



01 OCT. 2025

14:47 hrs
Limón

AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA

PRESENTE

RECIBIDO

Secretaría General
Ayuntamiento de Guadalajara

Sin anexo
y en digital

Quien suscribe, **Juan Alberto Salinas Macías**, regidor integrante del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, en ejercicio de mis atribuciones y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 y 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco; 38, 41 y 50 de la Ley de Gobierno y de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; 33, 86, 87, 90, 92, 95 y demás relativos aplicables del Código de Gobierno Municipal de Guadalajara, elevo a la consideración de este Honorable Órgano Colegiado, la presente **Iniciativa de Decreto que tiene por objeto adicionar la fracción XV al artículo 27 y el artículo 27 bis a la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco para el ejercicio fiscal 2026**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamento Constitucional y Legal

El derecho humano a una vivienda digna y adecuada y el principio de proporcionalidad tributaria son dos mandatos constitucionales que deben interpretarse de manera conjunta, pues ambos se encuentran estrechamente vinculados en la vida cotidiana de las familias tapatías.

En primer lugar, la Constitución Federal reconoce que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.¹ Este derecho no se agota en la mera existencia de un techo, sino que exige condiciones de habitabilidad, seguridad, ubicación y, especialmente, asequibilidad. La vivienda deja de ser un simple bien de mercado para convertirse en un derecho fundamental cuya protección es condición indispensable para la dignidad humana. Así lo confirman

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*. Art.1o y 4o. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

la Declaración Universal de los Derechos Humanos,² el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³ y la Observación General N° 4 del Comité DESC de la ONU,⁴ que enfatiza que los costos de la vivienda, incluyendo impuestos, no deben ser tan elevados que comprometan otros derechos básicos de las personas.

En segundo lugar, nuestra Carta Magna dispone que todas las personas debemos contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa. Este mandato se traduce en la obligación de que los impuestos se diseñen conforme a la capacidad contributiva real de los gobernados. Toda vez que la proporcionalidad implica que quienes menos tienen no pueden ser obligados a soportar cargas fiscales excesivas, mientras que quienes concentran mayor riqueza deben aportar más en beneficio de la colectividad.

Ambos principios se encuentran íntimamente relacionados en el caso del impuesto predial, que es la principal contribución municipal. En Guadalajara la especulación inmobiliaria ha disparado los precios de los inmuebles y las administraciones recientes han incrementado el predial hasta colocarlo entre los más caros del país. Este doble encarecimiento ha hecho que para muchas familias tapatías no solo sea inaccesible adquirir vivienda, sino también permanecer en ella debido a la carga del predial.

Frente a esta realidad, el Ayuntamiento de Guadalajara tiene la obligación constitucional, convencional y legal de armonizar ambos principios: proteger el derecho a la vivienda y materializar la proporcionalidad tributaria, partir de:

1. Exentar del pago del predial a las personas que solo posean un inmueble de bajo valor, protegiendo así a las familias que menos tienen y asegurando que el impuesto no se convierta en un factor de expulsión.

² Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Artículo 25.
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

³ Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Artículo 11.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, párr. 1, del Pacto)*.
<https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-right-adequate-housing-art-11-1>

2. Clasificar como Mega Tenedores a quienes concentran más de cinco inmuebles habitacionales o más de 1,500 m² de construcción habitacional, y establecer para ellos un factor adicional del 0.30% sobre el predial, a fin de que contribuyan en mayor medida a la ciudad.

Este esquema no inventa privilegios ni castigos arbitrarios: da cumplimiento al mandato constitucional de que los impuestos sean proporcionales y equitativos, protege el derecho humano a la vivienda y convierte al predial en un verdadero instrumento de justicia social, redistribución y cohesión urbana.

II. Contexto actual

En Guadalajara, el acceso a la vivienda se ha visto gravemente comprometido por la combinación de dos fenómenos paralelos: la especulación inmobiliaria que ha disparado los precios de los inmuebles, y las políticas fiscales de las administraciones emecistas que, en lugar de corregir la desigualdad, han elevado sistemáticamente el impuesto predial durante la última década.

De acuerdo con estudios académicos y cifras oficiales, el precio de la vivienda en la ciudad ha crecido en más de un 250% en los últimos veinte años, mientras que los salarios reales han caído alrededor de un 37% en el mismo periodo. Este desajuste ha convertido el sueño de adquirir vivienda en una meta inalcanzable para la mayoría de las familias tapatías. A esta crisis de asequibilidad se suma un predial que, bajo las gestiones de Movimiento Ciudadano, se ha incrementado de manera constante, castigando no sólo a quienes buscan comprar, sino también a quienes ya poseen un patrimonio familiar modesto y enfrentan año con año una carga fiscal creciente.

La conjunción de altos precios inmobiliarios y altos impuestos prediales ha acelerado procesos de gentrificación en barrios tradicionales de la ciudad. Colonias como la Americana, la Obrera o Ladrón de Guevara han visto cómo la vivienda deja de cumplir su función social para convertirse en mercancía destinada a la renta turística o a la inversión especulativa. Mientras los vecinos de toda la vida son desplazados hacia la periferia por la incapacidad de cubrir rentas o impuestos crecientes, los desarrollos verticales de lujo se multiplican, muchas veces subutilizados o vacíos, profundizando la desigualdad territorial y vaciando la vida comunitaria.

Lejos de combatir la desigualdad, el aumento indiscriminado del predial en Guadalajara la ha potencializado: los hogares de bajos y medianos ingresos destinan una parte cada vez mayor de sus recursos al pago de un tributo regresivo, mientras los mega tenedores de inmuebles, quienes concentran la riqueza inmobiliaria y se benefician directamente de la plusvalía generada por la ciudad, no contribuyen en la medida de su capacidad económica. En otras palabras, se ha violentado el derecho humano a una vivienda digna y adecuada al imponer cargas fiscales que ponen en riesgo la permanencia de las familias en sus hogares, y se ha incumplido el mandato constitucional de que los impuestos deben ser proporcionales y equitativos.

Así, Guadalajara enfrenta una contradicción: mientras se proclama un discurso de modernidad y desarrollo urbano, en la práctica se empuja a miles de familias hacia la exclusión habitacional, se privilegia a los intereses inmobiliarios y se coloca a la ciudad en la ruta de convertirse en un espacio exclusivo para quienes pueden pagar, en lugar de ser una comunidad justa, incluyente y diversa.

En la experiencia comparada, España ha consolidado una regulación específica sobre los grandes tenedores. La Ley por el Derecho a la Vivienda (Ley 12/2023) definió como tales a las personas físicas o jurídicas con más de diez inmuebles urbanos o con una superficie construida superior a 1,500 m², imponiéndoles obligaciones especiales como ofrecer alquileres sociales en casos de desahucio y someterse a registros públicos.

En Cataluña, el umbral se redujo a cinco viviendas en zonas tensionadas, acompañándose de controles de renta y licencias urbanísticas para limitar la especulación.

Estas medidas reconocen que la concentración de la propiedad inmobiliaria no es un fenómeno neutro: distorsiona los mercados urbanos, profundiza la desigualdad territorial y amenaza el derecho a la vivienda. Esto deja claro que frente a la acumulación desmedida de patrimonio inmobiliario, los gobiernos locales debemos intervenir con instrumentos normativos y fiscales que restituyan la función social de la vivienda y equilibren la relación entre propiedad privada e interés público.

III. Justificación

La reforma propuesta no solo corrige un esquema tributario regresivo, sino que además asegura la sostenibilidad financiera del municipio. La exención del pago del predial a las personas propietarias de un único inmueble de bajo valor fiscal tiene como propósito proteger a las familias trabajadoras y evitar que este tributo

se convierta en un factor de expulsión de sus hogares. Sin embargo, dicha medida no implica una merma en los ingresos municipales, toda vez que el recurso no recaudado se compensará con la aportación adicional proveniente de los mega tenedores.

En efecto, el factor del 0.30 % aplicado a quienes concentran más de cinco inmuebles habitacionales o más de 1,500 m² construidos asegura un excedente fiscal suficiente para cubrir la exención otorgada a los hogares de menor valor patrimonial, además de generar un margen adicional de recaudación. Este diseño redistributivo convierte al predial en un instrumento progresivo: quienes menos tienen conservan su patrimonio libre de cargas confiscatorias, mientras que quienes concentran la riqueza inmobiliaria aportan en función de su capacidad contributiva y de los beneficios extraordinarios que obtienen de la plusvalía urbana.

De esta manera, la iniciativa logra un doble objetivo: proteger el derecho a la vivienda de las familias más vulnerables y garantizar al mismo tiempo la suficiencia recaudatoria municipal.

Conviene precisar que la Iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara para el ejercicio fiscal 2026 ya fue presentada ante el H. Congreso del Estado de Jalisco y actualmente se encuentra en estudio.

En este contexto y, en virtud del proceso de aprobación de las leyes de ingresos municipales, es que se parte de la hipótesis de que la dictaminación de esta iniciativa será posterior a la aprobación de la Ley de Ingresos por parte del Poder Legislativo y en consecuencia es que se presenta la misma como Iniciativa de Decreto, con el fin de garantizar que los principios de proporcionalidad tributaria y protección al derecho a la vivienda sean efectivamente incorporados al marco normativo municipal.



IV. Propuesta de reforma

Para mayor claridad de la propuesta que se plantea se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara para el Ejercicio Fiscal 2026	
Dice	Debe decir
Artículo 27. [...] I. a la XIV. [...] [Sin correlativo]	Artículo 27. [...] I. a la XIV. [...] XV. Quedan exentas del pago del impuesto predial las personas contribuyentes que acrediten ser propietarias de un único inmueble destinado exclusivamente a casa habitación, cuyo valor fiscal no exceda de \$1'053,400.41 (un millón cincuenta y tres mil cuatrocientos pesos 41/100 M.N.). Este beneficio será aplicable únicamente respecto de dicho inmueble.
[Sin correlativo]	Artículo 27 bis. I. Para efectos de esta Ley, se entenderá por Mega Tenedor a la persona física o moral que concentre la propiedad de: a) Más de cinco inmuebles destinados a uso habitacional, independientemente de su superficie, o b) Inmuebles habitacionales cuya superficie construida acumulada

	exceda los mil quinientos metros cuadrados (1,500 m²). II. Las personas contribuyentes clasificados como Mega Tenedores estarán sujetos a la aplicación de un factor adicional del 0.30 % (cero punto treinta por ciento) sobre el monto del impuesto predial que corresponda a cada uno de los inmuebles. III. Este factor adicional se aplicará sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales establecidas en la presente Ley y tendrá como finalidad garantizar la proporcionalidad y equidad tributaria, en atención a la capacidad contributiva de quienes concentran la propiedad inmobiliaria.
--	--

De conformidad al artículo 92, fracción I, inciso c) del Código de Gobierno del Municipio de Guadalajara se realiza el siguiente análisis de las repercusiones que pudieran generarse en caso de aprobarse la presente iniciativa:

Repercusiones jurídicas; la reforma fortalece el Estado de Derecho y consolida el cumplimiento del bloque de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos, particularmente en lo relativo al derecho de acceso a la vivienda digna.

Repercusiones presupuestarias; no genera afectaciones negativas a las finanzas municipales. La exención otorgada a las personas contribuyentes con un único inmueble de bajo valor se verá compensada por la recaudación adicional proveniente de los mega tenedores. En términos fiscales, la medida no reduce el caudal de ingresos del Ayuntamiento, sino que lo redistribuye de forma más

equitativa y proporcional. Incluso, al establecer un factor adicional sobre grandes concentradores de inmuebles, la reforma incrementará la capacidad recaudatoria y permitirá contar con mayores recursos para inversión en servicios públicos, equipamiento urbano y programas sociales.

Repercusiones laborales; esta iniciativa no contiene repercusiones laborales.

Repercusiones sociales; la reforma protege a las familias propietarias de un único inmueble de bajo valor al garantizar su permanencia en la vivienda, redistribuye de manera justa las cargas fiscales hacia los mega tenedores en función de su capacidad económica, contribuye a reducir la desigualdad territorial y los procesos de gentrificación, preserva la vida comunitaria y la diversidad social en los barrios tradicionales de Guadalajara, y fortalece la confianza ciudadana en las instituciones al demostrar que el sistema tributario municipal se aplica con criterios de justicia, equidad y respeto al derecho humano a la vivienda.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la elevada consideración de este Honorable Ayuntamiento el siguiente iniciativa de:

Decreto

Único. Se adiciona la fracción XV al artículo 27 y el artículo 27 bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco para el ejercicio fiscal 2026, para quedar como sigue:

Artículo 27. [...]

I. a la XIV. [...]

XV. Quedan exentas del pago del impuesto predial las personas contribuyentes que acrediten ser propietarias de un único inmueble destinado exclusivamente a casa habitación, cuyo valor fiscal no exceda de \$1'053,400.41 (un millón cincuenta y tres mil cuatrocientos pesos 41/100 M.N.). Este beneficio será aplicable únicamente respecto de dicho inmueble.



Artículo 27 bis.

I. Para efectos de esta Ley, se entenderá por Mega Tenedor a la persona física o moral que concentre la propiedad de:

a) Más de cinco inmuebles destinados a uso habitacional, independientemente de su superficie; o

b) Inmuebles habitacionales cuya superficie construida acumulada exceda los mil quinientos metros cuadrados;

II. Las personas contribuyentes clasificados como Mega Tenedores estarán sujetos a la aplicación de un factor adicional del 0.30 % (cero punto treinta por ciento) sobre el monto del impuesto predial que corresponda a cada uno de los inmuebles; y

III. Este factor adicional se aplicará sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales establecidas en la presente Ley y tendrá como finalidad garantizar la proporcionalidad y equidad tributaria, en atención a la capacidad contributiva de quienes concentran la propiedad inmobiliaria.

Transitorios

Único. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

ATENTAMENTE

Palacio Municipal de Guadalajara.

Guadalajara, Jalisco; a la fecha de su presentación.

"2025 año de Guadalajara, todas y todos por una ciudad limpia".

Juan Alberto Salinas Macías
Regidor del Ayuntamiento de Guadalajara



