADORES DEL FOVISSSTE.**

#### **II.J.1. EL FOVISSSTE, SUS FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y CONCEPTO SOCIAL.**

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entró en vigor el día 1º de enero de 1984, quedando así derogadas todas las disposiciones que se opongan a dicha ley.

De acuerdo con el artículo 1º de esta ley, la misma es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y se aplicará:

... "I.- A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

III.- A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV.- A los Diputados y Senadores, que durante su mandato constitucional se incorporen al régimen de esta Ley."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 30ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1998.

El artículo segundo de la Ley que se comenta determina cada uno de los vértices de la Seguridad Social de los Trabajadores, y en su fracción XIV menciona, "... Los prestamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casa habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos".<sup>19</sup>

### **EL FOVISSSTE, SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES.**

La Ley del FOVISSSTE determina en su artículo 149, las funciones y organización del Instituto.

El Instituto, tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá las siguientes funciones:

- I. Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo;
- II. Otorgar jubilaciones y pensiones;
- III. Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto;
- IV. Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta ley;
- V. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;
- VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas;

---

<sup>19</sup> Ibid. pag. 43.

- VII. Administrar las prestaciones y servicios sociales;
- VIII. Difundir conocimientos y prácticas de prevención social;
- IX. Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;
- X. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; y
- XI. Las demás funciones que confieran esta Ley y sus Reglamentos.

El patrimonio del Instituto lo constituirán:

- ◆ Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones.
- ◆ Las cuotas de los trabajadores y pensionistas, en los términos de esta ley;
- ◆ Las aportaciones que hagan las dependencias y entidades conforme a esta Ley;
- ◆ El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores o de las dependencias y entidades a que se refiere esta Ley;
- ◆ Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a esta Ley haga el Instituto.
- ◆ El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del Instituto;
- ◆ El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta Ley;
- ◆ Las donaciones, herencias y legados a favor del Instituto;
- ◆ Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y entreguen para los servicios y prestaciones que establece la presente Ley, así como aquellos que adquiera el Instituto y que puedan ser destinados a los mismos fines; y
- ◆ Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resulte beneficiario.

Los órganos de gobierno del Instituto serán:

- I. La Junta Directiva.
- II. El Director General.
- III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; y

#### IV. La Comisión de Vigilancia.

Todos los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores para su propia habitación, con los recursos del Fondo para la Vivienda administrados por el Instituto, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal por el doble del crédito y hasta por la suma de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, durante el término que el crédito permanezca insoluto.

Gozarán también de exención los convenios, contratos o actos en los que se hagan constar las correspondientes operaciones, los cuales tendrán el carácter de escritura pública para todos los efectos legales y se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad respectivo, incluyendo la Constitución de Régimen de Propiedad en Condominio que haga constar el Instituto en relación con los conjuntos que financie o adquiera, sin menoscabo de que el trabajador pueda acudir ante Notario Público de su elección en las operaciones en que sea parte.

Los gastos que se causen por los referidos conceptos serán cubiertos por mitad entre el Instituto y los trabajadores, para tal efecto la Junta Directiva tomando como base el arancel que establece los honorarios de los notarios, determinará el porcentaje de reducción en los mismos, sin que dicha reducción pueda ser inferior al 50%. Las exenciones quedarán insubsistentes si los inmuebles fueran enajenados por los trabajadores o destinados a otros fines.

El Instituto gestionará los convenios correspondientes con los gobiernos de los Estados y Municipios para que los trabajadores protegidos por esta ley gocen de las exenciones de impuestos que correspondan a la propiedad raiz.

#### **CONCEPTO SOCIAL DE FOVISSSTE.**

Institución creada por el gobierno para administrar por medio de un fondo común, aportaciones depositadas por los trabajadores al servicio del Estado, con la finalidad de construir, reparar, ampliar o mejorar viviendas en su beneficio.

## II.K. LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

La Ley Federal de Vivienda, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984. Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el señor licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Dicha ley como lo menciona su artículo 1º "... es reglamentaria del artículo 4º párrafo cuarto de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa."<sup>20</sup>

Asimismo, establece la coordinación entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los gobiernos de los Estados y Municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

En su artículo 2º menciona los lineamientos generales de la política nacional de vivienda.

Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:

- I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;
- II. La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para viviendas de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;
- III. La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios.

---

<sup>20</sup> Ley Federal de Vivienda, Ob. Cit. pag. 241.

- IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;
- V. La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social;
- VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;
- VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;
- VIII. El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;
- IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;
- X. La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;
- XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- XII. La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organización y al movimiento social cooperativista de vivienda; y
- XIII. - La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

Esta ley, establece el Sistema Nacional de Vivienda que es el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de la necesidad de vivienda.

En el artículo 3º de la presente ley se determina el concepto de "Vivienda de Interés Social" el cual ya hemos analizado.

Los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda que establece esta Ley comprenden:

- I. La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;
- II. Las normas para operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de tierra para vivienda;
- III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción;
- IV. Las normas y tecnología para la vivienda;
- V. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de vivienda;
- VI. La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria, y
- VII. Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los sectores, social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.
- VIII. La promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento.

Las entidades públicas y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal que formulen programas de vivienda o lleven a cabo acciones habitacionales, quedan sujetas a las disposiciones de esta Ley.

La Ley Federal de Vivienda, creará Programas Sectoriales de Vivienda, así como Programas Institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal y Programas anuales en donde se coordinen acciones.

Esta ley, también determinará el suelo que se destinará a la vivienda y de las reservas territoriales destinadas a fines habitacionales, la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda, aplicará y determinará las normas y tecnología para la vivienda, el otorgamiento de crédito y asignación de vivienda, constitución de sociedades cooperativas de vivienda y la coordinación con los Estados y Municipios y concentración con los sectores social y privado todo esto en beneficio de la construcción de vivienda de interés social y popular.

"Existe un doble camino para plantear y desarrollar programas en beneficio de la vivienda popular: el primero consiste en construir casas sin más guía que la percepción subjetiva de las deficiencias de las viviendas y, el segundo, en la aplicación de técnicas de investigación para precisar las necesidades, valorar los recursos y ajustar a éstos el planteamiento y ejecución de programas de vivienda en los que la acción a seguir quede condicionada por los resultados de las investigaciones".<sup>21</sup>

La aplicación de la Ley Federal de Vivienda es de suma importancia en beneficio del tema que nos ocupa, las normas que la misma contiene han sido establecidas con esa finalidad. Solamente con una determinante y justa aplicación de esta ley se lograrán sus objetivos y se cubrirán las necesidades de vivienda de toda la sociedad.

---

<sup>21</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA. La Vivienda Popular, 1ª edición. Instituto Nacional de la Vivienda. México, D.F. 1978. pag. 9.

## CAPITULO III

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### III.A. ROMA Y LOS IMPUESTOS.

En Roma, el Fiscus era el patrimonio destinado a la administración imperial - quasi propriae et privatae principis- dice Ulpiano y se distingue del -aerarium populi Romani-, del propio y verdadero patrimonio del Estado. Después de la Monarquía absoluta, cuando el emperador se sobrepone a los órganos republicanos, se confunde con la erarium, para convertirse en la Caja Central del Estado, tal como lo fuera el erarium de la época Republicana. "Ciertas expresiones que encontramos en los textos de la jurisprudencia y en las contribuciones imperiales, tales como las de "ius fisci", "debitores fisci", "stationes fisci", pueden inducir a una consideración del fisco como ente en sí, eso es destacado de populus y semejante a las actuales fundaciones." <sup>1</sup> Sin embargo, semejante lenguaje sólo debe de tener valor aproximado y de comodidad, y por otra parte, no cabe desconocer la serie de importantes privilegios que colocan al fisco como así en el derecho material como en el formal, por encima del derecho privado.

Las mismas prescripciones para el peaje: en el año 754 opera la prohibición de cobrar cargas sobre los viajeros, "que no son mercancías" ; sobre los peregrinos "que por amor a Dios van a Roma o a otras partes". Constantemente prohibición de nuevos peajes "que no se cobraban en tiempos pasados" y que, por consiguiente, no están legitimados por la costumbre.

"Carlo Magno, en diversas capitulaciones, corrigió las exigencias de sus agentes y luchó contra los fraudes de los contribuyentes. En 805 ordenó se pagaran los dos censos, personal y real; en 811 prescribió que se investigara qué impuestos se debían desde la antigüedad; sus sucesores se valieron de eso para una forma muy corriente de evasión fiscal: entregar las tierras a la Iglesia, a fin de que quedaran exoneradas, a título de bienes eclesiásticos, de los impuestos." <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sánchez Piña, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal, 5ª edición. Editorial PAC. S. A. de C. V. México, D. F. 1991. pag. 6.

Para preservarse contra los impuestos, las abadías, las Iglesias y muchos laicos, solicitaron y obtuvieron diversas inmunidades. A partir de Carlo el Calvo no existían ya los impuestos como, impuestos públicos; pero no hay que creer que, por eso, no se cobraran. Nunca, por lo contrario, fueron tan numerosos los censos y los peajes; pero los impuestos públicos se volvieron rentas privadas; se pagaban a los funcionarios que se habían vuelto hereditarios; a los señores laicos y a los eclesiásticos. "La Iglesia de Tours percibía el impuesto directo que antes se debía al rey por la ciudad de Tours; la abadía de San Dionisio recaudadas, para su provecho, el peaje real que gravaba las mercancías llevadas a la feria de San Dionisio (el futuro Lendit). El impuesto se convirtió en una tasa que no justificaban los servicios públicos; una especie de extorsión."<sup>3</sup>

Los impuestos directos romanos, desaparecieron en la época franca, pero los señores justicieros percibían un impuesto que se le parecía por su espíritu: la talla. También percibían impuestos indirectos, que se conservaron por más tiempo.

1° La talla, era una contribución exigida a los plebeyos. Etimológicamente, la palabra viene de la muesca hecha sobre un bastón. El señor conservaba un bastón semejante, señalado al mismo tiempo que el del contribuyente, y la conformidad entre los dos bastones era una prueba concluyente.

La talla, se percibía de todos los plebeyos terrazgueros del señorío; los siervos pagaban una renta también llamada talla, pero que no tenía ninguno de los caracteres de un impuesto.

En su origen, la talla se percibía en especie; consistía en una requisición de los artículos necesarios al señor y a su "mesada": Había tallas en trigo o frumentagium; en avena o avenagium; en borregos o mutenagium, etc.

Posteriormente, se transformaron estas requisiciones en especie, a veces, en tasas pecuniarias. El señor no pedía ya artículos a sus terrazgueros, sino dinero. Al mismo tiempo las tasas adquirieron el carácter de periódicas. Por eso la talla vino frecuentemente a confundirse con el censo; otras veces la talla se determinó más o menos regularmente y se adaptó a las facultades del causante; conservó, así, el carácter de impuesto. La unidad gravable era el fuego, es decir, el hogar de villanos que vivían bajo un mismo techo, con un mismo fuego. Bajo este aspecto, la talla se denominó frecuentemente focagium, o, en francés, fouage.

2º Los impuestos indirectos, en su mayor parte, procedían de las alcabalas de la época franca. Eran las tasas cobradas por el consumo o por la circulación de mercancías. Estas tasas gravaban especialmente a los forasteros, extranjeros en el señorío.

a) Los derechos de circulación se designaban por los términos generales de tonlieux (telonea), peajes (pedagia), guidage (guidagium), o travesía (transversum, transitus). En los textos se da a veces un nombre especial que recuerda el lugar de la percepción; en los ríos el rivagium o anchoragium; en los puentes el pontagium; a la entrada o a la salida de las ciudades, el portatium, el intragium y el exitus.

b) Numerosos derechos gravaban la exposición y la venta de mercancías y de mercados y en las ferias: derecho de mercado o de feria (jus mercatii), derecho de venta o leide (lesda) y aun carnagium para la carne, tabernagium para el vino, salagium o gabella salis para la sal. Todo señor justiciero podía, en la comarca de su justicia, instituir una feria o un mercado, y para él era ocasión de ingresos. En cambio, aseguraba a los forasteros la paz mientras estuvieran en la feria o en el mercado.

Los poseedores de tales impuestos eran muy numerosos: los preladados, los abades y los priores se apropiaban los productos. En Albi, el obispo, el vizconde se dividían una parte de los leides; el resto pertenecía a particulares. El vizconde de Lautrec tenía entre Dadou y Agoult. En el burgo de Ródez, los peajes pertenecían a pequeños señores de los alrededores. En 1163, una parte de los derechos de leide pertenecían a un pequeño señor de la ciudad, tal vez hasta un simple burgués.

Por lo demás, estos impuestos se percibían de la manera más variable. Unos se percibían directamente por intermediación de los campesinos; otros estaban enfeudados; por ejemplo, los vizcondes de Béziers tenían enfeudado al señor de Puissourquier, el guidage del camino de Béziers a Narbona. Otros derechos, en fin, estaban comprometidos; el prestamista entraba en posesión de garantía y percibía él mismo los impuestos; en 1231, el conde de Toulouse colocó cierta suma a pagar por anualidades con el peaje de Marmada.

### III.B. LOS IMPUESTOS EN LA EDAD MEDIA.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Los antecedentes más remotos de los sistemas impositivos contemporáneos los encontramos en los censos, derechos y servidumbres que se percibían en la Edad Media y que en cierta forma han subsistido hasta nuestros días con las modificaciones

y transformaciones que el progreso de la ciencia de las finanzas y las necesidades económicas que los Estados han impuesto; pero indudablemente un gran número de los gravámenes actualmente existentes se encontraban en germen en las prestaciones que exigían los señores feudales. Haremos en somero análisis de la situación tributaria en la Edad Media, sólo con el objeto de hacer notar los orígenes históricos de ciertos gravámenes contemporáneos, tales como los impuestos aduanales, los que gravan el consumo, el impuesto sobre la propiedad territorial e inclusive el Impuesto sobre la Renta, cuya aparición se hace datar de 1789 cuando ya en Inglaterra, en plena Edad Media, se exigía un quinto, un sexto o un décimo de los productos de la tierra o de la renta de los capitales o de los productos de las industrias incipientes.

Una época como la Edad Media (era de las Cruzadas), es rica en experiencia en la explotación del poderoso al débil, ya que en ella el poderoso era representado por el señor feudal, rico por tener abundancia de propiedades, pero que requería de manos útiles para cultivar su tierra y sobre todo para proteger su integridad física de los ataques vandálicos de posibles agresores. "En esta época el señor feudal establece las condiciones para sus siervos, los cuales están ante todo obligados a deberle respeto y agradecimiento, esto origina que la cuestión tributaria se vuelva anárquica, arbitraria e injusta ya que los siervos deberían cumplir con dos tipos de obligaciones: personales y económicas."<sup>4</sup>

#### *Obligaciones Personales.*

Estas consistían en prestar servicio militar en favor del señor feudal, al acompañarlo a la guerra, siendo esta obligación totalmente libre para el criterio del señor feudal, pero finalmente se restringió a cuarenta días de servicios y el siervo sólo tenía el deber de acompañarlo hasta determinada región. Dentro de estas obligaciones también surge la de cultivar las tierras propiedad del feudo. La obligación de orientar al señor en los negocios y la de hacer guardia, así como de alojar a los visitantes del señor feudal, fueron otras de las modalidades de este tipo de prestaciones que tenían que cumplir los siervos. Cuando alguno de los siervos no deseaba cumplir las obligaciones personales, quedaba obligado a pagar las conocidas "tasas de rescate".

#### *Obligaciones Económicas.*

En este género de prestaciones, aparecieron por ejemplo: pagar las "banalidades" por usar el horno o el molino del señor feudal, con vino, proporcionar granos, cabezas de ganado, así como aportar los impuestos de la Talla o Pecho, el impuesto de la mano muerta y el diezmo, etc.

Para entender debidamente la naturaleza de las exacciones existentes en la Edad Media, hace falta hacer una breve exposición sobre la organización económica y política imperante. En lo político, el último momento de unidad de la Europa Occidental cristiana, se realizó en el imperio de Carlo Magno, quien pudo transmitir la corona imperial a su hijo, Luis el Piadoso, en el siglo V de nuestra era. Pero a partir de entonces ocurre una desmembración del imperio al mismo tiempo que un acrecentamiento del poder de los grandes señores, al grado de que el rey llegó a ser sólo un noble más, a veces con autoridad inferior a la de los condes, pues aún cuando a éstos teóricamente reconocían su jerarquía superior, en la realidad negaban su autoridad, llegándose al extremo de que un descendiente de Carlo Magno muriera en la prisión del Conde de Vermandois.

Al mismo tiempo, y a partir del siglo V, se observa una desaparición paulatina del comercio y de las grandes ciudades, que provocó un cambio en la economía, que se convierte en una economía de tipo rural; pero esta economía era rudimentaria porque solamente se pretendía que el campo produjera lo necesario para el uso y consumo de sus propios habitantes, pues no había ya ciudades a las que abastecer ni comerciantes que llevaran los productos de unas regiones a otras. Esto explica la frecuencia con que en esta época apareció en Europa la plaga del hambre.

Como consecuencia de este proceso y de causas diversas, cuyo conocimiento no es muy preciso por falta de documentación sobre la época, en el siglo XI aparece Europa dividida en grandes extensiones territoriales, sometidas al dominio de un gran señor teóricamente ligado al rey, pero en realidad actuando con independencia de él y aún enfrentándose. Al lado de esos grandes dominios aparecían algunas pequeñas propiedades pertenecientes a algún señor independiente, propiedades que recibieron el nombre de alodios; pertenecían a su dueño en propiedad absoluta, de la que podía disponer libremente.

Dentro de las grandes propiedades había extensiones reservadas para la explotación directa por el señor, otras que se daban a los cortesanos a cambio del reconocimiento por parte de éstos, de un vasallaje, debiendo prestar al señor fidelidad y lealtad, promesa que debían renovar cada vez que había un cambio de señor o cada vez que había un cambio de vasallo. Tanto los señores como vasallos hacían trabajar sus tierras por los aldeanos, que a su vez estaban divididos en dos categorías: los ingenuiles u hombres libres, que podían ser sometidos a trabajos serviles y siervos, que realizaban los trabajos viles y que eran sucesores de los esclavos de la antigüedad. Los vasallos con relaciones directas con el señor, tenían a su vez sus vasallos, y éstos los suyos, formándose así una cadena de relaciones que empezaba con el señor y terminaba con los siervos. Las obligaciones de cada uno variaban de nombre y de número no sólo de un lugar a otro, sino aun de una persona a otra dentro del mismo grado de vasallaje. Todo esto da gran confusión a estas relaciones por lo

que sólo en forma general puede hablarse de las prestaciones que había obligación de pagar.

El vasallo, tenía para su señor como ya lo habíamos mencionado obligaciones que pueden dividirse en dos grupos: las relativas a la prestación de servicios personales, y las relativas a prestaciones económicas.

Entre las personales, estaba la del servicio militar que consistía en acompañar al señor a la guerra; esta obligación muy amplia originalmente, se fue restringiendo poco a poco por las costumbres, pues ya en el siglo XIII sólo consistía en acompañar al señor hasta los límites de determinada región poco lejana y por un término de cuarenta días.

Entre las prestaciones de carácter económico, estaban las ayudas de dinero. Estas ayudas fueron primero arbitrarias, después se reglamentaron limitándolas y llegaron posteriormente a través de un proceso evolutivo, a convertirse en los subsidios que en épocas posteriores concedían los parlamentos a la corona. Había cuatro casos especiales en los que el vasallo debía ayudar económicamente al señor y eran: para pagar el rescate del señor cuando éste caía prisionero, para equiparlo cuando marchaba para las Cruzadas, cuando se casaba su hija o cuando se armaba caballero a su hijo.

Si el vasallo vendía su feudo, debía obtener la aprobación del señor y pagar un impuesto, que, a veces, era de tres años de renta.

Cuando el feudo pasaba en herencia a un menor, originalmente lo recuperaba el señor; a partir del siglo XI el señor respetaba la transmisión, pero ejercía la tutela del menor y administraba el feudo, conservando los frutos recogidos durante su administración, exigiendo a veces, después de la entrega de la herencia, cuando el heredero llegaba a la mayoría de edad, un año de renta. Cuando se pretendía que heredara el feudo algún pariente colateral se cobraba una cantidad llamada relieve.

Los siervos, tenían dos clases de obligaciones: unas consistentes en la prestación de servicios personales y otras de carácter económico.

Entre las de carácter económico, pueden señalarse las siguientes: la capitación, el formariage y la mano muerta.

- La capitación: era un censo que se pagaba por cabeza, generalmente cada año.
- El formariage o servidumbre matrimonial: era una cantidad que se pagaba por el siervo o sierva que se casaba con persona extraña al feudo, siendo esta cantidad normalmente muy elevada; en cambio, cuando se casaban dos personas del mismo feudo la cantidad era insignificante.
- La mano muerta: era el derecho del señor para apoderarse de la herencia de sus siervos cuando éstos morían sin dejar hijos. Los colaterales no tenían derecho a heredar, y si el señor autorizaba que percibieran la herencia, debían pagar un crecido rescate, a lo que se llamaba "derecho de relieve".

Por lo que se refiere, a los demás miembros del feudo las rentas más comunes eran las siguientes: el censo, el pecho o talla y las tasas de rescate.

El censo, era una renta en metálico que los aldeanos tenían que pagar en proporción de su predio; si no la pagaban se les despojaba o se les exigía una multa. En algunos países existían impuestos sobre la casa o el fuego, que recibían el nombre de masurage, focage, fumage.

"El pecho o talla era una carga impuesta una o varias veces al año a cada familia. Se llamaba talla porque en el momento de pagar el impuesto se hacía una talla con cuchillo en un pedazo de madera. Fue primeramente arbitrario y posteriormente se logró que se fijara con cierta regularidad, cubriéndose también en casos extraordinarios entre los que se encontraban los cuatro ya mencionados: casamiento de la hija del señor, armar caballero al hijo, rescate del señor y equipo para las Cruzadas."<sup>5</sup>

Las tasas de rescate, eran cantidades que se pagaban en cambio de la supresión de determinadas prestaciones de servicios personales o en especie.

Otras prestaciones generales consistían, en cargas en especie, que debían pagarse en ciertas épocas; eran participantes en los productos de la tierra, se

percibían también derechos en metálico o en grano por cada cabeza de ganado, se cobraba por la venta de trigo se debía de pagar un derecho en especie por usar hornos del señor o sus molinos, se exigían derechos por cortar leña, por pastar el ganado o por pescar en aguas señoriales.

Otra fuente de ingresos, eran las multas que se cobraban por diversos delitos y que se fijaban en forma arbitraria. Los que comparecían ante los tribunales estaban también obligados a pagar derechos por el servicio de justicia.

Entre las obligaciones de carácter personal que tenían los aldeanos estaban la de cultivar los terrenos propios del señor, cuidar sus viñedos, segar sus trigos, almacenar sus mieses, transportar leña, piedra, alimentos, reparar caminos y edificios, etc.

Además de los derechos antes mencionados el señor tenía derecho a confiar los bienes de aquellos de sus vasallos que faltaban a la fe jurada, y el llamado derecho de naufragio, que consistía en que todos los restos de los naufragios que el mar arrojaba a las costas, pertenecían al señor.

En estos derechos feudales, como lo hemos dicho ya, encontramos el origen de diversos impuestos que existen en la actualidad; desde luego puede observarse, que las ayudas otorgadas por los vasallos a su señor, fueron reglamentándose poco a poco y han llegado a convertirse, por ejemplo, en los subsidios que en casos extraordinarios concede el Parlamento a la Corona Inglesa.

Los derechos de peaje fueron desapareciendo y solamente han subsistido, transformados en impuestos de importación o de exportación, gravando la entrada o salida de los productos de un país, teniendo, más que una finalidad de carácter fiscal, una finalidad proteccionista.

Los servicios de carácter personal se fueron sustituyendo, con el transcurso del tiempo, por prestaciones en dinero, originándose así diversos impuestos.

Los impuestos sobre transmisiones hereditarias han subsistido hasta nuestros días; así como los que gravaban el consumo de diversos artículos: sal, cerveza, etc.

La talla o pecho se convirtió en el impuesto sobre la propiedad territorial, conservando todavía en tiempo de la Revolución Francesa, a pesar de la transformación que había sufrido, el nombre de talla, en Languedoc, la talla sólo gravaba la propiedad inmueble, y no se variaba con arreglo a la fortuna del propietario, sino que tenían por base fija y visible, un catastro cuidadosamente hecho, que se renovaba cada treinta años y en el cual las tierras estaban divididas en tres clases según su fertilidad. Cada contribuyente sabía de antemano exactamente lo que importaba la parte del impuesto que tenía que pagar. Si no lo pagaba, él solo mejor dicho su tierra, era el único responsable. Si se creía lesionado en el reparto, tenía siempre derecho a exigir que se comparará su cuota con la de otro vecino de la parroquia, elegido por él mismo; esto es, dice, lo que nosotros llamamos hoy derecho a la igualdad proporcional.

Claro que este régimen era un violento contraste con el que existía en la mayor parte de las provincias de Francia a fines del siglo XVIII, la talla había dejado de ser en algunas provincias de Francia, un tributo arbitrario para convertirse en el impuesto sobre la propiedad territorial, con caracteres análogos a los que posee en la actualidad.

Esta circunstancia de encontrar en los derechos feudales el origen de muchas de las prestaciones contemporáneas, de carácter fiscal, es lo que nos ha llevado a hacer esta somera revisión del sistema feudal.

### **III.C. LOS IMPUESTOS EN MÉXICO.**

Para comprender el momento que actualmente vivimos en nuestro país con respecto a los impuestos debemos echar un vistazo a los antecedentes históricos de los mismos, podemos mencionar entre otros algunos de los impuestos que se causaron a lo largo de la historia y posteriormente hemos de realizar un estudio de los hechos históricos que dieron margen a la actividad fiscalizadora que actualmente se maneja.

En orden cronológico y de acuerdo a su importancia:

*IMPUESTO DE AVERÍA:* Consistía en el pago que hacían a prorrata los dueños de las mercancías que se transportaban en buques y que se pagaban para los gastos de los

buques reales que escoltaban a las naves que entraban o salían del puerto de Veracruz. Este impuesto llegó a manejarse hasta en un 4% del valor de las mercancías.

*IMPUESTO DE ALTAMIRANTAZGO.* Este impuesto lo pagaban los barcos que llegaban a los puertos, por la entrada y salida de mercancías en un 15% .

*EL IMPUESTO DE LOTERÍA.* Se establece en 1679 con una tasa de 14%.

*ALCABALA.* Pago por pasar mercancías de una provincia a otra. -

*IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES.* Lo pagaban los comerciantes por sus actividades un 4%.

*IMPUESTO DEL TIMBRE.* Pago de papel sellado por ingresos provenientes de negocios judiciales, documentos oficiales, escrituras y actuaciones, gravaba el documento en si, no el acto mismo.

Al analizar el desarrollo histórico de los Impuestos en nuestro país, mencionaremos ideas políticas que por su influencia en la imposición de los mismos son de suma importancia y determinantes en su desarrollo, las absolutistas, de la ilustración, las liberales y las socialistas.

Al mismo tiempo para comprender la importancia y trascendencia de los hechos históricos determinantes en el desarrollo de los impuestos nos referiremos a la política impositiva que caracterizó al siglo XIX.

Como resultado de la influencia de las ideas socialistas nacidas de la Revolución Mexicana que provienen de un lento proceso que se origina en 1810 al acceder el país a la vida independiente. Ciento quince años van a sucederse desde la influencia de las ideas absolutistas españolas que dejaron a México la herencia de un sistema impositivo analítico para evolucionar hacia un sistema impositivo sintético, representado por impuestos directos como el Impuesto Sobre la Renta en 1925 producto de la filosofía nacionalista de la Constitución de 1917.

La influencia de las ideas absolutistas españolas habían dado a la Nueva España; de una manera mas amplia las rentas publicas, es decir los ramos que componían estos, eran los siguientes:

Estancos de tabaco, naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos: derechos de importación y exportación: alcabalas interiores: quintos de metales: productos de casa de moneda: papel sellado, venta de tierra, Tributos de Indios, derechos de pulperías: lanzas: anatas de empleos: oficios vendibles y renunciables: salinas novenos de diezmos: vacantes mesadas: anualidades eclesiásticas: bulas de cruzada y correos.

Este tipo de imposición, favorecía mas a las clases privilegiadas que a la gran masa de desposeídos representados ante todo por el mestizaje y los criollos.

Como lo señala el Licenciado Pablo Macedo en su obra. La Evolución Mercantil: "Nuestra emancipación tan peleada desde 1810 y no obtenida hasta 1821, políticamente fue un hecho, moralmente un prólogo nada mas; en plena república, conservamos en nuestras leyes y nuestras doctrinas hasta no hace mucho tiempo, y acaso aún hoy mismo no hemos acabado de abolir preceptos de índole añeja, anacrónicos, virreinales. En la política hacendaria persistió el error español, más bien dicho, el error de los tiempos; porque la hacienda pública no se improvisa está sujeta a leyes ineludibles, es la fórmula definitiva, matemática del progreso o de la decadencia nacionales." <sup>6</sup>

La política virreinal a fin de subsanar la baja en la recaudación y hacer frente al movimiento insurgente, inició la estrategia financiera de recurrir al empréstito de los donativos, pero ante todo a aumentar los impuestos indirectos, y procedió a crear otros como los llamados "Convoy", "Guerra", "Escuadrón" y "Alcabala eventual". En este tiempo la Hacienda Pública se vió por completo trastornada, los ingresos descendieron hasta alcanzar una cifra insignificante esto contribuyó a provocar la falta de autoridad e inestabilidad en el poder del gobierno.

De esta forma se puede constatar como la población estuvo al margen de beneficio social alguno.

---

<sup>6</sup> Citado por Resendez Muñoz, Eduardo. Política e Impuestos. Visión Histórica. 1ª edición. Editorial Miguel A. Porrúa. México, D.F. 1989. pag. 194.

Miguel Hidalgo denunció la injusticia fiscal cuando con base en el bando del 6 de Diciembre de 1810, expedido en Guadalajara, expresó su desaprobación por tantas gabelas con las que por espacio de tres siglos se había oprimido a la Nueva España, en particular el cura Hidalgo abolió la contribución de tributos que pagaban las castas y los indios. Igualmente se opuso al papel sellado que representaba un ingreso en los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones.

De gran ayuda fueron las ideas libertarias de Hidalgo para la opresión de que eran víctimas las clases bajas de la nación fiscalmente.

Ya para el año de 1824, se puede observar una administración pública a cargo del Ejecutivo para velar por la Hacienda Pública y verificar los ingresos, egresos y demás operaciones efectuadas en cada ejercicio fiscal.

Se creó la Contaduría Mayor de Hacienda que se dividió en dos secciones: Hacienda y Crédito Público, nombrada por la Cámara de Diputados.

En lo sucesivo, la historia de México vive la aparición de Monárquicos y Republicanos, Centralistas y Federalistas, Conservadores y Liberales. La inestabilidad política pesa a la Constitución de 1824, es la característica esencial de esta etapa del México Independiente. El desorden fiscal, y en general el financiero, también complemento negativo.

Toda la inestabilidad política no produjo más que un sistema fiscal anárquico, basado en impuestos indirectos tales como los mineros y los arancelarios. En otros términos si bien es cierto que los impuestos habían dejado de ser "frutos civiles", se continuó con los vicios de la época colonial.

Después de una serie de numerosos cambios políticos en especial de cambios del titular del Poder Ejecutivo, en 1842 se decide nombrar una junta de notables, denominada Junta Nacional Legislativa, quedando instalada el seis de enero del siguiente año; (1843); el trece de junio se dan las bases de organización política de la República Mexicana. A estas alturas de la vida de México, no se había concebido más que una recaudación impeditiva modesta; contrastando con un incremento constante de los gastos públicos. Es importante destacar que en el año 1846 se emitió

un decreto, por un consejo de gobierno, encabezado por Valentín Gómez Farías, a fin de abolir las alcabalas en toda la República que perjudicaban en la industria comercial, agrícola y fabril, además de que pesaban insoportablemente sobre la clase infeliz y miserable.

El desorden fiscal va a continuar y todos los esfuerzos del gobierno se estrellarían con el poder político del clero. La acumulación de la riqueza de la clase alta se basó en arrojar en la clase popular el peso de la carga fiscal. La confusión política continuó para su beneficio cuando, aún en 1847 el 18 de mayo, se dictan las Actas de Reforma Constitucionales; y el 20 de mayo vuelve a la presidencia Antonio López de Santa Anna.

En los años sucesivos la historia se repite, con sus consecuencias fiscales respectivas. Hacia 1854, el veinte de julio se aprueban los Tratados de la Mesilla... para que finalmente en 1855, el dictador Antonio López de Santa Anna, deje el poder por última vez dejando detrás de sí cerca de medio siglo de confusión, desorden y pantano social que hizo olvidar casi por completo, o al menos plantear de manera equivocada, el problema fiscal, en detrimento de la justicia social.

Podemos hacer una síntesis global de la primera mitad del siglo XIX señalando que se destacó por la modificación constante de la legislación fiscal. Básicamente, los gobiernos posteriores a la Independencia dictaron toda clase de medidas muchas veces contradictorias y sin una tendencia política definida que no haya sido la de favorecer a los grandes terratenientes y principalmente al clero. Es el caso de los impuestos sobre la propiedad que a pesar de su importancia en un país como México representaban un ingreso ridículo para el tesoro federal.

El gobierno mexicano, durante los primeros sesenta años del siglo XIX aplicó una legislación fiscal que exentaba de impuestos a las cuatro quintas partes de las propiedades, y las que no eran exoneradas, pagaban solamente una quinta parte del valor del impuesto, habían propiedades cuya evaluación catastral databa de un siglo atrás, de tal forma que el pago del impuesto estaba fuera de la realidad, toda vez que el valor se había ya multiplicado. Así pues la anarquía fiscal que se señala, afectando gravemente al tesoro público que no recibía más que una fracción ínfima de impuestos.

Para alcanzar sus objetivos, los industriales exigían a los políticos la aplicación de dos medidas rigurosas: prohibir en todo el país los artículos y productos no fabricados en México, y gravar la entrada de las mercancías autorizadas con

impuestos elevados, con la finalidad de permitir el desarrollo industrial del país haciendo los artículos extranjeros demasiado caros.

"El predominio de los derechos de aduana fue la fuente de los ingresos de la Hacienda Pública, al lado de la diversidad de impuestos que aparecían y desaparecían con los gobiernos. Sin embargo, de todos estos impuestos el más ineficaz y odiado fue la alcabala, como derecho pagado a la entrada y a la salida de mercancías de un estado a otro. En particular este impuesto discriminatorio y impopular detuvo por mucho tiempo el desarrollo del comercio, pero a la vez dió lugar al artículo 124 de la constitución de 1857, especificando que sería suprimido en toda la República a partir del 1o. de julio de 1858." <sup>7</sup> Desgraciadamente la Guerra de Reforma (1854-1856) y la Intervención Francesa (1862) impidieron la aplicación del artículo en cuestión, hasta que finalmente en 1861 fue suprimido en forma parcial.

A partir de 1868, dos hombres van a distinguir al sistema fiscal de México, como reflejo de la influencia gubernamental que dieron a sus acciones políticas; el primero, el liberal Benito Juárez y el segundo, Porfirio Díaz, cuyo lema: "Mucha administración, poca política", abrió paso al advenimiento definitivo de la imposición directa como producto del estallido social más trascendental del siglo XX en nuestro país.

"La política del primero fue representada hábilmente por el distinguido Matías Romero, cuya obra hacendaria reflejó las ideas del Partido Liberal, basadas principalmente en que las "rentas federales no deberían tener como base los impuestos exteriores". A Porfirio Díaz lo representó en su política el líder de los científicos José Ives Limantour, quien personalizó la administración fiscal dacroniana de los presupuestos equilibrados basados en los impuestos indirectos". <sup>8</sup>

La Constitución de 1857, representaba la concreción de las ideas liberales conforme al ideario Juarista de hacer un Estado destinado a tutelar la actividad económica pero sin intervenir en ella. Desde este punto de vista, la Constitución del '57 defiende la propiedad privada individual en contra de la preponderancia de la Iglesia que tanto daño fiscal causara al Estado Mexicano. De que el período Juarista estuviera destinado a introducir reformas fiscales paulatinas a fin de fortalecer la economía del país basada en una Constitución de corte netamente liberal.

---

<sup>7</sup> Ibid. pag. 208.

<sup>8</sup> Ibid. pag. 200.

Sobre el funcionamiento económico Matías Romero transformó, en primer término, el impuesto del papel sellado, al aspecto del comercio internacional que tanto daño ocasionaba a la economía del país. Se abolieron tarifas que encarecían los artículos extranjeros que demandaba el país, en cuanto a las exportaciones, se eliminaron gravámenes que dañaban la producción nacional.

Matías Romero, se preocupó por el comercio interior, ya que el obstáculo más sobresaliente para que el fisco fuera respetado y contribuyera a la economía del país, eran las alcabalas, que logró abolir parcialmente al quitar a los estados la obligación de dar impuestos a la federación, pero sin duda el más importante logro fue en materia minera ya que era gravada en forma tan pesada que la producción iba en descenso.

Se creó de esta manera en el México de fines del siglo XIX, la situación fiscal y financiera que caracterizó al Porfirismo que traería consigo la imposición directa.

Las ideas de corte social, no incubaban todavía en el México de principios de siglo que sostuvo por más de treinta años un sistema fiscal destinado a equilibrar los intereses burgueses y semifeudales que colocaron a Ives Limantour como el Ministro de Hacienda que llevarían a la práctica semejante política impositiva.

Lo que empezó siendo una formación política que prometía libertad y justicia para el pueblo, sucumbió y se dió paso a una burocracia administrativa recayendo todo poder en el Ministro de Hacienda José Ives Limantour quien creó una maquinaria financiera que en primer término se dió a la tarea de imprimir al manejo presupuestal equilibrio y eficacia, apegándose a las finanzas públicas clásicas dándose una nivelación entre ingresos y egresos federales más compleja.

Para lograr el equilibrio fiscal, Limantour se inclinó por los impuestos indirectos recayendo el peso de la carga fiscal en las grandes masas dominando por completo las fuentes interiores del dinero y del crédito, pero buscando la prosperidad de la pequeña burguesía y la aristocracia semifeudal, aplicando principalmente el denominado "Impuesto del Timbre", (antecedente directo del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles)

Paradójicamente, la política centralizadora, autoritaria o de "consolidación nacional", impuesta por Don Porfirio Díaz, permitió a Limantour la abolición definitiva

de las alcabalas (1895-1896), el arraigo del "Impuesto del Timbre" contribuyo en forma definitiva, saliendo beneficiada en primer término la oligarquía industrial.

En 1895 el Ministro de Hacienda, reforma los artículos 3o. y 124o. de la Constitución obligando a los estados a no gravar el tránsito de personas o cosas que cruzaran el territorio.

Sin embargo, las ideas políticas de corte socialista estaban ya incubándose en México, y con ello el advenimiento de la Revolución que permitiría abrir el largo camino hacia la implementación del impuesto directo y progresivo Sobre la Renta. Creado durante el gobierno del Presidente Plutarco Elias Calles idea de Ricardo Flores Magón.

El ideario Magonista, tomó como base la miseria del trabajador y sus interminables jornadas de trabajo, destacando la falta de un sistema de gobierno que viera por las masas populares. Se destaca así en primer lugar, la necesidad de gravar al gran capital y la implementación de la progresividad en la imposición a fin de abatir la desigualdad de la riqueza. Ya que el pobre tenía que trabajar para pagar contribuciones al gobierno, y el gobierno tenía por misión defender los intereses de los ricos.

La influencia de las ideas socialistas en cuanto a la imposición directa seria lenta y gradual. La Revolución Mexicana, no aportó nada nuevo al sistema fiscal de la dictadura. El gobierno de Francisco I. Madero continuó con el mismo tipo de imposición, e incluso las finanzas publicas encontradas por el nuevo régimen fueron halagadas por el Ministro de Hacienda, Ernesto Madero, quien mantuvo además al personal administrativo del señor Limantour ya que era un digno administrador.

Así que, el sistema de la dictadura caracterizado esencialmente por un régimen de privilegios, injusta distribución de la riqueza y empobrecimiento de las clases trabajadoras fue enaltecido por el gobierno maderista que fue llevado al poder precisamente por estas clases oprimidas y siempre perdedoras.

Con la caída de Francisco I. Madero, en febrero de 1913, el orden constitucional quedó roto y éste no se restablece sino hasta el 1o. de mayo de 1917 con la puesta en vigencia de una nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero del

mismo año, representando la síntesis política de la Revolución, se sentaron las bases, en materia económica, de un estado intervencionista.

El sistema constitucional de 1917, en materia impositiva no fue muy feliz. Ya que mantiene reminiscencias del Porfiriato aún de la colonia; sus principios son realmente arcaicos; no precisa adecuadamente la competencia de la federación y de los estados y municipios; permite invasiones de unos y otros y la sobreposición y duplicación de tributos, impidiendo el desarrollo del comercio y de la industria. Gravaba de igual modo a sujetos con diferente capacidad económica, se asentaba aún más la desigual repartición de la riqueza y las diferencias sociales.

Es de extrañarse, sin embargo, que la Constitución de 1917 no enfrentaba la problemática impositiva que reflejaba ya una inquietud política postergada desde el inicio de la revolución, siendo que Don Venustiano Carranza hizo venir a especialistas en finanzas públicas con la finalidad de analizar la situación fiscal del país.

En el período del gobierno del General Álvaro Obregón a finales de su mandato (1924) en su informe a la nación anuncia al Congreso el cambio de su Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, para el desarrollo del programa de rehabilitación de las finanzas públicas, tomando su cargo el Ingeniero Alberto J. Pani.

Alberto J. Pani, llega a la conclusión de que bajo el aspecto económico, nuestro sistema fiscal adolece del defecto de estar constituido por impuestos indirectos que, con su inmensa mayoría, gravan el consumo, los gravámenes que se establecían, en la ley de ingresos de 1923, lesionan los principios de equidad y el equilibrio entre la renta y el consumo.

En 1924, el 10. de diciembre, el General Plutarco Elias Calles, accede a la Presidencia de la República y confirma como Secretario de Hacienda al Ingeniero Pani, sus ideas económicas de profundo contenido social fueron el soporte ideológico para cambiar en México el concepto de los impuestos: el Estado Mexicano comenzó a asumir un papel preponderante al introducir en la Ley de Ingresos de 1924 el Impuesto sobre la Renta. Dicha Ley se implementó definitivamente en 18 de marzo de 1925 ; el Presidente Calles y su Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, corregirían el rumbo no abordado por la Constitución de 1917.

Se puede resumir en cuatro importantes postulados los lineamientos generales del impuesto Sobre la Renta, atendiendo a su espíritu netamente social:

1. La excepción de gravamen para un mínimo de existencia. En otros términos, se protege lo indispensable.
2. La discriminación de las diversas clases de rentas, es decir las del capital, las del capital y el trabajo y las del trabajo en particular.
3. La progresividad para gravar.
4. La reducción por cargas de familia.

### III.D. DATOS HISTÓRICOS DE OTROS PUEBLOS Y PERSONAJES.

En la historia de los impuestos, también hace su aparición el pueblo azteca, quien con sus soberanos exigían aporte de los productos tan codiciados en ese tiempo como los cigarros, animales, tales como águilas, y bolas de caucho, ciertos números de mancebos a los cuales por motivos religiosos se les sacrificaba arrancándoles el corazón. El pueblo azteca determinó la importancia de la recaudación de los tributos y por ello se estableció un sistema a través de los "calpixquis" <sup>9</sup> quienes, eran identificados en la gran Tenochtitlán, por portar en unas de las manos respectivamente una vara y un abanico. El pueblo azteca podríamos decir que marca la pauta para lo que en nuestros días se conocen como impuestos ordinarios y extraordinarios, pues ellos manejaban impuestos normales y los famosos impuestos de guerra o para celebridades religiosas. Como dato histórico del pueblo azteca puede citarse que básicamente sus tributos fueron desarrollados en especie y posteriormente canjeados por el tributo en dinero o monedas con la llegada de los conquistadores españoles.

"Dentro de la evolución tributaria un pueblo como el Chino también aparece en escena cuando varias de sus personalidades más notables de la filosofía oriental como es el caso de Confucio, participa como inspector de la Hacienda del Príncipe Dschau en el año 531 a.C.; por su parte también Lao-Tse hace referencia a la cuestión tributaria cuando afirmaba "un pueblo no se puede dirigir bien, cuando es agobiado por las excesivas cargas"<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> "CALPIXQUI O CALPIXQUE." m. Méx. Capitán de Hacienda.

<sup>10</sup> Sánchez Piña, José de Jesús. Ob. Cit. pag. 6.

En América, en la región de los Incas encontramos precisamente que en el Perú florecieron los que se conocen como los primeros asesores fiscales, los "QUIPO-CAMAYOS" que tomaban tal nombre del "QUIPO", que significa nudo; estos personajes orientaban a los que debían pagar tributos y para ello se ayudaban por vallas en las cuales pendían cuerdas con nudos de varios colores que representaban los tributos que pagaban.

El fenómeno religioso, ha sido aprovechado de tal modo que en la antigüedad se hacía prácticamente imposible la defraudación de tributos ya que se consideraba que si alguien no cumplía con su deber, pesaría sobre él calamidades que iban desde enfermedades, demonios, hasta la muerte misma.

Así pues, desde antes de la aparición de la civilización han existido los tributos. "Allá en las primeras civilizaciones como la egipcia ya existían los tributos para el Faraón. En esta época también hace su aparición la más antigua forma de tributar; "el trabajo personal", tal es el caso de la construcción de la pirámide de Rey Keops, que según la historia data de 2500 años antes de Cristo, para la cual se requirieron más de 200,000 brazos humanos para transportar los pesados bloques ya que algunos llegan a rebasar las 300 toneladas".<sup>11</sup> En el pueblo egipcio se tenía una organización que legó al mundo moderno experiencias valiosas; por ejemplo, los egipcios ya manejaban un control de declaraciones de impuestos sobre frutos y animales, lo cual se ha podido conocer a través de los trabajos de antropología verificados en las famosas construcciones de este pueblo. Los egipcios demostraron su control fiscal, al operar con recibos el cobro de los tributos. Dichos recibos consistían en piezas de cerámica que servían como comprobante de pago de determinados tributos.

En los tiempos memoriales el "poderoso", manejó la guerra como forma de dominar a los demás pueblos; de esto se deriva de que los triunfadores en lucha procuraban, una vez concluida la batalla, erigir construcciones o monumentos en los cuales se hacía la mención a los tributos que los vencidos deberían de pagar a los victoriosos.

Se conoce que en algunas culturas los pagadores de los impuestos o tributos al pagar debían incluso arrodillarse y pedir gracia.

---

<sup>11</sup> Resendez Muñoz, Eduardo. Ob. Cit. pag. 200.

### III. E. LOS ANTECEDENTES Y UBICACIÓN HISTÓRICA DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES (I.S.A.I.)

Los tributos que gravan la circulación no hacen referencia a la circulación de tipo territorial, sino a la circulación económica. Al imponerse estos gravámenes se hace referencia a un movimiento de riqueza o a determinados actos que le ponen de manifiesto. Por ejemplo si se grava un contrato de compraventa, el tributo aplicable se graduará según el precio de lo vendido. Si se trata de un contrato en sociedad, se aplicará el impuesto en proporción al capital monetario. En ambos casos existen manifestaciones de riqueza que revelan, al menos en forma presuntiva, una determinada aptitud económica de quienes han hecho circular la riqueza exteriorizada, en estos tributos la capacidad contributiva de los sujetos pasivos se revela ocasionalmente, con motivo de actos de circulación de capital o de otros valores, a título oneroso o gratuito, o bien de intercambio de mercaderías o de prestación de servicios.

El origen de estos impuestos a la circulación de riqueza es antiguo. Se suele mencionar que ellos se aplicaron en Roma en la época de Justiniano y también se señala como origen un impuesto que surgió en 1624 en Holanda como resultado de un concurso para lograr un impuesto productivo, de recolección fácil y poco vejatorio para los ciudadanos. La intervención consistió en exigir que todos los contratos y documentos de cualquier naturaleza se extendieran en papel sellado que el fisco vendería por una módica suma. Con posterioridad se admitió como forma alternativa el uso de papel común provisto de estampillas o sellos pegados al documento y anulados por el fisco o por el propio contribuyente. Una ulterior evolución del impuesto llevó a discriminar el contenido de los instrumentos a los efectos de hacer variar la medida del impuesto según la naturaleza del documento.

Giuliani Fonrouge señala, que este impuesto en su versión moderna reconoce su origen en Europa en el siglo XVII, y en América en la época colonial, en algunos países suele denominarse "Impuesto del Timbre y Registro" como fue el caso de México.

Al respecto señala Guillermo Ahumada que: "los impuestos de circulación pueden separarse en dos categorías bien distintas, por un lado están los derechos de registro, que tienen el carácter de una tasa de servicio, y por el otro lado el derecho del timbre como forma ingeniosa de imponer la circulación de riqueza, en los cuales se grava la manifestación de la capacidad contributiva relacionada con los aspectos

jurídicos que tales actos pueden producir o a los cuales pueden estar sujetos como formalidad intrínseca de tales actos." <sup>12</sup>

Es decir, que de aceptarse esta división entre los tributos a la circulación, es necesario hacer la clara distinción de que sólo los llamados Derechos de Timbre son verdaderos impuestos, ya que gravan como se ha dicho, actos que implican movimientos o circulación de valores, los cuales son demostrativos de una capacidad contributiva que el fisco presume en quienes efectúan esos actos. En cambio, en lo que respecta a los Derechos de Registro, tienen el carácter de tasas, dado que lo que deben pagar los contribuyentes tiene el carácter de contraprestación que por un servicio que presta el Estado, y que está individualizado con respecto a dichos contribuyentes, Podemos así entender que el "IMPUESTO DEL TIMBRE" era pagado en México y conocido con este nombre porque consistía en un pago amparado por estampillas que se adquirían ante las autoridades fiscales.

El cura Hidalgo, defensor de los derechos de las castas y los indios que se veían oprimidos por la injusticia. Igualmente se opuso al papel sellado que representaba un ingreso en los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones.

Las ideas libertarias de Hidalgo tuvieron influencia de este modo en un despertar del gran sacrificio fiscal a que eran sometidas las clases bajas de la nación independiente.

Fue hasta el año de 1869, que Matías Romero transformo, en primer término, el antiguo "Impuesto del Papel Sellado" e implementó los sellos móviles es decir la estampilla que acompañó con la tasa proporcional en lugar de la tasa o cuota fija.

Durante el período de tiempo que José Ives Limantour fue Secretario de Hacienda, se caracterizó su labor por una administración fiscal draconiana, principalmente por lo que se refiere a la recaudación de los impuestos y en particular a la aplicación del Impuesto del Timbre, heredado de la política tributaria implementada por Matías Romero. El perfeccionamiento de tal gravamen permitió obtener el 0.5% del monto de toda venta al menudeo o al mayoreo, siendo consideradas como tales las que excedían de \$20 pesos. En las ventas de mayoreo, el

---

<sup>12</sup> Citado por Villegas, Héctor B. Curso de Finanzas. 5ª edición. Editorial De Palma. Buenos Aires. 1993. pag. 652.

vendedor debería llenar una factura pegando los timbres que acreditaban el pago del impuesto. En las ventas de menudeo los comerciantes declaraban anualmente al fisco su pago del timbre cuando esas ventas excedían de sesenta pesos por mes; los mismos compraban los timbres cada dos meses y los pegaba en una hoja especial. Como es fácil suponer, este tipo de impuestos sobre el consumo, afectaba duramente a las clases bajas de la población.

El sistema fiscal, durante el porfirismo, como reflejo y consecuencia de las estructuras políticas, justificaba ampliamente la imposición indirecta. Por lo mismo, al referirse al Impuesto del Timbre, Limantour afirmó categóricamente: "Es el impuesto indirecto más equitativo y racional por causa de su exclusiva aplicación a las evoluciones utilitarias de capital".<sup>13</sup> Para 1896, el Impuesto del Timbre, producía ya 18 millones de pesos, doblándose casi 25 millones para el año de 1900. Aquí podemos observar que el "Impuesto del Timbre" antecedente del "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", siempre ha constituido un ingreso importante en la recaudación fiscal por lo que, bien puede ser empleado en un fin específico, actualmente en la construcción de vivienda.

La política de mano dura y por ende centralizadora, autoritaria o de "consolidación nacional", impuesta por Don Porfirio Díaz, permitió a Limantour la abolición definitiva de las alcabalas (1895-1896). En particular, la suficiencia económica y el arraigo del "Impuesto del Timbre" contribuyeron a ellos en forma definitiva.

Fue hasta 1953, y siendo Presidente de la República el señor Licenciado Adolfo Ruiz Cortínez, que tenemos referencia a la primera Ley General del Timbre del 30 de Diciembre de 1953.

La Ley General del Timbre de 1953, fue derogada por la "Ley General del Timbre" de 1o. de Enero de 1976, siendo Presidente el Señor Licenciado Luis Echeverría Álvarez la cual establecía lo siguiente:

Eran objeto del impuesto y derechos de esta ley, los actos, contratos o documentos, no mercantiles, que se efectúen celebraban, expedían o surtían algún efecto en los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>13</sup> Ibid. pag. 658.

Causaban también el impuesto del timbre, aún cuando las partes o una de ellas eran comerciantes, en los siguientes casos:

- I. La compraventa y las operaciones equiparadas a ella por esta Ley, el arrendamiento o subarrendamiento, el contrato constitutivo, de usufructo oneroso y la promesa de compra o de venta, de inmuebles;
- II. El acto constitutivo de fideicomiso cuando se afecte un bien inmueble y la cesión de derechos de fideicomitente o de fideicomisario derivados de este tipo de fideicomiso.

Los actos y contratos gravados por esta ley se asentaban por escrito en la fecha en que se efectuaban o celebraban. Si en un mismo documento se consignaban varios actos, contratos o documentos, se causaba el impuesto por cada uno de ellos.

En la minuta, se causaba el gravamen, que correspondía conforme al acto, contrato o documento que contenía. Al elevarse a escritura pública no se causaba el gravamen.

Eran sujetos de los impuestos y derechos establecidos en esta ley:

- I. La persona a cuyo favor se expedía certificado o certificación, copia certificada, testimonio o carta de naturalización.
- II. Las partes en el arrendamiento, subarrendamiento, contrato constitutivo de usufructo oneroso, compraventa sobre bienes muebles, cesión de derechos reales o personales, subrogación, renta vitalicia, minuta de contrato, permuta mandato, promesa, sociedades o asociaciones civiles, contratos no previstos expresamente, convenios o transacciones judiciales;
- III. El adquirente en la compraventa de bienes inmuebles;
- IV. El donatario en la donación.
- V. El adjudicatario, en la adjudicación;
- VI. La asociación o sociedad civil o mercantil que recibía la aportación.

- VII. El fideicomitente y el fideicomisario en la constitución del fideicomiso.
- VIII. La persona que recibía la dación en pago o la que otorgue el recibo o el finiquito;
- IX. La persona que solicitaba la legalización de firmas o la protocolización;
- X. La persona a quien legalmente debía cubrirse el importe de la planilla de costas;
- XI. El fedatario público que utilizara los libros o volúmenes en que se llevaba el protocolo.

En los actos, contratos y documentos efectuados, celebrados o expedidos en el extranjero el gravamen sería a cargo de la persona que los hiciera surtir efectos en la República.

En los contratos celebrados entre particulares y el gobierno federal el impuesto se pagaría por los particulares si fueran adquirentes y si el adquirente es el gobierno sería por él.

Son responsables solidarios del pago de los impuestos y derechos.

- I. Los contratantes que esta Ley no señalaba como sujetos pasivos.
- II. Los notarios, corredores públicos, jueces y demás fedatarios que por disposición legal tuvieran funciones notariales, cuando autorizarán los actos o contratos o documentos gravados. Si no los consignaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 30 días siguientes a la prestación.
- III. Las personas que daban en pago, recibieran finiquitos o a cuyo favor se otorgarán los recibos.

Cuando la base del impuesto fuera el valor de un inmueble, éste se determinaba para efectos fiscales, de acuerdo con las reglas siguientes:

- I. Se practicaba avalúo sobre dichos bienes con alguna de las Instituciones de Crédito autorizadas al efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar su valor comercial.
- II. Se comparaban el valor que servía de base para el pago de los impuestos territoriales, el declarado en la operación y el del avalúo a que se refiere el párrafo anterior, y el que resultará mayor servía de base para el pago del impuesto.

En los inmuebles que reportaran gravámenes y quedaran a cargo del adquirente para los efectos de determinar la base gravable en términos del párrafo II de este artículo, el precio se integraba adicionando al señalado en la operación el importe de dichos gravámenes.

Cuando la base del impuesto fuera el valor de bienes muebles, éste se fijaba al celebrarse la operación. En el caso de la adjudicación, se tomaba el valor que servía de base para las mismas. A falta de dicho valor, el mismo sería determinado mediante avalúo, de Institución de Crédito autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los casos de permuta, una vez determinado el valor de los bienes en los términos establecidos, el impuesto debería cubrirse sobre el valor de cada uno de los bienes.

En los convenios y transacciones judiciales el valor de los bienes objeto de los mismos era el de la estimación pecuniaria que de su derecho hacía la más exigente de las partes y falta de ésta, era determinado mediante avalúo de perito autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los recibos que se expedían por el pago hecho con valores, la base para determinar el impuesto era el mayor que resultaba de comparar el valor que hayan dado los interesados o el nominal de los mismos.

Las estampillas que se utilizaban para comprobar el pago de los impuestos y derechos establecidos en esta Ley, debían ostentar el resello que en su caso señalaban las disposiciones legales o administrativas, y adherirse y cancelarse en los escritos donde constaban los actos, contratos o documentos gravados, a más tardar el día siguiente al en que se efectuarán, celebrarán o expidieran, excepto en las escrituras públicas que extendían los notarios públicos, jueces, corredores y demás fedatarios que por disposición legal tuvieran funciones notariales ya que estaban obligados a formular la nota del timbre correspondiente conforme al modelo oficial, liquidando o declarando, en su caso y bajo su responsabilidad el monto del impuesto o la no causación o exención del mismo.

En todos los casos las notas deberían presentarse y cubrirse el impuesto cuando procediera, ante la Oficina Federal de Hacienda del domicilio del fedatario, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de firma, anexando a la nota del timbre, copia autorizada de la escritura o de la minuta, excepto en los casos de testamento. En la escritura o minuta se hacía constar el pago del impuesto efectuado.

El pago de los impuestos o derechos cuya comprobación debía hacerse con estampillas se ajustaba a la decena de centavos inferior cuando sobrepasaba ésta hasta en cinco centavos y a la superior cuando excedía.

La matriz de la estampilla se adhería al original y el talón al duplicado, tratándose de documentos en que se hacía constar cualquier tipo de contrato, dación en pago, finiquito o recibo, salvo que por disposición legal debían adherirse en otra forma. En los casos diversos a los señalados se adherían al original las estampillas íntegras.

En los casos en que debían adherirse al original las estampillas íntegras, se tendría por omitido el gravamen si sólo ostentaba la matriz o el talón, salvo que se comprobara que las mencionadas partes de las estampillas fueron canceladas en dos ejemplares del mismo documento.

Las estampillas debían cancelarse por medio de perforaciones en el momento de adherirlas, de tal forma que se inutilizaban para que no fuera posible su uso en documento diverso al que eran adheridas.

Estaban exentos de los impuestos y derechos establecidos en esta Ley, los siguientes actos, contratos y documentos.

- I. Recibo.
- II. Arrendamiento y subarrendamiento o contrato constitutivo de usufructo oneroso.
- III. Certificado o certificación.
- IV. Copia certificada.
- V. Contrato de compraventa.

- a) Para los trabajadores al servicio del Gobierno Federal en donde sustitúan funciones del ISSSTE.
- b) Para los trabajadores que obtenían casas a través del ISSSTE:
- c) En los que intervenían establecimientos de educación dependientes de la Federación, de los Estados, del D.F. o de los Municipios.

En la adjudicación por sucesión cuando se transmitía a ascendientes, cónyuge o concubina como único bien inmueble la casa habitación del autor de la sucesión cuyo valor no excedía de \$500,000.00 y no rendía productos;

#### VI. Donación

- f) Las que se hacían para el fomento o creación de instituciones de beneficencia pública o privada, de instituciones de educación pública, de instituciones culturales, artísticas o científicas, de museos o de otros centros similares.
- g) Las que se hacían en favor de la Universidad Nacional Autónoma de México, o de otras Instituciones de educación superior creadas por leyes de la Federación o de las entidades federativas y las reconocidas por la Secretaría de Educación Pública.

#### VII. Acto constitutivo de Fideicomiso.

Los actos constitutivos de fideicomiso de administración de garantía o testamentario;

#### VIII. Contratos no previstos expresamente en al tarifa.

- a) Los de mutuo y los de comodato.
- b) Los de fianza, hipoteca, prenda y anticresis;
- c) Los de aparcería y subaparcería;
- d) Las capitulaciones matrimoniales;

#### IX. Protocolización.

La protocolización de los estatutos de asociaciones de beneficencia privada;

## X. Sociedades civiles.

### La sociedad conyugal.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal o instituciones de beneficencia pública o privada que de acuerdo con sus leyes, respectivas u otras disposiciones legales gozaban de exención de impuestos o derechos establecidos en esta Ley.

Dicha ley en sus artículos transitorios, mencionaba que el Impuesto sobre Adjudicación por Sucesión se causaría únicamente si la persona falleciera a partir de la fecha en que el ordenamiento entre en vigor y se asimilaría en su tratamiento fiscal al de la compraventa.

Los actos y contratos o documentos contenidos en minutas extendidas hasta el 31 de diciembre de 1975, al elevarse a escritura pública, causarían el gravamen que les correspondía según la Ley.

En una circular emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 26 de abril de 1954 resolvía, que para cubrir el Impuesto del Timbre sobre compraventa de "Bienes Raíces" deberían de cancelarse estampillas de resello y por lo que hacía ha causantes residentes en el Distrito Federal, el impuesto había de pagarse en efectivo. Ya que las Oficinas Federales de Hacienda a partir del 1o. de Julio de 1955 formularían Pólizas de Ingreso de sus cuentas comprobadas, destinarán una columna especial para anotar la recaudación que mensualmente obtengan por concepto de Impuesto del Timbre, sobre compraventa de Bienes Raíces.

Desde el 01 de enero de 1942 y hasta el 31 de diciembre de 1971 la tasa de dicho impuesto fue la del 1.5 %.

Posteriormente, la tasa del impuesto ahora conocido como Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles fue variando con el tiempo y con las circunstancias económicas en que se ha encontrado el país, a tal grado que durante la década de los ochentas se mantuvo en un 10% sobre el valor de adquisición y fue hasta 1991 que pudo bajar a un 8%, en 1992 de un 6%, en 1993 de un 4% y a partir de 1994 aún cuando

es publicada por el Diario Oficial una tabla de valor de límite inferior y superior para determinar el monto a pagar en cada caso, se puede considerar que se trata de un 2% sobre el valor de adquisición, situación que ha beneficiado a los adquirentes de inmuebles que lo hacen con apego a las normas fiscales.

El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, actualmente es regulado por la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles de aplicación Federal, la cual se encuentra suspendida, por lo que localmente fue regulado por la Ley de Hacienda del Distrito Federal hasta el día 31 de diciembre de 1994 cuando entró en vigor el Código Financiero del Distrito Federal. Estas dos últimas legislaciones han sido muy similares en su aplicación y contenido.

### **III.F. LA IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA Y LA APARICIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR.**

El problema de la vivienda, es diferente según se vea, desde el nivel nacional y de conjunto, el político, el administrador público, o el gran urbanizador comercial o, desde su propio punto de vista, del morador que la necesita. Para poder resolver este grave problema el gobierno ha creado Institutos especializados en la construcción y otorgamiento de vivienda, los cuales han desarrollado su encargo en beneficio de los ciudadanos de la clase trabajadora, dentro de este marco el gobierno también a hecho llamar a determinadas viviendas "de Interés Social" y a otras "Populares", por el valor económico que éstas tienen.

En el plano nacional, son notorias las grandes carencias habitacionales y parecen adecuadas las soluciones que combinan, economías de escala, industrialización y rapidez. Pero para el usuario, las condiciones principales son: la disponibilidad, la calidad, la ubicación (en relación con el trabajo), la infraestructura y los servicios, y la territorialidad (control) de un espacio "personal" donde vivir.

Muchos proyectistas de vivienda (de Interés Social y Populares) no tienen idea de la miseria, la degradación, la suciedad, el hacinamiento y el peligro de inseguridad personales que ocasionan muchos millones de viviendas inadecuadas.

En una economía de mercado, las necesidades se satisfacen de acuerdo con la capacidad económica, no con la demanda social. La realidad es que las personas de bajos ingresos tienen que conformarse con alojamientos de ínfima e inhumana calidad y con condiciones de vida fuera de las normas oficiales y legales de la vivienda.

La industria de la vivienda y sus conexos (fabricantes, proveedores, urbanizadores, contratistas, corredores, instituciones bancarias de préstamo, compañías de seguros, etc.) se interesan sólo en la demanda efectiva de vivienda como un producto comercial, al que ya se le hicieron los "cargos normales" que les producirán un amplio beneficio económico.

La empresa privada, solamente lleva al mercado de la vivienda aquellos bienes habitacionales que le garantizan una buena ganancia, con un riesgo que no tiene límites.

La situación de la vivienda, ha sido un aspecto fundamental en el desarrollo y estudio de las zonas reprimidas y marginadas por parte de un organismo público llamado Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Reprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR. Coplamar publicó en 1979 seis volúmenes con el nombre de "Mínimos de Bienestar", en los cuales se analizó el grado de satisfacción de las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda en los niveles nacional, estatal y municipal; (del cual hicimos referencia en el primer capítulo), las tendencias para el año 2000 (ya tan próximo) y el esfuerzo necesario para que toda la población alcanzara de dicho año la satisfacción de estas necesidades. En el país ya existían algunos estudios sobre el problema de la vivienda. Destacan entre otros, el Programa Nacional de Vivienda (PNV), elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 1979.

"El Programa Nacional de Vivienda estima las necesidades de vivienda nueva que se generarían en el periodo 1978-2000 en el medio urbano, como consecuencia del incremento demográfico, en 6.5 millones. Adicionalmente calcula el número de viviendas que sería necesario reponer tanto por estar construidas con materiales inaceptables como por su deterioro previsto en 4.4 millones. En total prevé requerimientos de 10.9 millones de viviendas nuevas en el periodo."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Coplamar. Ob. Cit. pag. 17.

Actualmente, el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional. Con lo anterior podemos observar que los únicos cálculos que se realizaron y que no se actualizaron fueron rebasados en gran medida aún cuando todavía no llegamos al año 2000.

Un análisis de las soluciones más comunes propuestas ha revelado algunas contradicciones fundamentales:

- a) En lo privado, el concepto de mercado se basa en el supuesto de la igualdad de los participantes por el lado de la demanda y el de la oferta, lo que hace que se aparte del mercado de la vivienda de Interés Social y la Popular.
  
- b) En lo oficial, la política en materia de vivienda está destinada, para que se entienda, a llenar las contradicciones, insuficientes y los defectos sociales del mercado y a resolver las contradicciones de ese mercado por medio de programas que a su vez presentan otra serie de contradicciones y desigualdades, por ejemplo: la asignación de recursos mediante organismos específicos a sólo una parte de la población necesitada de morada, con el consiguiente papeleo burocrático que obliga a los pobres a seguir dependiendo "en el tiempo" de los "servidores públicos"; mientras que la creciente infraestructura y los servicios públicos, la reducción de impuestos y la protección impositiva permiten a los inversionistas ricos recibir mayores utilidades y otras ventajas, destinadas en apariencia a ayudar a los pobres a obtener vivienda.

Para entender los problemas financieros de la vivienda, para llegar a las raíces de las contradicciones y desigualdades, debemos encontrar otros enfoques, necesitamos un mejor entendimiento analítico y conceptual de los procesos económicos y políticos, de los diversos organismos viviendistas del estado y de sus sistemas de crédito; también tenemos que examinar el problema del cambio institucional y el de los ejecutivos del mismo. La iniciativa del cambio no partirá de los grupos poderosos que se benefician del sistema actual de financiamiento de viviendas. Un incremento relevante del costo de la vivienda se debe a: los gastos del financiamiento, al costo de los terrenos, que ha aumentado más rápidamente que el de la misma construcción. Nos preguntamos ¿qué ingresos serán necesarios para comprar o rentar viviendas con estos exorbitantes precios?

En los países en vías de desarrollo como el nuestro, aquejados por una fuerte inflación, de altas tasas de interés bancario, bajo ahorro y un lento crecimiento en la economía, la producción de viviendas de Interés Social y las Populares resultan muy afectadas, debido a que los ahorros se destinan a actividades que se reconocen como prioritarias; es por ello que se hace necesario buscar nuevas formas de financiamiento y de abaratamiento en los costos de la edificación.

En la mayoría de los países desarrollados, las políticas financieras y crediticias para hacer frente a la construcción de viviendas, se han encaminado a los sistemas de ahorro y préstamo; en los países en vías de desarrollo a sistemas de financiamiento mixtos. "Las Sociedades de Ahorro y Préstamo, cualquiera que fueren los nombres que adoptaron en su origen, y según la distinta nacionalidad, se organizaron como asociaciones mutualistas, con el propósito solidario de contribuir a la solución del siempre angustiante problema de la vivienda."<sup>15</sup>

En algunos países, el Estado ha apoyado directamente la construcción de viviendas, en otros se ha preferido implantar diversas políticas relativas a canalizar hacia la banca privada, medios para atender la demanda de viviendas de Interés Social y las Populares, en ambos casos el recurso de las hipotecas sobre el bien demandado ha sido el medio de estas operaciones.

El sistema de financiamiento, por parte del gobierno a cooperativas de vivienda, a bajo interés y largo plazo, ha sido otra fuente de créditos.

También, hay sistemas de ahorro obligatorio que efectúan los patrones con cargo a los ingresos de las empresas (Brasil) y a la mano de obra (México), a favor, ambos sistemas del empleado o trabajador.

Los principales sistemas de financiamiento de vivienda, de tipo bancario, de ahorro y préstamo y de hipotecas tradicionales, ya prácticamente no operan en el área del interés social, por las presiones inflacionarias que motivan una permanente alza en las tasas de interés.

---

<sup>15</sup> Perotti, Eduardo. La Vivienda Familiar, 1ª edición. Editorial Construcciones Sudamericanas. Buenos Aires, Argentina 1943. pag. 47.

Como resultado de lo anterior los organismos de crédito de carácter público, fueron creados en nuestro país con la finalidad de poner fin a la demanda de vivienda casi inalcanzable que nos aqueja.

Para ubicar los antecedentes históricos de la vivienda que otorgan los organismos creados por el gobierno para tal fin y que por lo general tienen el valor que se determina para las de Interés Social y las Populares, debemos de ubicarnos en el pensamiento de uno de los grandes constitucionalistas de 1917, el licenciado don Natividad Macías, quien en memorable discurso pronunciado el 28 de diciembre de 1916, se refirió posiblemente por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ni siquiera en las leyes norteamericanas, inglesas o belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, concedían ningún beneficio en este sentido. La propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobó hasta su quincuagésima quinta reunión en el mes de junio de 1970, una convención (la número 133) sobre vivienda para los trabajadores, complementada con una interesante recomendación (número 115) respecto del conjunto de normas para proporcionar, o al menos facilitar vivienda, a dicho sector de la población mundial.

En el año de 1906, se propuso brindar a los trabajadores alojamiento higiénico y en noviembre de ese mismo año, el gobernador del Estado de Chihuahua; Enrique C. Creel, promulgó una Ley sobre Casas para obreros y empleados públicos. Así es que, el "Derecho a la Vivienda" tiene en nuestro medio raíces muy antiguas, aplicando, observándolo en sus inicios, como beneficio exclusivo de la clase trabajadora pero apuntándolo ya como exigencia social. No falló apoyo a los gobiernos posteriores al constitucionalismo para el logro del derecho a la vivienda, pero las condiciones económicas del país no permitieron sino hasta años recientes, hacer posible el enunciamiento de tal garantía.

El Congreso Constituyente de 1917, consideró el problema y estableció obligaciones a cargo de los patrones para tratar de resolverlo. En 1917 se creó el Fondo Nacional de la Vivienda, fondo que administra, -el INFONAVIT- integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones. La finalidad del instituto es proporcionar habitaciones a los trabajadores, para que estos puedan adquirir la propiedad.

Mediante la reforma publicada el 14 de febrero de 1972, al artículo 123 apartado "A" fracción XII, artículo consagrado a los derechos mínimos de los trabajadores y fracción relativa a la vivienda, se modificó el mecanismo para que los patrones cumplieran con el mandato constitucional en materia de vivienda. La

obligación original consiste en brindar a los trabajadores habitaciones cómodas higiénicas sin que se pudiera exigir una cantidad superior al medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, fue sustituida por la de aportar a un fondo nacional de vivienda un porcentaje sobre el salario ahora integral que condujera a un sistema de financiamiento para la obtención de créditos habitacionales. La Ley Federal del Trabajo y la respectiva precisan el funcionamiento de la entidad resultante de esta reforma. El INFONAVIT.

Mediante la reforma del mismo artículo, publicada el día 10 de noviembre de 1972, así como en el campo de las actividades productivas en general, o sea en el ámbito de la producción económica se echó mano de un mecanismo para que los dueños de capital participaran en alguna proporción en la solución del problema habitacional de sus asalariados, el Estado por su parte, implantó otro sistema de financiamiento que se reflejó en el surgimiento de dos entidades técnicamente desconcentradas de las instituciones de Seguridad Social donde se encuadran: el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI-EJERCITO ARMADA Y FUERZA AÉREA) pertenecen respectivamente, al (ISSSTE) y al (ISSFAM).

#### FONDO DE AHORRO OBLIGATORIO.

Este sistema está integrado por las aportaciones obligatorias provenientes de un porcentaje de las nóminas, que los diversos patrones (gobierno y particulares) enteran bimestralmente a favor de sus empleados y obreros.

A este sistema están afiliados los obreros y empleados, mediante los siguientes fondos para la vivienda de Interés Social y la Popular:

Posteriormente el 7 de febrero de 1983, se estableció el derecho de toda familia a una vivienda digna y decorosa, mediante la reforma impuesta el artículo 4º Constitucional. Tradicionalmente, gran parte del pueblo mexicano no ha podido alcanzar ese nivel de bienestar, y pese a los esfuerzos hechos en las últimas décadas todavía la población marginada en el campo y en la ciudad no lo ha logrado. La norma Constitucional señala un propósito político al que debe ajustarse la acción gubernativa, pues sin duda el derecho a la vivienda supone la creación de un derecho social en beneficio de las clases más pobres.

La importancia de la vivienda, en todo tiempo, se puede entender como algo fundamental para cualquier ser humano, pues como ya lo estudiamos al definir el

concepto de "vivienda" en cualquiera de sus aspectos, más que tratar de encontrar la importancia de ésta que ya es más que conocida por cualquier persona, enfoquemos más de cerca el problema al que nos enfrentamos cuando tratamos de descifrar que tan fácil o difícilmente se puede conseguir la misma.

Las ciudades, reflejan el esfuerzo más notable de los hombres para organizar y acondicionar el espacio en función de sus necesidades; la tradición histórica las consideraba, hasta hace poco, como el hábitat humano por excelencia. En efecto, la ciudad ha sido, al través de los siglos, el escenario y catalizador del progreso, el vivero de la cultura y el foro de la participación política.

Sin embargo, a partir de la revolución industrial, el cambio social (inducido por la nueva tecnología, la producción en serie y la mecanización) trajo consecuencias de gran importancia, pues convirtió a las ciudades en centros de producción y consumo, relegando a segundo término las necesidades habitacionales. Cuando comenzó la revolución industrial, junto con ésta comenzaron a crecer las ciudades y los campesinos que con nuevas ilusiones de desarrollo emigraron a las mismas agrandaron el índice de población en dichas ciudades las cuales empezaban a crearse pero nunca se consideró la vivienda que demandarían los nuevos habitantes que día con día aumentaban más.

El espacio urbano de las ciudades actuales se organiza en función del trabajo; la vivienda y la casa tienen que acomodarse al espacio que las actividades les dejan. La interacción humana no se prevé y busca como un objetivo, sino simplemente se da como resultado de la "organización" urbana existente que, en muchos casos, constituyen un verdadero obstáculo para las relaciones humanas.

Es evidente, que el crecimiento de la población rebasa, con creces, el ritmo de crecimiento de la infraestructura, los servicios y la construcción de vivienda. Haciendo necesaria la intervención del Estado la cual resultó imprescindible en la resolución de los problemas de asentamientos humanos y de vivienda, creando así particularmente la de interés social y popular. Como era tan grave el problema de la vivienda de interés social y popular, aparentemente resultó inadecuado el retrasar la acción directa con el planteo y la realización de investigaciones específicas, cuando de antemano se tiene la convicción de que no hay región en la que no se presenten, con intensidad, problemas de habitación popular, pues la norma que deja la observación directa es que hacen falta casas adecuadas en todas partes.

Nosotros pensamos que, un nuevo y firme desarrollo a la vivienda y su asentamiento sólo podría haberse conseguido en el marco de un crecimiento urbano que no rompiera con el binomio indisoluble ciudad-campo, fundamento de la ordenación social y física del espacio nacional.

Pero en este momento no preocupa determinar las causas que han dado como resultado la sobre población de las ciudades y sus consecuencias; falta de "casa-habitación", sino encontrar soluciones al problema mismo.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES Y SUS REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS.

#### ELEMENTOS DEL IMPUESTO.

##### IV. A. 1. LA OBLIGACIÓN FISCAL.

En México, con el nombre de causación, y en España y Sudamérica con el nombre de devengo, nos referimos al momento exacto en que se considera completando, perfeccionando o consumando el hecho generador del tributo. Por consecuencia al momento exacto en que, por haberse consumado el hecho generador en todos sus aspectos, se produce el nacimiento de la obligación tributaria o fiscal.

"La distinción entre momento de devengo y de exigibilidad es altamente importante, dice García Mullin, porque marca dos etapas distintas en la génesis y actuación del crédito tributario, que pueden estar sometidos a principios diferentes. En efecto, el devengo, como instante de consumación del hecho generador, dice directamente en relación con éste (en verdad, marca el instante en que éste se completa, en sus elementos materiales y temporales), y por ende, su regulación pertenece al Legislador, único con potestad para el establecimiento de tributos, en virtud del principio de legalidad.

En cambio, la determinación del instante en que la obligación se torna exigible, al no tener tanta vinculación con su existencia misma, y refiriéndose únicamente al momento en que el pago deberá ser vertido, en arcas fiscales, es susceptible de un manejo más flexible y, por ende, se acepta pacíficamente que la fijación del plazo para el mismo pueda ser sometida al Poder Ejecutivo sin mengua del principio de legalidad, aún encarado éste en su concepción más estricta y ortodoxa."<sup>1</sup>

En México, la Ley de Ingresos de la Federación reiteró, hasta 1980, durante años, una disposición (Art. 3º) en que el Legislativo faculta al Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que dicte las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimiento señalados en las leyes tributarias, teniendo el cuidado de establecer que ello se puede

hacer sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la cuota, la tasa, o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, y con el propósito de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los causantes. Por tanto, puede admitirse que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda variar las disposiciones legales relativas a la exigibilidad del tributo, siempre y cuando ello no perjudique a los contribuyentes.

El modelo CTAL dispone, además, que la existencia de la obligación tributaria "no será afectada por circunstancias relativas a la validez de los actos o contratos". Lo que tiene sentido, porque de otra manera podría argumentarse que las situaciones jurídicas sólo están definitivamente constituidas cuando son válidas, y en consecuencia los supuestos de invalidez implicarían impedimento de nacimiento de la obligación tributaria, desafortunadamente, el Código Fiscal de la Federación no contiene ninguna norma a este respecto.

El sistema, no presenta problemas en lo que se refiere a los créditos fiscales que tienen la naturaleza de impuestos. Éstos nacen en el momento mismo en que se realiza el hecho jurídico previsto por la ley como su presupuesto, que en el caso de los impuestos es siempre un acto de un particular.

La Suprema Corte de Justicia, ha resuelto que: "cuando la ley faculta a la autoridad administrativa para conceder o negar la franquicia, a su arbitrio y según las circunstancias de cada caso, el goce de la exención sólo se inicia desde la fecha de la correspondiente declaratoria; en cambio, cuando la ley misma señala las hipótesis en que los particulares deben gozar de la exención, y sólo faculta a la autoridad para comprobar que el caso que se le plantea se halla comprendido dentro de la situación legal, el beneficio existe por obra directa de la ley misma, y la declaratoria respectiva retrotrae sus efectos al momento en que se inició la vigencia de la ley, o en que el particular se situó en las hipótesis previstas por la propia ley."<sup>2</sup>

La doctrina y la legislación extranjera, varían entre dos grandes sistemas: uno, el más antiguo, que va en decadencia generalizada, es aquel que sostiene que el crédito fiscal nace en el momento en que la autoridad administrativa determina la cantidad que debe pagar el contribuyente otorgando de tal suerte eficacia constitutiva al referido acto administrativo de determinación. el otro, que tiene preponderancia en América y que va ganando adeptos doctrinarios y encontrando consagración en la mayoría de las legislaciones, es el que considera (como en el caso de México) que es el hecho generador el que hace nacer el crédito fiscal, sin

<sup>2</sup> BIJ, 1958, pag. 545 AR 441/1957, Airco Mexicana, S.A., 8-VII-58.

necesidad de ninguna determinación de autoridad administrativa, la cual, si bien puede ocurrir en algunos tributos, tiene simplemente una eficacia declarativa, pero nunca constitutiva del crédito fiscal.

La diferencia que existe entre nacimiento y exigibilidad de la obligación tributaria debe precisarse con claridad. el nacimiento consiste en la aparición o la creación de un vínculo entre el acreedor (administración tributaria, por lo general) y el deudor. La exigibilidad, por el contrario, consiste en que el ente público -titular del crédito tributario-, esté legalmente facultado para compeler al deudor del tributo al pago de la prestación.

En los hechos instantáneos, el legislador es libre para hacer coincidir la exigibilidad de la obligación con las causaciones de la misma, tal como sucedía en la derogada Ley del Impuesto del Timbre, para el contrato de arrendamiento, o para la expedición de recibos.

Pero también, puede dar un plazo para el cumplimiento de la obligación, o incluso puede establecer (ésta es la hipótesis que puede prestarse a mayores confusiones) "períodos", pero en cuanto a la exigibilidad y no a la causación.

En los hechos periódicos y en los permanentes, el legislador al ejercitar las diversas opciones que le puedan asistir, establecerá el momento de la exigibilidad, pudiendo coincidir con el inicio del período, como ocurre en el impuesto sobre uso y tenencia de automóviles, o fracciones en el período, como acontece con el impuesto predial.

El pago del crédito, es exigible coactivamente por la autoridad fiscal cuando ha transcurrido el plazo que para hacerlo da la Ley y no se ha hecho.

En el art. 6 del Código Fiscal de la Federación, se establecen las reglas y el momento en que se hace exigible el pago del impuesto.

En el caso del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, el nacimiento de la obligación fiscal, se presenta en el momento que una persona tanto física como moral, adquieran en propiedad inmuebles que consistan en el suelo, en las construcciones o

en el suelo y las construcciones adheridas a él ubicados en el Distrito Federal, así como los derechos relacionados con los mismos (artículo 156. Código Financiero del Distrito Federal).

El pago del impuesto, deberá hacerse mediante declaración, a través de forma oficial autorizada, que se presentará dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se realicen cualquiera de los supuestos que a continuación se señalan:

- I. Cuando se constituya o adquiera el usufructo o la nuda propiedad. En el caso del usufructo temporal, cuando se extinga;
- II. Cuando se adjudiquen los bienes de la sucesión, así como al cederse los derechos hereditarios o al enajenarse bienes por la sucesión. En estos dos últimos casos, el impuesto se causará en el momento en que se realice la cesión o la enajenación, independientemente de que se cause por el cesionario o por el adquirente;
- III. Cuando se realicen los supuestos de enajenación a través del fideicomiso;
- IV. A la fecha en que cause ejecutoria la sentencia de la prescripción positiva, a la de la resolución correspondiente, en los casos de información de dominio y de la resolución judicial o administrativa que apruebe el remate;
- V. En los contratos de compraventa con reserva de dominio y promesa de venta, cuando se celebre el contrato respectivo;
- VI. En los contratos de arrendamiento financiero, cuando se cedan los derechos respectivos o la adquisición de los bienes materia del mismo la realice una persona distinta del arrendatario, y
- VII. Cuando los actos de que se trate se eleven a escritura pública o se inscriban en el Registro Público, o si se trata de documentos privados, cuando se adquiera el dominio del bien conforme a las leyes. El contribuyente podrá pagar el impuesto por anticipado.

Tratándose de adquisiciones a plazos la autoridad fiscal podrá fijar las reglas para permitir el pago del impuesto en parcialidades. Los inmuebles servirán de garantía por los créditos fiscales que resulten con motivo de diferencias provenientes de los avalúos o determinaciones de valor efectuadas por los contribuyentes, tomados como base para el cálculo del impuesto, los que se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución."

Cuando la adquisición de los bienes inmuebles, opere por resoluciones de autoridades no ubicadas en el Distrito Federal, el pago del impuesto se hará dentro de los treinta días naturales contados a partir de la fecha en que haya causado ejecutoria la resolución respectiva.

Cuando dicha adquisición, opere en virtud de actos o contratos celebrados fuera del territorio de la República, o bien a través de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, el impuesto deberá ser cubierto dentro del término de noventa días hábiles contados a partir de la fecha en que surtan efectos en la República los citados actos, contratos o resoluciones.

#### **IV. A. 2. EL SUJETO.**

Siendo la obligación tributaria, el contenido de una relación jurídica obligatoria, supone, como es natural, la existencia de dos sujetos: un acreedor y un deudor.

Esta relación, tiene dos excepciones importantes, una de ellas se produce cuando el mismo ente es sujeto activo y pasivo de la relación tributaria, al respecto dice el distinguido tributarista italiano Antonio Berlini que "la posibilidad de que tal situación llegue a darse tratándose de tributos locales ha sido muy discutida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, debido, precisamente, a la necesidad de que frente al acreedor se encuentra el deudor; sin embargo, en materia de impuestos estatales, no cabe duda alguna debido a la existencia de numerosos preceptos legales que expresamente prevén que el estado sea deudor de un impuesto," y que "si bien es cierto que el fin de los impuestos es el de procurar un ingreso al estado, no puede desconocerse que la aplicación de los tributos determina relevantes fenómenos económicos por efecto de su traslación hacia adelante o hacia atrás, y, por tanto, la imposición de las empresas estatales puede encontrar su justificación precisamente en la necesidad, o por lo menos en la oportunidad, de no situarlas en una posición de privilegio frente a las empresas privadas." <sup>3</sup> En definitiva, por tanto, creemos que salvo que exista una expresa disposición legal en contrario para un determinado impuesto, debe considerarse que el Estado puede ser sujeto pasivo de los impuestos establecidos por él mismo frente a las numerosas normas legales que admiten de manera expresa la inimponibilidad del Estado.

---

<sup>3</sup> Citado por De la Garza, Sergio Francisco. Ob. Cit. pag. 483.

En el caso del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se puede ubicar a los sujetos tanto pasivo como activo con gran facilidad pero cabe señalar que en el supuesto de dicho impuesto el Estado sólo podrá tener el carácter de sujeto activo ya que se encuentra exento de ser sujeto pasivo de acuerdo con el artículo 156 del Código Financiero del cual copio en lo conducente lo que es del tenor literal siguiente: "...Sólo los bienes que la Federación y el Distrito Federal adquieran para formar parte del dominio público estarán exentos del impuesto a que se refiere este capítulo." <sup>4</sup>

#### **IV. A. 2. a) EL SUJETO PASIVO.**

El Sujeto Pasivo, "es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto." <sup>5</sup>

Nunca ha habido dificultad en aceptar que pueden ser sujetos pasivos de las obligaciones tributarias tanto las personas físicas como las personas jurídicas o morales. En cambio, se han producido larguísimas discusiones cuando se trata de definir si las unidades económicas, o entes colectivos no dotados de personalidad jurídica por otras ramas del Derecho, fundamentalmente por el Derecho Privado, pueden ser sujetos pasivos de la relación tributaria y hasta qué punto puede llegar esa atribución de sujeto de derecho.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, reconoció la existencia de las unidades económicas sin personalidad jurídica como sujetos de relaciones tributarias. Lo mismo sucedió con el Código Fiscal de la Federación de 1967 el cual dispuso que también es sujeto pasivo cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros; para la aplicación de las leyes fiscales se asimilan estas agrupaciones a las personas morales.

Sin embargo, en la reforma de diciembre de 1980 del Código Fiscal de la Federación se derogó el segundo párrafo del artículo 13, desapareciendo por tanto como sujetos pasivos tributarios las unidades económicas. En la Exposición de Motivos de dicha ley reformativa no se ofrece ninguna explicación.

---

<sup>4</sup> Código Financiero para el Distrito Federal. Ob. Cit. pag. 62.

El sujeto pasivo principal, por adeudo propio, llamado también "causante" y "contribuyente" en muchas de nuestras leyes tributarias, "es el sujeto obligado en virtud de la propia naturaleza de los hechos imponible, que de acuerdo con la ley resultan atribuibles a dichos sujetos por ser el que los realiza"<sup>6</sup>

El Código Fiscal de la Federación de 1967, definía como "sujeto pasivo de un crédito fiscal" a "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" (Artículo 13).

El Código Fiscal de la Federación de 1981, denomina "contribuyente" al sujeto pasivo principal de la obligación tributaria, pero no lo define.

El sujeto pasivo del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se determina en el Artículo 156. del Código Financiero del Distrito Federal, el cual establece: "Están obligadas al pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, establecido en este Capítulo, las personas físicas y morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en las construcciones o en el suelo y las construcciones adheridas a él ubicados en el Distrito Federal, así como los derechos relacionados con los mismos a que este Capítulo se refiere..."

"Sólo los bienes que la Federación y el Distrito Federal adquieran para formar parte del dominio público estarán exentos del impuesto a que se refiere este Capítulo."<sup>7</sup>

Dentro de esta determinación del sujeto pasivo del impuesto que analizamos, no es necesario que se de una definición del mismo, ya que se encuentra bien determinado quien es sujeto pasivo de este impuesto y en que momento se convierte en tal, en el capítulo correspondiente hicimos mención al hecho de que tanto las personas físicas y morales pueden ser sujetos pasivos de una obligación tributaria tal es el caso de la que se genera en el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, ya que no solamente una persona física tiene interés en adquirir un bien inmueble pero para el caso de personas morales que tienen como actividad

---

<sup>6</sup> Citado por De la Garza, Sergio Francisco. Ob. Cit. pag. 483.

<sup>7</sup> Código Financiero del Distrito Federal. Ob. Cit. 62.

económica habitual -y por lo tanto como ingreso normal- la de la adquisición de inmuebles su tratamiento fiscal será distinto.

Asimismo, este impuesto señala la posibilidad de que el Estado (Federación o Distrito Federal) se pueden convertir en sujetos pasivos del impuesto, pero se encuentran exentos del pago de la obligación tributaria, como ya lo hemos mencionado.

#### **I.V. A. 2. b) EL SUJETO ACTIVO.**

En el caso del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, tratándose de un impuesto local, el gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Tesorería del Distrito Federal en sus diferentes oficinas, se encargarán de recaudar el pago del mismo y posteriormente realizar la revisión de la declaración del mismo.

Dentro de la organización del Estado Mexicano, los sujetos activos son: la Federación, las Entidades locales (Estados, Territorios, Distrito Federal) y los Municipios. Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos; pero este derecho no tiene en todos ellos la misma amplitud; la Federación y las Entidades locales, pueden establecer los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos; en cambio, el Municipio, no puede fijar por sí los impuestos municipales, sino que son fijados por las legislaturas de los Estados, y el Municipio sólo tiene la facultad de recaudarlos. La fracción VI, del artículo 115, de la Constitución Federal dice: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor...". Con fundamento en esta disposición constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en los siguientes términos: "Los impuestos municipales decretados por los Ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional"<sup>8</sup>

Así pues, la Federación y las Entidades locales tienen soberanía tributaria plena. Los Municipios tienen soberanía tributaria subordinada.

---

<sup>8</sup> Apéndice al Tomo LXXVI del Semanario Judicial de la Federación. Primera Parte, vol. segundo, pag. 801.

Las obligaciones del sujeto activo son de dos clases: principales y secundarias. Las principales, consisten en la percepción o cobro de la prestación tributaria. No es un derecho del Estado percibir los impuestos, porque no es potestativo para él hacerlo, es obligatorio. La falta de cumplimiento de la obligación de percibir o de cobrar los impuestos puede ser, en consecuencia, causa de responsabilidad por los daños que puede causar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que: "Las autoridades fiscales están obligadas a recibir el pago de impuestos o de derechos, sin discriminación alguna, según sus atribuciones"<sup>9</sup>

Las obligaciones secundarias, son las que tienen por objeto determinar el crédito fiscal para hacer posible su percepción, o controlar el crédito fiscal para hacer posible su percepción, o controlar el cumplimiento de la obligación tributaria para evitar posibles evasiones. Estas obligaciones pueden dividirse en dos grupos:

- A. *Obligaciones de hacer*, como por ejemplo: determinar la existencia del crédito fiscal, fijar las bases para su liquidación, formular la liquidación en los casos en que estas operaciones sean impuestas al Estado, practicar visitas de inspección, etc.
- B. *Obligaciones de no hacer*, como por ejemplo: abstenerse de ciertos trámites cuando no se compruebe el pago de un impuesto, no expedir nuevos talonarios de facturas, o no otorgar nuevos permisos de elaboración a los causantes que lo necesiten, si no cumplen previamente con las disposiciones legales relativas, etcétera.

#### **IV. A. 3. EL OBJETO.**

"El Objeto del impuesto es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal." Esta definición coincide, en esencia, con los conceptos de Fleiner y Wagner."

"Fleiner dice: El objeto del impuesto estriba más bien, en las circunstancias en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo."

"Wagner, también define el objeto del impuesto como la circunstancia en razón de la cual ha lugar al pago del impuesto. Esta circunstancia puede ser la percepción de utilidades o de una herencia, o de intereses, o la elaboración de determinados productos, o la realización de un acto, o la celebración de un contrato, etc. Sin embargo, es frecuente que se considere como objeto del impuesto la cosa o acto a que está ligado el impuesto y que determina el deber real de satisfacer; así lo define Eherberg. Generalmente el objeto da nombre al impuesto, aunque el nombre no siempre permite deducir el objeto" <sup>10</sup>, tratándose del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles el nombre del mismo nos indica de manera clara la razón y objeto del mismo.

El objeto así considerado, puede ser una cosa, mueble o inmueble, un acto, un documento, una persona que en este caso será sujeto y objeto del impuesto, como sucede en los impuestos de capacitación.

En el caso del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, podemos ubicar la "Obligación Fiscal" del mismo en todo acto en que se adquiera la propiedad de bienes inmuebles o de derechos con ellos vinculados y el "Objeto" del impuesto, serán las diferentes modalidades que el derecho le da a la transmisión de propiedad de un bien, las cuales se determinan en el Artículo 157 del Código Financiero del Distrito Federal y que a la letra dice:

"ARTÍCULO 157. Para los efectos de este Capítulo, se entiende por adquisición, la que se derive de :

I. Todo acto por el que se transmita la propiedad, incluyendo la donación, la que ocurra por causa de muerte y la aportación a toda clase de asociaciones o sociedades, a excepción de las que se realicen al constituir la copropiedad o la sociedad conyugal siempre que sean inmuebles propiedad de los copropietarios o de los cónyuges.

En las permutas se considerará que se efectúan dos adquisiciones:

II. La compraventa en la que el vendedor se reserve la propiedad, aún cuando la transferencia de ésta opere con posterioridad;

---

<sup>10</sup> Citado por Flores Zavala, Ob. Cit. pag. 108.

III. La promesa de adquirir, cuando el futuro comprador entre en posesión de los bienes o el futuro vendedor reciba el precio de la venta o parte de él, antes de que se celebre el contrato prometido o cuando se pacte alguna de estas circunstancias;

IV. La cesión de derechos del comprador o del futuro comprador, en los casos de las fracciones II y III que anteceden, respectivamente;

V. Fusión y escisión de sociedades;

VI. La dación en pago y la liquidación, reducción de capital, pago en especie de remanentes, utilidades o dividendos de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles;

VII. Constitución de usufructo, transmisión de éste o de la nuda propiedad, así como la extinción del usufructo temporal;

VIII. Prescripción positiva e información de dominio judicial o administrativa;

IX. La cesión de derechos del heredero, legatario o copropietario, en la parte relativa y en proporción a los inmuebles.

Se entenderá como cesión de derechos la renuncia de la herencia o legado efectuado después de la declaratoria de herederos o legatario;

X. Actos que se realicen a través de fideicomiso, así como la cesión de derechos en el mismo, en los siguientes supuestos:

a) En el momento en el que el fideicomitente designa o se obliga a designar fideicomisario diverso de él, y siempre que no tenga derecho a readquirir del fiduciario los bienes.

b) En el momento en el que el fideicomitente pierda el derecho a readquirir los bienes del fiduciario, si se hubiera reservado tal derecho.

c) En el momento en el momento en el que el fideicomitente ceda los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso, si entre éstos se incluye el de que dichos bienes se transmitan a su favor.

d) En el momento en el que el fideicomitente transmita total o parcialmente los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso a otro fideicomitente, aún cuando se reserve el derecho de readquirir dichos bienes.

e) En el momento en el que el fideicomisario designado ceda los derechos que tenga sobre los bienes afectos al fideicomiso, o dé instrucciones al fiduciario para que transmita la propiedad de los bienes a un tercero. En estos casos, se considerará que el fideicomisario adquiere los bienes en el acto de su designación y que los enajena en el momento de ceder sus derechos o de dar dichas instrucciones.

XI. La división de la copropiedad y la disolución de la sociedad conyugal, por la parte que se adquiera en demasía del por ciento que le correspondía al copropietario o cónyuge;

XII. La cesión de derechos en los contratos de arrendamiento financiero, así como la adquisición de los bienes materia del mismo que se efectúe por persona distinta del arrendatario;

XIII. Las operaciones de traslación de dominio de inmuebles celebrados por asociaciones religiosas, constituidas en los términos de la Ley de la materia."<sup>11</sup>

**CUOTA DEL IMPUESTO:** Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose, tipo de gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento.

**BASE DEL IMPUESTO:** Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto.

El valor del inmueble, será el que resulte más alto entre el valor de adquisición, el valor catastral y el valor que resulte del avalúo practicado por la autoridad fiscal o por avalúo vigente practicado por personas autorizadas por la misma, el cual, cuando se trate de adquisición por causa de muerte, en cualquier caso deberá estar referido a la fecha de la adjudicación de los bienes de la sucesión.

Para determinar el valor del inmueble, se incluirán las construcciones que en su caso tenga, independientemente de los derechos que sobre éstos tengan terceras personas, salvo que se demuestre fehacientemente ante la autoridad fiscal, que dichas construcciones se realizaron con recursos del adquirente. para los fines de este impuesto, se considerará que el usufructo y la nuda propiedad, tienen cada uno de ellos, el 50% del valor del inmueble.

Cuando con motivo de la adquisición, el adquirente asuma la obligación de pagar una o más deudas de perdonarlas, el importe de ellas se considerará parte del valor de adquisición.

---

<sup>11</sup> Código Financiero del Distrito Federal. Ob. Cit. pag. 62.

Los avalúos que se realicen para efectos de este impuesto, deberán ser practicados por las personas morales que cuenten con autorización y por los peritos valuadores registrados, ajustándose a los procedimientos y lineamientos técnicos y a los manuales de valuación técnicos emitidos por la autoridad fiscal.

En caso contrario, dichas personas morales autorizadas y peritos registrados se harán acreedores a la suspensión o cancelación definitiva de la autorización o registro y a las sanciones pecuniarias a que haya lugar, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudieran incurrir en el caso de la comisión de algún delito fiscal.

**TARIFAS:** Son las listas de unidades y de las cuotas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría.

El artículo 156 del Código financiero del D. F. nos presenta la tarifa aplicable para este año.

"...El impuesto se calculará aplicando la siguiente tarifa.

RANGO	LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	CUOTA FIJA	FACTOR PARA APLICARSE SOBRE EL EXCEDENTE DE LÍMITE INFERIOR.
A	0.10	53,425.00	\$76.93	
B	53,425.00	85,480.00	77.47	0.02425
C	85,480.00	128,220.00	854.80	0.02498
D	128,220.10	256,440.00	1,923.30	0.02499
E	256,440.10	641,100.00	5,128.80	0.02833
F	641,100.10	1'282,200.00	16,027.50	0.03499
G	1'282,200.10	EN ADELANTE.	38,466.00	0.03300"

**FUENTE DEL IMPUESTO:** Es el monto de los bienes o de la riqueza de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto, puede ser la renta o el capital.

#### **IV.B. EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES (I.S.A.I.), Y LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR.**

Actualmente el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional.

La generación de oferta de vivienda se enfrenta a diversos problemas, entre los que destacan, una regulación excesiva que se refleja en un complejo sistema de trámites, multiplicidad en la gravación fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional, sobre todo en ciudades medias y en las grandes urbes, acceso limitado a fuentes de financiamiento, reducida innovación tecnológica que permita el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados, deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Por otro lado, entre los problemas que afronta la demanda de vivienda destacan los altos precios de las mismas; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustente un mercado integrado y los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda, como resultado de estos costos; el pago de impuestos que se generan por la realización de operaciones en las que se transmite la propiedad, los cuales pueden ser tanto federales como locales (Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles).

La política de desarrollo social, que impulsa el gobierno de la República en materia de vivienda, tiene como objetivos; orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, así como subsidios, deducciones y en algunos casos hasta exenciones para el pago de impuestos y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para el logro de estas acciones, se llevan a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tienen un papel determinante en la ampliación de la oferta de la vivienda en todo el país. En ese sentido, proponemos que la estrategia que podría seguirse debería considerar las siguientes líneas de acción:

- **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS PROMOTORES DE LA VIVIENDA:** Financiar a los adquirentes de vivienda, un estímulo adecuado para fomentar una oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Fortalecer los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Asimismo, estrechar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar en forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficiencia en el programa sectorial.
- **DESREGULACIÓN Y DESGRAVACIÓN:** Avanzar en la simplificación administrativa, y promover ante los gobiernos locales la revisión de las disposiciones en materia de uso de suelo, en los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda.

En este sentido, promover ante los gobiernos estatales la ampliación y agilización de los servicios de titulación y de Registro Público de la Propiedad, alentar la desgravación de las operaciones traslativas de dominio y propiedad; e impulsar esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción que abaraten los costos.

En particular, en el caso de la vivienda de "Interés Social" y la "Popular" exentar del pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, a éstas.

- **SUELO PARA VIVIENDA:** Empezar medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda para abatir la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos. En dichas acciones, se garantizarían los derechos de los ejidatarios y comuneros y se facilitaría su participación en los esquemas de desarrollo inmobiliario.

- **MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA:** Intensificar los trabajos tendientes a desarrollar un mercado secundario de hipotecas, con el objeto de aumentar el financiamiento a la vivienda, especialmente la de Interés Social y a la Popular. La revisión del marco institucional del mercado financiero, sería un elemento central para abaratar el crédito. Por otra parte, ampliar la participación de otros intermediarios financieros y aprovechar la infraestructura de instituciones existentes, para promover esquemas de arrendamiento con opción a compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.
- **AUTOCONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA RURAL Y URBANA:** Con la finalidad de ampliar la cobertura de atención a los programas de vivienda fomentar el proceso de autogestión e impulsar los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. Con los sectores privado y social, concertar acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales e insumos locales.
- **DESTINAR LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES A LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS.** Fundamentando a un nivel Constitucional tal hecho y tomando como base los ordenamientos que lo autorizan, destinar el producto de este impuesto para la construcción de viviendas pero de tipo "Popular" y de "Interés Social", en virtud de que éstas son de bajo costo, por lo que los ciudadanos de bajos recursos tienen acceso a las mismas.

El aumento de la oferta de vivienda, así como la construcción de alta calidad y bajos costos implican incorporación de nuevas tecnologías. Por ello, se debe alentar la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados.

Cada año el gobierno del Distrito Federal por conducto del Departamento del Distrito Federal, expide un acuerdo en materia de Vivienda en relación con el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y diversas contribuciones locales.

Esta obligación se encuentra contenida en el artículo 6, de la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998, el cual obliga al Jefe del Gobierno

del Distrito Federal a que durante los primeros veinte días hábiles del mes de enero de 1998, emita acuerdos de facilidades administrativas y estímulos fiscales en vivienda, dando prioridad a las de interés social y populares entre otros tipos de vivienda, sin embargo este año hasta la fecha en que se concluyó el presente trabajo y sus modificaciones, no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación dicho acuerdo, en esa virtud nos parece conveniente comentar el acuerdo que se aplicó durante el año 1997, ya que los lineamientos seguramente serán muy parecidos, ya que las acciones que se han estado desarrollando en el país se realizan de manera conjunta y siguiendo una misma línea de acción.

"Con fecha 20 de enero de 1997, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "ACUERDO POR EL QUE SE OTORGAN ESTÍMULOS FISCALES Y FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA LA VIVIENDA", el cual, fue emitido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal y surtirá sus efectos a partir del 1 de enero de 1997 y hasta el 31 de diciembre del mismo año".<sup>12</sup> Éste, contiene entre otras las siguientes disposiciones:

#### "CONSIDERANDO

Que el artículo 9º de la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1997, establece la obligación para el Jefe del Distrito Federal de emitir durante los primeros veinte días hábiles del mes de enero del presente año, acuerdos de facilidades administrativas y estímulos fiscales, entre otras materias, en vivienda, dando prioridad a las viviendas de interés social y popular definidas en la Alianza para la Vivienda.

Que el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental a la vivienda, al establecer que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, por lo que los ordenamientos legales deberán establecer los instrumentos y apoyos necesarios para tal objetivo.

Que son acciones prioritarias del Gobierno del Distrito Federal, las de fomentar la construcción de la vivienda de interés social y popular, rescatar inmuebles dedicados a vivienda en las zonas históricas, así como favorecer la construcción del régimen de propiedad en condominio, para lo cual es indispensable alentar la participación de los sectores público, social y privado, dedicados a la promoción de vivienda para las

---

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se otorgan Estímulos Fiscales y Facilidades Administrativas para la Vivienda, 20 de enero de 1997. pag. 50

personas de menores ingresos, otorgando facilidades administrativas y subsidios fiscales como apoyo a los programas de vivienda que se lleven a cabo en esta entidad Federativa y para cumplir con los objetivos y estrategias plasmados en la Alianza para el Crecimiento Económico en el Distrito Federal, que suscribió el Gobierno de la ciudad con los sectores productivos".

"Que en el Distrito Federal, existen numerosas viviendas de interés social y popular, cuyos propietarios no han podido elevar a escritura pública sus respectivas adquisiciones, careciendo del título de propiedad que les dé seguridad jurídica sobre las mismas, por lo que se hace necesario que el Distrito Federal establezca procedimientos y facilidades que permitan a dichos propietarios el acceso a la titulación de sus viviendas, considerándose conveniente otorgarles facilidades administrativas y subsidios fiscales".

"Que resulta conveniente ayudar a aquellas personas que han adquirido viviendas con créditos otorgados dentro de los Programas de Vivienda del Estado, desarrollados por el Instituto del fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas,...y los organismos u órganos que los hayan sustituido o los sustituyan, a fin de que no se vea demeritado el esfuerzo que vienen realizando para el pago de dichos créditos y la adquisición definitiva de su vivienda".

"ACUERDO

BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS.

PRIMERO.- El presente Acuerdo, conforme a la clasificación que se hace de subsidios y facilidad a continuación, tiene por objeto:"

SUBSIDIO A

Otorgar subsidios fiscales y facilidades administrativas a los organismos descentralizados, fideicomisos públicos, promotores sociales y privados que tengan por objeto desarrollar proyectos de vivienda nueva o de rehabilitación y reparación de la misma, para la vivienda de interés social, conforme a la Ley Federal de Vivienda, por un valor de vivienda, que no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 veces el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año, de acuerdo al artículo 9º de la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio

fiscal 1997, para la vivienda de interés social, con un costo por vivienda que no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 15 veces el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año, y de vivienda popular, con un valor por vivienda que no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 25 veces el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año, de edificaciones ubicadas en el Centro Histórico con un costo de hasta 236 veces dicho salario, así como a los beneficiarios de las acciones que los mismos realicen.

Las facilidades administrativas que se señalan en este subsidio, sólo se otorgarán a los organismos descentralizados, fideicomisos públicos, promotores sociales y privados que desarrollen proyectos de vivienda nueva con un costo de hasta 300 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal por vivienda".

#### "FACILIDAD A

Otorgar facilidades administrativas a todos los programas de Regulación Territorial o Titulación que se lleven a cabo por el Distrito federal sus entidades paraestatales Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) Fideicomiso de Recuperación Crediticia (FIDERE) y Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) así como los de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), pero únicamente será aplicable a los beneficiarios que se comprendan en dichos programas por actos efectuados en los que intervengan en su titulación el propio Distrito Federal o sus entidades paraestatales y la Comisión para la regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT) por lo que no podrán beneficiarse personas que lleven a cabo actos traslativos de dominio, respecto de predios que se encuentren dentro de las áreas territoriales de dichos programas sin la intervención del mencionado Distrito Federal, sus entidades paraestatales y la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra "CORETT".

#### CONTRIBUCIONES SUBSIDIARIAS.

SEGUNDO.- Los subsidios fiscales y facilidad administrativa establecidos y denominados en el punto PRIMERO de este Acuerdo, comprenden las siguientes contribuciones:

## SUBSIDIO A

Este subsidio será equivalente para la vivienda de interés social, que no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 veces y hasta 15 veces el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año al 80 %, para la vivienda popular, al 70%, y para las edificaciones en el Centro Histórico, al 75% de las cantidades que por concepto del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, contribuciones de mejoras previstas en el artículo 190 del Código Financiero del Distrito Federal,... directamente relacionados con los proyectos de vivienda, sean a cargo de los beneficiarios de las acciones realizadas por los organismos descentralizados, fideicomisos públicos, de éstos, en su caso y de los promotores sociales y privados a que se refiere este subsidio, en el ejercicio fiscal de 1997, con motivo de la construcción o reparación de inmuebles para dichas viviendas".

"En el caso de que para el desarrollo del proyecto de vivienda respectivo se tenga que realizar la fusión o subdivisión de predios, se otorgará un subsidio equivalente al 90% de los derechos que por estos conceptos se generen."

## "FACILIDADES ADMINISTRATIVAS

TERCERO .- Las facilidades administrativas que se aplican a cada uno de los subsidios, así como a la propia facilidad administrativa indicados en el punto PRIMERO de este Acuerdo, son las siguientes:

## SUBSIDIO A

1. En las enajenaciones que se efectúen ante los notarios públicos del Distrito Federal, el valor del inmueble, que se considere para los efectos de la determinación del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, será aquel que resulte del avalúo tipo practicado por persona autorizada por la Tesorería del Distrito Federal, o el que los propios contribuyentes obtengan de aplicar el procedimiento y los valores de referencia del Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de valuación Inmobiliaria y de Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores.

2. En los casos de reparación y rehabilitación de inmuebles destinados preponderantemente a los proyectos de vivienda a los que se refiere el presente subsidio, no se requerirá la presentación de las licencias de construcción de anteriores para el trámite de las nuevas."

"4. Las declaraciones del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y las relativas a las solicitudes de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, así como los avisos de tipo administrativo y fiscal, incluidas las declaraciones a que se hace mención el artículo 38 del Código Financiero del Distrito Federal, que deban hacer los Notarios a las autoridades respecto de los inmuebles que se enajenen o graven en los términos del presente Subsidio, se presentarán en relaciones globales y amplificadas, que contengan el nombre del adquirente, la vivienda y el valor de ésta, el acreedor y el monto adeudado, en su caso y los impuestos y derechos causados en las operaciones, sin la presentación de anexo alguno.

Estas relaciones servirán para la presentación de los testimonios respectivos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, para efectos de su inscripción".

"7. Las Secretarías de Gobierno, de Finanzas, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Obras y Servicios, así como la Tesorería y la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, intervendrán en sus respectivas esferas de competencia, para prestar todas las facilidades administrativas y participar en el otorgamiento de los beneficios fiscales a que se refiere este subsidio, por medio de una ventanilla única, que será determinada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda."

#### "REQUISITOS Y TRÁMITES

CUARTO.- Para el cumplimiento de los requisitos y trámites del reconocimiento de subsidio y facilidad administrativa de referencia, se observará lo siguiente:

#### SUBSIDIO A

1.- Los promotores privados de vivienda para ser considerados como beneficiarios de este subsidio, deberán acreditar ante la Secretaría de Desarrollo y Vivienda:

a) Que desarrollan proyectos de vivienda de los tipos comprendidos en este subsidio, para lo cual deberán presentar oficio de solicitud, acompañando proyecto de sembrado y planta y tipo de vivienda con croquis de localización.

b) Que trabajen por medio de financiamiento del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda o de la Banca Múltiple, y

c) Que cuenten con el dictamen de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda por el que se acredite que el promotor reúne los requisitos para obtener este subsidio.

II. Los promotores de la vivienda del sector social, para ser considerados beneficiarios de este subsidio, deberán:

a) Reunir el requisito a que se refiere el inciso a) de la fracción I anterior;

b) Estar registrado ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda como organización que se dedica a la promoción de vivienda de interés social y popular, y

c) Que el proyecto de vivienda de que se trate lo realice por sí o a través de un organismo o fideicomiso público dedicado a la vivienda.

III. Los organismos descentralizados y fideicomisos públicos del Distrito Federal, que no dependan económicamente o cuyos principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, también serán considerados como sujetos del presente subsidio. Para la obtención del beneficio fiscal, deberán cumplir con los requisitos señalados en los incisos a) y c) de la fracción de este subsidio.

IV. Una vez que se reúnan los requisitos que se establecen en el Subsidio A de los puntos PRIMERO, SEGUNDO y TERCERO, y en las fracciones I, II y III anteriores del punto CUATRO de este subsidio, los organismos y organizaciones de los sectores público, social y privado, solicitarán por escrito ante la Secretaría de Finanzas el reconocimiento del subsidio de que se trate, precisando la o las contribuciones objeto de su petición, así como el monto de las mismas.

V. El subsidio que se otorgue a las entidades y promotores a que se refiere este subsidio, se condicionará a que la realización de los trabajos de construcción, rehabilitación y reparación de vivienda se sujeten a las especificaciones técnicas, lineamientos y

plazos que al efecto se establezcan en el proyecto y calendario de obras definitivos aprobados.

VI: El otorgamiento del subsidio no relevará a los contribuyentes de presentar la declaración relativa al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles."

Ni el Código Fiscal de la Federación, ni el Código Financiero del Distrito Federal dan un tratamiento especial a las viviendas "de Interés Social" ni a las "Populares" respecto al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, sin embargo el gobierno del Distrito Federal por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal se ha dado a la tarea de establecer subsidios para el pago del mismo y tratamientos especiales inclusive para otras contribuciones y derechos que afectan a los propietarios de dichas viviendas, como es el caso del denominado "ACUERDO DE ESTÍMULOS FISCALES Y FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA LA VIVIENDA."

La emisión de este Acuerdo como hecho sociológico produce el efecto inmediato de crear un instrumento legal en favor de los promotores de viviendas de Interés Social o Popular, pero en ningún momento este Acuerdo tiene por objeto proporcionar facilidades para obtener vivienda, sin embargo si es un instrumento importante que beneficia entre otras facilidades, en el pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, Impuesto Predial, Derechos de Registro, Fusiones, Subdivisiones y Contribuciones de Mejoras

Sin embargo, el "Acuerdo de Facilidades", contiene una serie de requisitos para poderse beneficiar del mismo, ya que únicamente va dirigido a: Organismos Descentralizados, Fideicomisos Públicos, Promotores de Vivienda Sociales y Privados que desarrollen proyectos de vivienda nueva con un costo de hasta 300 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal por vivienda, a los cuales también se les imponen una serie de condiciones para poderse considerar dentro de los mismos y que hemos transcrito anteriormente.

Si la finalidad del Acuerdo, es la solución a problemas de tipo social, se encuentra muy limitado, en virtud de que la mayoría de las viviendas que existen en la actualidad tienen los valores que se establecen en este Acuerdo: "Viviendas de Interés Social: con un costo de 15 veces el salario mínimo general vigente que corresponda al Distrito Federal elevado al año; Vivienda Popular con un valor de 25 veces del salario mencionado; edificaciones ubicadas en el Centro Histórico con un costo de hasta 236 veces de dicho salario". Sin embargo como ya lo hemos mencionado, el acceso a las viviendas otorgadas por los organismos que cuentan con este beneficio es muy

limitado por no contar con los ingresos que estos exigen o se encuentran manipulados por funcionarios de los mismos o bien no se cuenta con un empleo fijo que por lo general es el principal requisito que se exige. Los ciudadanos aunque difícilmente llegan a conseguir viviendas de muy bajos costos aún cuando también son de ínfima calidad, pero no se van a beneficiar por dicho Acuerdo, ya que no les ha sido otorgada su vivienda por estos organismos.

Es por lo que proponemos, que los beneficios fiscales y administrativos que puedan obtener los poseedores de viviendas de "Interés Social" y "Populares", los beneficien de manera general e indefinida, y no únicamente para ciertos sectores.

Sin embargo, consideramos que el problema de la "vivienda" en México, es de un impacto social tal, que como ya lo mencionamos es importante que se contemple tal necesidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes aspectos:

1. - Hacer mención del Derecho mínimo de Vivienda, como ya se encuentra establecido, pero haciendo hincapié en la existencia de la vivienda de Interés Social y de la Popular, ya que es la modalidad de vivienda que ha sido creada con los valores que pueden aspirar las clases desprotegidas y no se encuentran contempladas en la Constitución, sin embargo, si se encuentran fundamentadas en legislaciones accesorias.
2. - Fundamentar a nivel Constitucional, el destino del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles en el sentido que proponemos, destinar el mencionado impuesto a la construcción de viviendas de Interés Social y a las Populares.
3. - Con base en las adiciones que se proponen incluir la exención de pago de dicho impuesto respecto de las viviendas de Interés Social y Popular, de forma general e indefinida, pues aún cuando el Acuerdo que se transcribió, otorga beneficio para el pago del mismo y en el Estado de México tienen una tarifa de 0%, la importancia de beneficiar a los propietarios o aspirantes a tal hecho, solucionaría un problema social a nivel nacional de suma importancia por lo que el ser contemplado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es fundamental.

El paso es lento pero constante por parte del gobierno, el cual preocupado por otorgar vivienda a toda la población año con año estudia de manera eficaz la manera de beneficiar a los ciudadanos en materia de vivienda "de Interés Social" y "Popular", tanto para su construcción, como para la conservación de la misma.

Para ampliar lo anteriormente señalado, basta citar las palabras del maestro Leandro Azuara Pérez que nos dice que las funciones del Derecho se refieren a una serie de posibilidades dentro de las cuales se pueden enunciar las siguientes: "... control social, el cual comprende la integración de valores, la determinación de la autoridad, la decisión de los problemas, el robustecimiento de la idea de lo justo, la prevención de la conducta ilegal. Cuando el orden establecido es aceptado por una gran mayoría, el derecho favorece a los grupos cuyo poder es mayor, pero en ocasiones es utilizado por los grupos dominantes para explotar a los grupos más débiles..."<sup>13</sup>

#### **IV. C. LA IMPORTANCIA DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES (I.S.A.I.), EN EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO.**

Los impuestos en general, tienen como principal objetivo, proporcionar al Estado los recursos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones. De acuerdo con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, que ya en otro momento analizamos, el fin de los impuestos no puede ser otro que cubrir los gastos públicos; pero ¿es éste el único fin que pueden tener los impuestos?

En teoría, existen dos soluciones fundamentales que corresponden a los dos pensamientos políticos dominantes. Una, la de la escuela que Benvenuto Grizziotti llama "Liberal Manchesteriana", desarrollada principalmente en Inglaterra y Francia en el siglo XIX, que niega que los impuestos puedan tener otra finalidad que la puramente fiscal; esta escuela se basa en la tesis liberal individualista, de acuerdo con la que el Estado no puede intervenir en la actividad o en la situación personal de sus miembros. La otra solución, considera, que el impuesto no solamente tiene un fin financiero, sino que, su fuerza enorme, puede ser aplicada a finalidades diversas, como la distribución de la fortuna en forma más equitativa, podemos incluir por ejemplo el hecho de destinar recursos para la construcción de Viviendas de Interés Social y las Populares hecho que beneficia de manera directa a las clases más desprotegidas y se traduce en un beneficio económico para el país así como un desarrollo social del mismo. La tesis de destinar recursos fiscales en beneficio de la sociedad, fue sostenida fundamentalmente por Adolfo Wagner y Henry George.

En realidad, no puede negarse que los impuestos, constituyen una fuerza económica tremenda, que puede ser utilizada ya sea para impedir el desarrollo de

---

<sup>13</sup> Azuara Pérez, Leandro. Sociología, 8ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1985. pag. 265.

actividades nocivas, o para favorecer el de aquellas que se consideren benéficas, quien puede establecer impuestos, puede absorber capitales, o impedir el desarrollo de determinada actividad, simplemente con establecer sobre ella fuertes gravámenes, pero su poder no es sólo destructivo, porque puede también ser aprovechado, como una barrera protectora o un procedimiento de impulsión, o desarrollo de aquellas actividades que se considere necesario favorecer, como es el caso de la elaboración y mejoramiento de casa habitación.

Cuando el impuesto, tiene como único fin obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades financieras del Estado, se dice que tiene un fin fiscal, cuando el impuesto persigue producir ciertos efectos diversos de la obtención de recursos, se dice que tienen un fin extrafiscal. Los fines extrafiscales, pueden ser culturales, económicos, políticos, sociales, morales, etc. y entre los sociales constitucionalmente se encuentra contemplada la vivienda en nuestro país.

En el primer caso, el impuesto, al proporcionar ingresos al Estado, lo capacita para el desarrollo de sus fines, económicos, políticos o sociales, pero, además, el impuesto por sí mismo puede ser instrumento para que el Estado desarrolle esos fines. Esto es, a lo que hemos llamado los fines extrafiscales de los impuestos.

Pueden distinguirse, con referencia a los fines, los siguientes casos:

1. Impuestos con fines exclusivamente fiscales, es decir, que no tienen otra misión que la obtención de los recursos necesarios para cubrir los gastos generales del Estado.
2. Impuestos que tienen fines exclusivamente fiscales en cuanto a su establecimiento, pero cuyo rendimiento se aplicará a fines especiales. es decir, no es el tributo en sí el que persigue un fin extrafiscal, sino el fin se va a realizar con el rendimiento del tributo.
3. Impuestos que persiguen fines fiscales y extrafiscales al mismo tiempo.
4. Impuestos que sólo persiguen fines extrafiscales.

De los cuatro casos que hemos mencionado, vamos a enfocarnos al segundo de estos, ya que en el mismo podemos ubicar la importancia que le queremos dar al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, (I.S.A.I.) en el Sistema Tributario Mexicano.

Así pues, el segundo caso se presenta, cuando el impuesto en sí tiene un fin fiscal, es decir, persigue la obtención de recursos, pero en lugar de que esos recursos se destinen a los gastos generales del Estado, se aplican a ciertos gastos especiales.

La aplicación del rendimiento de un impuesto a un fin concreto se autoriza en algunos casos enumerados limitativamente. El artículo 6º del Código Fiscal de la Federación de 1938 decía: "Sólo podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial, en los casos siguientes:

I. Cuando la afectación corresponda a participaciones concedidas a Estados, Territorios Federales, Municipios o al Distrito Federal en ingresos federales.

II. Cuando la afectación constituya una garantía de empréstitos concertados sobre el crédito de la nación.

III. Cuando la afectación tenga por objeto la constitución del patrimonio propio de organismos públicos o corresponda a subsidios que se otorguen a empresas privadas, con directa intervención oficial que se organicen de acuerdo con el Ejecutivo Federal, para regular o desarrollar actividades comerciales, industriales o agrícolas, que a juicio del mismo Ejecutivo afecten la economía del país.

IV. Cuando la afectación tenga por objeto combatir plagas o enfermedades que amenacen propagarse en el país así como cuando se trate de remediar la situación de poblaciones o regiones en caso de calamidad pública.

V. En los demás casos que establezcan las leyes".

El Código Fiscal vigente, en su artículo primero, menciona la posibilidad de destinar una contribución a un gasto específico, en este caso a la construcción de viviendas, resolviendo así un importante problema de carácter social en desarrollo de una actividad económica.

"ART. 1º. Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se

aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico."<sup>14</sup>

Para cumplir con lo ordenado, en la última parte del artículo mencionado, hemos propuesto que se fundamente Constitucionalmente tanto la existencia de las Viviendas de Interés Social y las Populares como solución al problema específico de la vivienda, asimismo y para poder proporcionar las mismas a toda la población necesitada, fundamentar la aplicación del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, para la construcción viviendas de este tipo.

La Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1998. En su artículo primero determina:

"ARTÍCULO 1. En el ejercicio fiscal 1998 el Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

	MILES DE PESOS.
I. IMPUESTOS	8'114,644"
"Sobre Adquisición de Inmuebles	761,168" <sup>15</sup>

Nuestra idea, va encaminada en el siguiente sentido, y como es la base de toda la elaboración del presente trabajo hemos de explicarla en pocas palabras para que su comprensión no resulte engorrosa, sin embargo, si clara y determinante.

Los Impuestos, proporcionan al Estado (gobierno), los recursos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones y como resultado de esto el cumplimiento de los fines del mismo, entre los que se incluyen los fines sociales, la legislación fiscal vigente permite aplicar el rendimiento de un impuesto a un fin concreto en beneficio del Estado en general. Así que, el gobierno del Distrito Federal con base en la Ley de

<sup>14</sup> Código Fiscal de la Federación. Ob. Cit. pag. 724.

<sup>15</sup> Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal, Editorial SISTA, S.A. de C.V. México, D.F. 1998 pag. 239.

Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, espera que se generen \$761,168.00, esa cantidad se podría destinar directamente a la elaboración de viviendas de "Interés Social" y "Populares", en beneficio de clases desprotegidas que no cuentan con un trabajo estable y que por lo consiguiente no son sujetos de los institutos y fondos creados con tal fin.

El año pasado se determinó la cantidad de \$3'310,000.00 como ingreso por el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, la cantidad que se esperó reunir para este año es mucho menor, lo que indica que cada año se va generando en menor cantidad ya que no se están realizando operaciones de transmisión de propiedad, esto es el resultado de la falta de poder adquisitivo de vivienda.

#### **IV. D. REPERCUSIONES SOCIOECONÓMICAS DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES, (I.S.A.I).**

"Es obvio que el Estado, en vista del logro de sus fines, requiere de múltiples recursos humanos y materiales; para el sostenimiento de la estructura estatal y su funcionamiento implican",<sup>16</sup> como señala Gabino Fraga, gastos imprescindibles para lo cual es necesario allegarse los medios indispensables, los cuales no siempre tienen un carácter monetario, debiéndose tomar en cuenta, que la tributación no es la única vía que tiene el Estado, para procurarse lo necesario en función del logro de sus atribuciones.

Ahora bien, las necesidades económicas del Estado, en el transcurso del tiempo aumentan conforme crecen las finalidades del mismo, derivado ello del mismo desenvolvimiento económico. Entre las necesidades más importantes se encuentra la de la vivienda, adelantándonos un poco, diremos que la actividad financiera estatal tiene un carácter fundamentalmente económico derivado de la necesidad de contar con recursos de tal naturaleza en vista al logro de sus objetivos, pero también debemos de tener en cuenta consideraciones de índole Sociológica y Política, las cuales complementan o explican tal actividad.

Desde el punto de vista sociológico, se estima que el entorno social, es el elemento regulador de la actividad financiera del Estado, lo cual debe ser tomado en cuenta por la autoridad hacendaria con el objeto de lograr una situación conciliadora de los intereses existentes. Esta posición hace resaltar que el factor social no puede desconocerse, surge como reacción a las posiciones económicas, encontradas entre sí.

---

<sup>16</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1962, pag. 345.

Desde el punto de vista político, se considera que siendo políticos los sujetos, medios y fines que giran en torno a la actividad financiera, ésta debe considerarse de naturaleza política, intrínsecamente hablando.

Desde el punto de vista económico, se estima que la actividad financiera estatal, constituye un fenómeno económico ineludible; tal actividad financiera del Estado, en muchas ocasiones, no es contemplada sino como un consumo improductivo, ya que la carga tributaria sustrae de los particulares una porción de renta que podría utilizarse en reinversión dirigida a la producción de más bienes, (construcción de Viviendas de Interés Social y Populares).

En realidad, la actividad financiera tiene un carácter fundamentalmente económico, si bien no por ello deja de ser influenciada por factores de tipo socio-político, en el resultado de la recaudación fiscal podemos determinar que las bases o fundamentación de la misma tienen el carácter de económicas netamente, pero los efectos o repercusiones de éstas, siempre serán de carácter aunque no netamente sociológico si socioeconómico y con influencias políticas.

Para entender lo anterior, analicemos que frente a la vida personal, singular propia, de cada individuo, encontramos su enlazamiento, mayor o menor, con la vida de interrelación colectiva del medio social en que se desarrolla y convive. El individuo como ser político necesariamente se desenvuelve dentro de un determinado contexto social que influye de manera definitiva en su esfera particular; el hombre, por sí solo, no podría resolver múltiples problemas, ni satisfacer la mayor parte de sus necesidades, sino dentro del marco social que lo rodea.

Al margen de los múltiples factores que intervienen en la vida social y económica, sin restarles la importancia que tienen, queremos por ahora hacer hincapié en el papel del Derecho dentro de las relaciones socioeconómicas. El Derecho en general no únicamente en su rama fiscal tiene una función económica sino también social.

La vida social y económica, se desenvuelve en el mundo del ser, mientras que el Derecho en el del deber ser, pero atendiendo a la necesaria vinculación teleológica, la presencia jurídica es imprescindible en vista a canalizar las relaciones económicas y sociales en función del hombre, de ahí la estrecha relación entre la realidad social, la económica y el derecho.

Hemos hecho abstracción, por el momento, del papel que juega el Estado dentro del entorno jurídico, económico y social.

Dentro de este entorno, se desarrolla el presente trabajo, tratando de insistir, paralelamente, en proposiciones colaterales y remarcando la necesidad de que el derecho, concretamente el Derecho Fiscal, contribuya al logro de la justicia económica, vía la tributación, resolviendo un problema que aunque de carácter puramente Sociológico encuentra su solución en la actividad económica.

La distribución geográfica de los recursos, desde la aparición del hombre ha sido desigual; hay regiones ricas con grandes posibilidades de desarrollo y otras en condiciones paupérrimas. Pero gracias al trabajo, el esfuerzo, el desarrollo de la tecnología, pueden permitir el desarrollo de dichas regiones. Lo que queremos señalar es que el problema sociológico requiere de una solución económica. No hay duda de que el Derecho y el Estado intervengan en la vida económica porque la falta de ello produciría destrozos o se vivirían situaciones de injusticia peor que las actuales.

Nuestra inquietud estriba, en señalar, que las soluciones económicas que requieren los problemas sociológicos, como es el de escasez de vivienda, dentro de lo factible, deben contar con la colaboración del Derecho y de la intervención del Estado, subordinado éste a la normatividad jurídica en este caso de tipo Fiscal.

Asimismo, no podemos ignorar la importancia de la regulación jurídica y estatal; en efecto la política económica de un país, traducida jurídicamente por la vía tributaria, monetaria, etc., ya que puede lograr el control de muchas situaciones, impulsar el desarrollo económico, lograr una mejor distribución de la riqueza, buscar una igualdad de oportunidades; el tema que nos ocupa puede encontrar cabida en esta idea ya que el Estado al verse imposibilitado de recursos para poder desarrollar programas de vivienda, puede recurrir de manera directa a lo que se aporta vía Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y destinar directamente lo recaudado con este fin, a la construcción de viviendas económicas.

Para lograr un desarrollo equilibrado entre gobierno y gobernados, se deben de fundar las bases de poder del primero y la sumisión de los segundos, el Estado de Derecho, implica el respeto a la legalidad legitimada; cuando un gobierno observa las leyes existentes no necesariamente obra legitimado y viceversa, puede existir un Gobierno legítimo que obra ilegalmente; ambas entidades quedan comprendidas

dentro del Estado de Derecho, pero muy diferente es cuando los gobernados pueden otorgar esta legitimidad de manera efectiva al ver que el gobierno actúa basado en la justicia aprovechando los beneficios que representan los recursos que en tributo (impuesto) presentan los gobernados.

Los estudios sobre la imposición, se han desarrollado profusamente por la complejidad de la vida económica, el desarrollo industrial, el intervencionismo del Estado, la presión para instrumentar legalmente a la tributación, etc., pero fundamentalmente por dejar de considerar a la imposición como una mera recaudación, sino utilizándola dentro de la política económica, como solución a diversos problemas sociales, como un hecho Sociológico que enfrenta el Estado y al que le demandan soluciones sus gobernados.

El Derecho y la Economía, se reúnen en la unidad de la vida social, en una interacción recíproca, toda vez que ningún régimen político puede dejar el desarrollo económico a la deriva, aunque muchas veces el resultado sea aniquilante, como algunas experiencias nacionales relativamente recientes.

Recordemos que el objeto de la Sociología del Derecho tal y como nos lo indica el maestro Luis Recaséns Siches es: "...

1. El estudio de cómo el Derecho en tanto que hecho representa el producto de procesos sociales,
2. El examen de los efectos que el Derecho ya producido (de cualquier índole que sea) cause en la sociedad, estos efectos pueden ser de diversas clases: positivos, de configuración de la vida social, negativos, es decir, de fracaso, de interferencia con otros factores (religiosos, económicos, etc.), produciendo combinaciones muy diversas e imprevistas algunas veces, de reacción contribuyendo a formar comentarios adversos contra las normas vigentes, para derogarlas y sustituirlas..."<sup>17</sup>

Nos hemos referido, al Derecho Tributario como disciplina jurídica; ahora es preciso contemplarlo no sólo como un instrumento de recaudación impositiva, sino como una poderosa herramienta de la política económica utilizable en la función del logro de la justicia económica, y como solución a un problema evidentemente

---

<sup>17</sup> Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Sociología. 19ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1982. pag. 582.

sociológico, se debe estimar a la tributación no sólo como un medio utilizado por el Estado para allegarse recursos sino, como una pieza de fundamental importancia para alcanzar la redistribución de la riqueza, la igualdad de oportunidades, la canalización de la inversión a renglones creadores de empleos y en general, como factor impulsor tanto del desarrollo económico como del social, (constructor de vivienda).

Sin embargo, en vista de lo anterior, es preciso ampliar la panorámica teleológica del Derecho Fiscal, al estimar que la imposición tiene fines tributarios y extra-tributarios, teniendo ambos definitiva importancia. Así por ejemplo, que la recaudación derivada del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles se dirige a proporcionar ingresos económicos al Estado, durante el ejercicio fiscal de 1998 se espera recaudar \$761,168.00 como consecuencia de dicho impuesto, pero adicionando Constitucionalmente los preceptos legales necesarios, bien podría formarse un fondo destinado única y exclusivamente para la construcción de vivienda de Interés Social y la Popular dirigida a las clases humildes que no cuentan con empleo fijo y por lo tanto que no gozan de los beneficios que les pueden proporcionar los organismos creados con tal fin y dirigidos solamente a la clase trabajadora.

La observancia de lo anterior, no implica bordar en consideraciones triviales, sino en posibilidades realmente factibles dentro de la vigorosa y sana Administración Fiscal, ya que es fácil sentar principios, pero fundamentalmente diferente y difícil, llevarlos a la práctica.

En efecto, todos los sectores de la sociedad deben participar y contribuir al progreso y mejoramiento de las condiciones existentes en los diversos renglones, en la medida de sus capacidades, mediante el rompimiento de las estructuras de intereses creados, con el objeto de conciliar el desarrollo y la justicia. Así cuando se realice alguna de las operaciones que causen el "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", toda persona que entere dicho impuesto estará aportando capital al Estado en beneficio de un problema que a nivel social nos interesa a todo el país que tenga solución, dándose así la llamada "Interdependencia Social" en donde todos los ciudadanos se benefician unos a otros conjuntamente.

"El deterioro físico de las ciudades es el problema más prominente de la vida urbana, en especial entre los más pobres, de manera que por todos los rincones de los países abundan los arrabales. Los pobres son las principales víctimas de las malas condiciones habitacionales, de igual modo como lo son en mayor parte de las demás áreas de la vida moderna. No obstante, la gente de menos ingresos es la que coopera

con mayor porcentaje de sus ingresos para viviendas, e invariablemente es la que recibe una habitación de peor calidad si se compara con el dinero que eroga".<sup>18</sup>

Ahora bien, tal y como lo hemos repetido, la Política Fiscal juega un papel fundamental dentro de la política económica general de un país, al dejar de ser un instrumento de recaudación y convertirse en una herramienta de usos múltiples, si bien no con efectos mágicos ni absolutos, toda vez que requiere acompañarse de medidas monetarias, crediticias, etc., pero sí en beneficio de la sociedad y como solución a un problema sociológico de carácter vivandista.

Es importante que el Estado grave realmente a quienes perciben los mayores ingresos, evitando al máximo la evasión fiscal, con objeto de coadyuvar de esta manera a la recapitalización del país sobre la base de recursos internos. El término "reforma impositiva" debe entenderse no solo como el establecimiento de nuevos y más gravosos impuestos, sino como una verdadera reconstrucción del sistema fiscal, lo cual puede involucrar nuevos impuestos, pero al mismo tiempo puede significar la eliminación o reducción de otros o cambiar el destino de los ya existentes como lo hemos manifestado, de ahí, la importancia de la tributación como principal fuente de ingresos del Estado, dentro de una sana situación económica.

El desempleo, se ha agravado a niveles socialmente muy peligrosos; de tal manera que la mayoría de los ciudadanos buscan la manera de emplearse aún en actividades que no se encuentran protegidas por los organismos que los pueden apoyar para la obtención de prestaciones necesarias tales como la Vivienda, así que no tienen posibilidad de recurrir a organismos tales como: el INFONAVIT, el FOVISSSTE, etc., que esperanzas tienen pues, estas familias de poder adquirir una vivienda si los costos de las mismas son elevadísimos y no son sujetos de créditos bancarios ni en sus sueños más remotos.

La política económica de crecimiento y desarrollo, como un instrumento de la Sociología, debe estimular a toda la colectividad, buscando una igualdad de oportunidades de participación en el proceso productivo, así como en la distribución del beneficio logrado; desde luego, dentro de una actitud realista, no nos referimos a una participación idéntica, sino a la posibilidad de que todos los integrantes de la población económicamente activa participen dentro de la circunstancia particular de cada uno.

---

<sup>18</sup> Batdridge J., Victor. Sociología. 2ª edición. Editorial Limusa, S.A. México, D.F. 1979. pag. 420.

Acorde a lo anterior, queremos recalcar que si queremos hablar de una "Justicia Económica", en donde los tributos que los ciudadanos aporten al Estado, no tengan únicamente fines de carácter tributario sino que se vea realmente que tienen repercusiones de carácter económico en beneficio de un problema evidentemente sociológico, por los resultados que de los mismos se obtengan en beneficio de la sociedad, es necesaria la conciencia social de ello y la comprensión y aceptación de una responsabilidad social que concierne a cada miembro de la comunidad. Aquí, es en donde podemos de nueva cuenta, ubicar las dos palabras motivo del presente trabajo "Prosperidad Social" ya que ahora ya podemos describirlas como la manera de desarrollarnos conjuntamente como un país bien integrado preocupado por la solución de todas las carencias de sus pobladores y temeroso del resultado de no darle la suficiente atención en su caso.

Hay que tomar en cuenta, asimismo, la posibilidad social de exigir las contraprestaciones a que los miembros de la comunidad en general tienen derecho y a cuyas necesidades debe dar respuesta el sistema imperante.

Hemos insistido, a lo largo del estudio abordado, en la importancia de la tributación para el logro de la justicia económica, como solución a un problema sociológico, si bien recalcando que aunque de la mayor trascendencia no constituye una vía exclusiva.

Acorde con lo anterior, el hombre debe oponerse a la injusta circunstancia colectiva que hoy le rodea; sin embargo, estamos conscientes de que no todos los hombres tienen la misma preparación, educación, conocimientos, influencia y posibilidad de participación en el cambio, por lo cual los responsables de las decisiones fundamentales se verán obligados a hacerlo bajo la presión de las mayorías que, tarde o temprano, obligarán a ello, en vista a implantar una igualdad de oportunidades que permita respetar la dignidad que merece la persona humana.

Lo señalado, requiere que dentro de la vivencia del Derecho y a través de él, la tributación contribuya en cuanto le corresponde al logro de la justicia económica en función de la sociedad, aportar soluciones a los problemas sociológicos, de la niñez actual y de las generaciones por venir, las cuales injustificadamente han sido penosamente marcadas a vivir en un estado de miseria permanente, en donde ni cuando logren terminar un largo día de arduo trabajo puedan disfrutar de una vivienda digna que los acoja en el seno del calor de un hogar.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** Con base en las diversas reformas y adiciones que ha sufrido la Constitución de 1917 y entre las "Garantías de Igualdad", se ubica el "Derecho a la Vivienda" al que todo ser humano tiene derecho. Este "Derecho Social", se encuentra referido por el artículo 4º constitucional.

**SEGUNDA.-** En el mismo ordenamiento podemos ubicar el "Derecho a la Vivienda", que corresponde a los individuos sujetos a una relación laboral, el cual se encuentra plasmado en el artículo 123, f. XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERA.-** Para que el gobierno cumpla con el compromiso que implica el ubicar a la vivienda en el catálogo de las "Garantías Individuales", cuenta con recursos de tipo económicos que le proporciona la actividad fiscal, con base en el artículo 31, fracción IV constitucional.

**CUARTA.-** El concepto del vocablo impuesto que se propone es el siguiente: "Impuesto es la prestación o carga con que el Estado, en ejercicio de su soberanía financiera, y en razón de la solidaridad nacional, grave al causante como contribuyente para los gastos de interés general".

**QUINTA.-** El concepto de "impuesto", desde el punto de vista sociológico que se propone es el siguiente: "El depósito de dinero o especie de naturaleza tributaria que realizan los ciudadanos obligados constitucionalmente a esa situación jurídica con la certeza de recibir beneficios del mismo en "Prosperidad Social".

**SEXTA.-** Se entiende por "vivienda", en su aspecto sociológico, la CASA-HABITACIÓN ó edificio destinado a vivienda u ocupado con ese fin por una o más familias u hogares, provisto de orinario, de cocina, baño de servicio sanitario y, en caso de ser necesario; de instalaciones de calefacción, usualmente considerando como vivienda separada para una sola familia.

**SÉPTIMA.-** El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles es aquél al que están obligadas a pagar las personas físicas y morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo, en las construcciones o en el suelo y las construcciones adheridas a él, así como los derechos relacionados con los mismos, el impuesto se calculará aplicando la tasa del 2% al valor del inmueble, (con base en la tabla que se publica en el Código Financiero para el Distrito Federal).

**OCTAVA.-** El INFONAVIT y el FOVISSSTE, son los dos institutos creados por el gobierno, que en nuestro país tienen como principal función administrar las aportaciones que otorgan los trabajadores de la iniciativa privada y del gobierno respectivamente para la construcción y mejoramiento de viviendas en su beneficio.

**NOVENA.-** Con base en lo anterior podemos determinar que únicamente la clase trabajadora cuenta con un beneficio real, para tener acceso a una "vivienda" y aún cuando el "Derecho a la Vivienda" es general para toda la población el alcance a la misma es muy incierto.

**DÉCIMA.-** Es de suma importancia la construcción de viviendas "de Interés Social" y "las Populares", pero es preocupante que no se cuente con los recursos económicos necesarios para lograr tal fin, ya que aún cuando existe una cooperación entre trabajadores y gobierno la calidad de las mismas es ínfima y el grado de peligrosidad cada día es mayor.

**DÉCIMA PRIMERA.-** El problema de la escasez de vivienda se fue agudizando a medida que las ciudades fueron creciendo por la industrialización de las mismas y con esto el éxodo de la gente de provincia hizo incontrolable el número de viviendas requeridas.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** En 1917 los constitucionalistas ya tenían inquietudes por solucionar dicho problema, pero no es sino hasta 1972 que se incluye en el artículo 123, apartado A, fracción XII, el beneficio a los trabajadores. Y hasta las reformas constitucionales de 1983 se incluye de manera general el "Derecho Social" de la vivienda como "Garantía de Igualdad".

**DÉCIMA TERCERA.-** Insistir en que se fundamente a nivel constitucional el hecho de que un ingreso de carácter fiscal sea destinado a un beneficio en particular,

como es el caso del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles a la construcción de viviendas de bajos costos (Interés Social y Populares), es importante, ya que la observancia de los preceptos constitucionales reviste mayor cumplimiento en las obligaciones del gobierno en general.

**DÉCIMA CUARTA.-** Es ineludible el hecho de que la aportación llamada "impuesto" es una obligación propia de todo gobernado y que el fin de éste, es para el desarrollo del país en beneficio de todos sus pobladores, siendo administrada y requerida coercitivamente por el Estado, en su función hacendaria.

**DÉCIMA QUINTA.-** El hacer mención de la existencia de viviendas de "Interés Social" y "Populares" a nivel constitucional, obliga al gobierno de manera más estricta a encontrar los medios económicos para poderlas proporcionar a los gobernados.

**DÉCIMA SEXTA.-** El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, es uno de los impuestos que se generan como resultado de la transmisión de propiedad de un inmueble y, como todo impuesto, el desarrollo de la recaudación y el objeto de la misma va al fondo común para el logro de los fines del estado y en beneficio de la sociedad.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** Actualmente el parque habitacional del país está compuesto por 17.8 millones de viviendas. Alrededor de 4.6 millones presentan condiciones de hacinamiento y de precariedad. Atender el rezago implica la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento del parque habitacional.

**DÉCIMA OCTAVA.-** La política de desarrollo social que impulsa el gobierno de la República en materia de vivienda tiene como objetivos; orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, así como subsidios, deducciones y, en algunos casos, hasta exenciones para el pago de impuestos y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

**DÉCIMA NOVENA.-** Para el logro de las acciones conjuntas entre gobierno y sociedad se proponen las siguientes líneas de acción en beneficio de la población y para lograr más viviendas año con año:

- Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda.
- Desregulación y degradación.
- Destinar suelo para vivienda.
- Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda.
- Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana.
- Destinar la recaudación del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, a la construcción de Viviendas de Interés Social y Populares.

**VIGÉSIMA.-** Los beneficios fiscales y administrativos que puedan obtener los poseedores de viviendas de "Interés Social" y "Populares", en el pago del "Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles", deben beneficiarlos de manera general e indefinida, y no únicamente a ciertos sectores.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** Los impuestos proporcionan al Estado los recursos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones y como resultado de esto el cumplimiento de los fines del mismo, entre los que se incluyen los fines sociales, la legislación fiscal vigente permite aplicar el rendimiento de un impuesto a un fin concreto en beneficio del Estado en general. Así, el gobierno del Distrito Federal, con base en la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, espera que se generen \$761,168.00, esa cantidad se podría destinar directamente a la elaboración de viviendas "de Interés Social" y "Populares", en beneficio de clases desprotegidas que no cuentan con un trabajo estable y que, por consiguiente, no son sujetos de los institutos y fondos creados con tal fin.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** Como resultado de lo anterior, se puede dar la llamada "Interdependencia Social", ya que todo individuo que realice una operación de transmisión de propiedad y entere el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles respectivo estará contribuyendo a la solución del problema de la "vivienda."

## BIBLIOGRAFIA.

### DOCTRINA.

1. **AZUARA Pérez, Leandro.** SOCIOLOGÍA. 8ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1982.
2. **BALDRIDGE J., Víctor.** SOCIOLOGÍA. 2ª edición. Editorial Limusa S.A. México, D.F. 1979.
3. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 8ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1991.
4. **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 14ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1981.
5. **COPLAMAR.** NECESIDADES ESENCIALES DE MÉXICO. Vol. III Vivienda 4ª edición. Editorial Siglo XXI, México. D.F. 1990.
6. **DE LA GARZA, Sergio Francisco.** DERECHO FINANCIERO MEXICANO. 14ª edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, D.F. 1986.
7. **DEL CAMPO, Salustiano.** TRATADO DE SOCIOLOGÍA. 1ª edición. Editorial Taurus S.A. Madrid España. 1984.
8. DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1991.
9. **FLORES ZAVALA, Ernesto.** ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS. 26ª edición. Editorial Porrúa S. A. de C. V. México, D. F. 1992.
10. **FRAGA, Gabino.** DERECHO ADMINISTRATIVO. 9ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1962.
11. **GALINDO GARFIAS, Ignacio.** DERECHO CIVIL. 9ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1989.
12. **GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón.** PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. 1993. 17ª edición. Ediciones Larousse. México, D. F. 1992.
13. **HORTON, Paul B. y HUNT, Chester L.;** tr. **Rafael Moya Garcia.** SOCIOLOGÍA. 3ª edición. Editorial Mc. Graw-Hill. México, D.F.

14. **INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.** LA VIVIENDA POPULAR. 1º edición. INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA. México, D.F. 1979.
15. **OURLIAC, Paul.** HISTORIA DEL DERECHO. Tomo I. 1ª. edición. Editorial José María Cajica Jr. Puebla, Puebla, México, 1952.
16. **PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.** DERECHO NOTARIAL. 6º edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1993.
17. **PEROTTI, Eduardo.** LA VIVIENDA FAMILIAR. 1º edición. editorial Construcciones Sudamericanas. Buenos Aires, Argentina 1943.
18. **RECASÉNS SICHES, Luis.** TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGÍA. 19º edición, Editorial Porrúa S. A. México, D. F. 1982.
19. **RESÉNDEZ MUÑOZ, Eduardo.** POLÍTICA E IMPUESTO. Visión Histórica. 1º edición. Editorial Miguel Ángel A. Porrúa. México. D.F. 1989.
20. **RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl.** DERECHO FISCAL. 2º edición. Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios HARLA. México. D.F. 1986.
21. **SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús.** NOCIONES DE DERECHO FISCAL. 5º edición. Editorial PAC. S. A. de C. V. México, D. F. 1991.
22. **VALDÉS COSTA, Ramón.** CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO. Tomo I. Montevideo. 1970.
23. **VILLEGAS, Héctor B.** CURSO DE FINANZAS. 5º edición, Editorial De Palma Buenos Aires. 1993.

## LEYES Y CÓDIGOS.

1. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 117ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D.F. 1998.
2. **PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 1998.** Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación Procuraduría Fiscal. Dirección de Legislación y Consulta. Editorial Pliego Impresores, S.A. de C.V. Toluca, Estado de México. 1998.
3. **LEY DE INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 1998.** 1ª edición. Editorial SISTA, S. A. de C.V. México, D. F. 1998.
4. **LEY FEDERAL DE VIVIENDA.** 13ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1995.
5. **LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.** 30ª edición. Editorial Porrúa. México, D. F. 1998.
6. **CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.** 1ª edición. Editorial SISTA, S. A. de C. V. México, D. F. 1998.
7. **PRONTUARIO FISCAL CORRELACIONADO 1998.** 34ª edición. editorial Ediciones Contables Administrativas y Fiscales, S. A. de C. V. México, D. F. 1998.