



PRIMERA INSTANCIA

REVISTA JURÍDICA

Número 24, Volumen 12

Enero-junio

2025

www.primerainstancia.com.mx
ISSN 2683-2151

DIRECCIÓN Y COMITÉ EDITORIAL DE REDACCIÓN
REVISTA PRIMERA INSTANCIA

EDITOR y DIRECTOR GENERAL
Dr. Alfonso Jaime Martínez Lazcano
Profesor e investigador
Universidad Autónoma de Chiapas, México

DIRECTOR HONORARIO
Dr. Hugo Carrasco Soulé
Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México

COEDITOR GENERAL
Dr. Jaime Alfonso Cubides Cárdenas
Profesor de la Universidad Católica de Colombia

EDITOR EN SUDAMÉRICA
Dr. Manuel Bermúdez Tapia
Profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú

COMITÉ EDITORIAL
Ana Carolina Greco Paes
Professora na Toledo Centro Universitário, Brasil
Angelo Viglianisi Ferraro
Director Centro de Investigación “Mediterranea International Centre for Human Rights
Research, Italia
Juan Marcelino González Garcete
Profesor de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay
Pamela Juliana Aguirre Castro
Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, Ecuador
Patricio Maraniello
Profesor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina
René Moreno Alfonso
Abogado. Profesor de la Universidad Republicana, sede Bogotá, Colombia

ASESORAMIENTO CIENTÍFICO
Dra. Jania Maria Lopes Saldanha
Profesora en la Universidad Federal de Santa María, Brasil

COORDINADORA DEL COMITÉ EDITORIAL
Neidaly Espinosa Sánchez
Colegio de Abogados Procesalistas Latinoamericanos

REVISTA PRIMERA INSTANCIA, número 24, volumen 12, enero a junio de 2025, es una revista electrónica arbitrada en español de difusión vía red de cómputo desde el 2013, resultado de investigaciones científicas originales e inéditas, difunde resultados de estudios empíricos y teóricos preferentemente del área jurídica, con la periodicidad semestral (enero-junio / julio-diciembre).

Boulevard Presa de la Angostura, número 215-12, Fraccionamiento Electricistas Las Palmas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, C.P. 29040, Tel. (52961) 6142659.

Página web: <http://www.primerainstancia.com.mx/revista-primerainstancia/>

Correo: primerainstancia@Outlook.com

Alfonso Jaime Martínez Lazcano, titular de la Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2018-061813141600-203, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, ISSN 2683-2151.

Las opiniones de los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

Editorial

En esta vigésima quinta edición de *Primera Instancia*, nos posicionamos sin ambigüedades frente a las estructuras que perpetúan la exclusión, la simulación institucional y la omisión estructural en materia de derechos humanos. Esta revista no se limita a describir el estado del derecho positivo: lo interroga, lo incomoda y lo reconfigura desde una perspectiva crítica, situada y comprometida con la dignidad humana como metavalor rector.

Abrimos con una categoría doctrinal que ya se ha consolidado como eje continental de análisis. “*El negativismo jurídico: una categoría crítica para comprender la omisión estructural frente a los derechos humanos*”, formulado por Alfonso Jaime Martínez Lazcano, no como simple crítica al formalismo normativo, sino como denuncia estructural de una praxis judicial que bloquea sistemáticamente la aplicación efectiva del bloque de convencionalidad. Esta resistencia activa, disfrazada de neutralidad técnica, exige una ruptura epistemológica radical y una reconfiguración profunda de la formación judicial. No basta con reformar programas: hay que desmontar dogmas, desarticular simulaciones y reconstruir el pensamiento jurídico desde sus fundamentos.

Desde Bolivia, Paul Franco Zamora, en su artículo: “*Jurisprudencia constitucional y convencional en el marco de los principios de progresividad, prohibición de regresividad y sobre protección de los derechos de las y los adolescentes en el sistema penal boliviano*”, nos recuerda que la justicia restaurativa no es una utopía teórica, sino una herramienta concreta para humanizar el sistema penal juvenil. Su análisis jurisprudencial demuestra que el principio de progresividad no puede ser letra muerta cuando se trata de adolescentes vulnerables. La reparación, la reconciliación y el enfoque garantista deben ser parte integral de toda decisión judicial que aspire a la legitimidad ética y convencional.

El artículo “*Impuestos catastrales y aprovechamiento de la vivienda y espacios subutilizados. Una política fiscal para disminuir la pobreza y generar bienestar social*”,

escrito por Dasaev Sosa Arellano nos confronta con una paradoja fiscal que revela la tensión entre derecho constitucional y realidad estructural: mientras el derecho a la vivienda se consagra en la norma suprema, la especulación inmobiliaria y la acumulación de espacios baldíos profundizan la pobreza urbana. Su propuesta de impuestos catastrales como política redistributiva no es solo fiscal: es ética, social y jurídica, y exige una relectura crítica del rol del Estado en la justicia territorial.

Estefany Fabiola Justo Ramos aborda la *“Maternidad subrogada, derechos que tutela”* desde una perspectiva de derechos humanos, denunciando el vacío normativo y las prácticas clínicas sin regulación. Su llamado a legislar con racionalidad y empatía es urgente: la protección de la gestante, del recién nacido y de los padres intencionales no puede depender de la improvisación judicial ni de la lógica mercantil.

Andrea Marilú Rojano Sánchez a través de su artículo: *“Legitimación del desarrollo y conflictos ambientales”* denuncia la simulación de consultas en proyectos de desarrollo que afectan a pueblos indígenas. Su análisis del PDIT revela que el derecho al desarrollo no puede imponerse como modelo único, sino construirse desde la autodeterminación y el respeto a la diversidad cultural. La consulta previa, libre e informada no es un trámite: es un derecho sustantivo que exige veracidad, participación efectiva y reconocimiento de la pluralidad epistemológica.

Javier Guerrero Luna nos invita a repensar *“La CIDH y la vejez digna”* como derecho humano en riesgo. La CIDH ha sido clara: los Estados deben garantizar pensiones suficientes y sostenibles. Pero más allá del marco jurídico, se requiere una transformación cultural que supere el clientelismo y promueva el envejecimiento activo como paradigma de inclusión, dignidad y justicia intergeneracional.

Carlos Alfonso Guecha López y Jaime Cubides-Cárdenas nos sumergen en la *“Guerra cibernética, inteligencia artificial y nuevas amenazas a los Estados”*, resaltando los desafíos de la ciberseguridad militar, la inteligencia artificial y la guerra digital. Su reflexión sobre el C6ISR y la planificación estratégica desde el conocimiento del adversario redefine el concepto de defensa nacional en tiempos de interconectividad total, donde el derecho internacional debe adaptarse a escenarios de conflicto no convencional.

Finalmente, el equipo de Sara Berenice Orta Flores, Blanca Torres Espinosa y Carlos Ernesto Arcudia Hernández documenta un caso emblemático *“Justicia agraria con perspectiva de*

género. Un caso de estudio en la huasteca potosina”. La sentencia analizada no solo aplica el control de convencionalidad: lo hace desde una mirada interseccional que reconoce la triple discriminación de la mujer indígena adulta mayor, integrando enfoque territorial, étnico y generacional.

Cada artículo de esta edición es una pieza de resistencia crítica. Juntos, conforman un mosaico doctrinal que no se conforma con describir el derecho, sino que lo transforma desde sus márgenes, desde sus omisiones y desde sus urgencias. *Primera Instancia no. 25* no es una revista para leer pasivamente: es una invitación a pensar, a incomodar y a actuar.

Mtra. Merly Martínez Hernández
Secretaria adjunta del CAPL

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 30 de julio de 2025.

ÍNDICE

NEGATIVISMO JURÍDICO: UNA CATEGORÍA CRÍTICA PARA COMPRENDER LA OMISIÓN ESTRUCTURAL FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS

Alfonso Jaime Martínez Lazcano.....9

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD, PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD Y SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS Y LOS ADOLESCENTES EN EL SISTEMA PENAL BOLIVIANO

Paul Enrique Franco Zamora56

IMPUESTOS CATASTRALES Y APROVECHAMIENTO DE LA VIVIENDA Y ESPACIOS SUBUTILIZADOS. UNA POLÍTICA FISCAL PARA DISMINUIR LA POBREZA Y GENERAR BIENESTAR SOCIAL

Dasaev Sosa Arellano.....76

MATERNIDAD SUBROGADA, DERECHOS QUE TUTELA

Estefany Fabiola Justo Ramos.....107

LEGITIMACIÓN DEL DESARROLLO Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Andrea Marilú Rojano Sánchez142

LA CIDH Y LA VEJEZ DIGNA

Javier Guerrero Luna164

GUERRA CIBERNÉTICA, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y NUEVAS AMENAZAS A LOS ESTADOS

Carlos Alfonso Guecha López y Jaime Cubides-Cárdenas180

JUSTICIA AGRARIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. UN CASO DE ESTUDIO EN LA HUASTECA POTOSINA

Sara Berenice Orta Flores, Blanca Torres Espinosa y Carlos Ernesto Arcudia Hernández.....207



IMPUESTOS CATASTRALES Y APROVECHAMIENTO DE LA VIVIENDA Y ESPACIOS SUBUTILIZADOS. UNA POLÍTICA FISCAL PARA DISMINUIR LA POBREZA Y GENERAR BIENESTAR SOCIAL¹

Dasaev SOSA ARELLANO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El acceso a la vivienda como atenuante de la pobreza.* III. *Fundamentos y principios vinculados al derecho a la vivienda.* IV. *La acumulación del espacio consolidado e inoperancia de los principios en materia de ordenamiento territorial.* V. *Impuestos catastrales extrafiscales, como medio para evitar el desperdicio inmobiliario.* VI. *Efectos de la financiarización inmobiliaria en la garantía del derecho a la vivienda digna y decorosa.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Propuestas.* IX. *Fuentes consultadas.*

Resumen: La creciente precarización de la vivienda en México afecta especialmente a la juventud, víctima de desigualdades estructurales que impiden el ejercicio pleno de sus derechos. Aunque la vivienda digna está reconocida constitucionalmente y respaldada por pactos internacionales, en la práctica las políticas públicas han sido superadas por lógicas de acumulación inmobiliaria y especulación urbana. La planeación territorial, lejos de garantizar

¹ Trabajo recibido el 30 de octubre de 2024 y aprobado el 30 de enero de 2025.

* Doctor en Ciencias del Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador de la Maestría en Ciencias Jurídicas PNPC Consolidado. Contacto: dasaev.sosa@uabc.edu.mx

equidad, favorece intereses económicos que excluyen a las clases trabajadoras de las zonas consolidadas, relegándolas a periferias sin servicios. Esto contradice los principios establecidos en la Ley de Vivienda, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y el propio artículo 4 constitucional. Por ello, el artículo propone analizar estrategias fiscales desde lo municipal para revertir el desequilibrio urbano y contribuir efectivamente a garantizar el derecho a una vivienda digna y decorosa.

Palabras clave: Desigualdad estructural, impuesto catastral, mercantilización urbana, transformación del espacio urbano, vivienda digna.

Abstract: The growing precariousness of housing in Mexico particularly affects young people, victims of structural inequalities that prevent them from fully exercising their rights. Although decent housing is constitutionally recognized and supported by international agreements, in practice, public policies have been overtaken by the logic of real estate accumulation and urban speculation. Territorial planning, far from guaranteeing equity, favors economic interests that exclude the working classes from established areas, relegating them to underserved peripheries. This contradicts the principles established in the Housing Law, the General Law on Human Settlements, Territorial Planning and Urban Development, and Article 4 of the Constitution itself. Therefore, this article proposes analyzing municipal fiscal strategies to reverse the urban imbalance and effectively contribute to guaranteeing the right to decent and adequate housing.

Keywords: Structural inequality, property tax, urban commodification, transformation of urban space, decent housing.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas que ha caracterizado la dinámica social de finales del siglo XX y principios del XXI en Latinoamérica, ha sido la grave desigualdad económica existente, que ha tenido como resultado una reducción paulatina y constante de los integrantes de la

denominada clase media, empujando a las mayorías a la precariedad y la pobreza en sus diferentes dimensiones.

En un país como México donde en términos observados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía la edad media poblacional es de 29 años,² son precisamente los jóvenes, quienes cuentan con mayores carencias y restricción de sus derechos.

Sobre este tema el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación señala qué:

*El problema principal de este grupo de población es la pobreza, pues casi la mitad de ellas y ellos viven en dicha situación. Las personas jóvenes enfrentan un problema de discriminación estructural perpetrada por el Estado, la sociedad y el sector privado: el Estado las discrimina porque no reconoce plenamente sus derechos, no tiene acciones integrales para garantizarlos y ofrece los servicios de salud y educación de menor calidad para las más pobres.*³

Dicha pobreza se manifiesta a través de las carencias de diversos benefactores básicos para garantizar la vida digna y decorosa, tales como alimento, vestido, educación, salud y vivienda, entre otros igual de importantes.

Sin embargo, respecto al derecho a una vivienda digna y decorosa, es relevante señalar, que se trata de uno de los elementos cuya satisfacción resulta indispensable, para contener la pobreza que avanza apoyada por un régimen que privilegia la acumulación en lugar de la distribución.

Así, los Estados han buscado establecer normativamente mecanismos que permitan el acceso a un bien inmueble a aquellas familias que lo necesiten, esto por medio de la firma de acuerdos internacionales en la materia, elevando a rango constitucional tan importante tarea, como determinando las leyes secundarias y programas encargados de materializarla.

Debido a esto es importante generar el análisis de dichos instrumentos y la estrategia vinculada a ellos, con la finalidad de identificar la efectividad y sus resultados, de tal forma

² INEGI, “En México somos 126 014 024 habitantes: censo de población y vivienda 2020”, *Comunicado de prensa número 24/21*, México. <https://tinyurl.com/yexm2huu>

³ HEATLEY TEJADA, Ana, “Jóvenes y desigualdad en México: ¿El derecho de piso de una sociedad adultocéntrica?”, *Intersticios sociales*, 2021, no. 21, p. 76.

que, se desarrolle una propuesta que busque contribuir a disminuir la pobreza derivada de la falta de acceso a la vivienda, a través de la redistribución del espacio urbano.

Esto es así, en vista de que dichos instrumentos no han podido revertir la tendencia a la precarización, tanto de las características de la vivienda, como del hábitat en la que se construye y la seguridad jurídica en la propiedad.

Sobre lo anterior, es menester señalar, que incluso se observa un desvío en lo que respecta al cumplimiento de las metas del Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, tal es el caso de “Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio”.⁴

No son extraños los casos de acumulación inmobiliaria en sectores privilegiados, así como tampoco resulta ajeno, que los sectores de desarrollo inmobiliario social y de interés social, se encuentren carentes de lo esencial y no cumplan con los principios que el marco constitucional estipula.

En el caso del primer supuesto, la acumulación en el sector inmobiliario de los espacios denominados como zonas consolidadas, ha propiciado el incremento de la demanda a la venta y la especulación, elevando los costos y haciendo económicamente imposible que un trabajador promedio pueda acceder a una propiedad con dicha característica.

Así también, es claro que se han diseñado esquemas de financiamiento que aprovechan los espacios mejor ubicados y con servicios públicos garantizados, para ser utilizados con objetivos de arrendamiento, privilegiando construcciones dedicadas al comercio, hospedaje y otras, en lugar de estimular el desarrollo de vivienda.

Por eso, el objetivo de este aporte es el de analizar, las estrategias de carácter fiscal vinculadas a la coyuntura municipal, que podrían aportar a solucionar una problemática tan importante, y con ello impactar sobre la satisfacción del derecho a la vivienda digna y decorosa.

⁴ SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2019-2014*, p. 30. <https://tinyurl.com/2zjdzu64>

II. EL ACCESO A LA VIVIENDA COMO ATENUANTE DE LA POBREZA

Indudablemente uno de los elementos de mayor importancia para cuantificar y evaluar la pobreza en una sociedad, es el de los medios por los cuales el Estado en uso de sus facultades constitucionales promueve el acceso a la vivienda digna y decorosa.

Esto es así, si se toma en cuenta la multidimensionalidad existente en los criterios que deben ser utilizados para la evaluación de la pobreza en un Estado, identificando los distintos derechos humanos y contrastándolos con los resultados de los mecanismos dispuestos para su garantía.

Así lo ha señalado el Consejo Nacional de Política de Desarrollo Social:

... con base en los derechos humanos básicos identificados en la Constitución mexicana, así como los establecidos en la misma LGDS, los congresistas determinaron las dimensiones que debe contener la medición de la pobreza, las cuales son: el ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio el hogar, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, grado de cohesión social y grado de accesibilidad de carretera pavimentada.⁵

Al referirse a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), debe vincularse lo antes mencionado con el contenido del artículo 6 de dicho instrumento jurídico, mismo que menciona como uno de los temas centrales que debe contemplar la política de desarrollo, el de garantizar la vivienda digna entre otros derechos.

En México, dicha prerrogativa se encuentra constitucionalizada en el artículo 4 de la carta magna párrafo séptimo, en donde se establece qué toda familia tiene el derecho a acceder a una vivienda digna y decorosa, agregando que, la ley establecerá los instrumentos y apoyos para alcanzar este objetivo.

Con ello se da pie a la creación de la denominada Ley de Vivienda, en donde se estipulan, algunas características que deben cumplir quienes se dediquen a la construcción residencial para asegurar que estas sean dignas y decorosas.

⁵ HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, CNDH, México, 2018, p. 11.

Por otro lado, dicha norma jurídica sirve como fundamento para la elaboración de un Programa Nacional de Vivienda que establece los objetivos, directrices, estrategias y planes a los que debe ajustarse la Administración Pública para garantizar el mandato constitucional.

Sobre el concepto de dignidad y decoro el artículo 2 de la Ley de Vivienda menciona lo siguiente:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Además, es relevante agregar por su relación con el tema que, esta actividad de promoción no solo se vincula a la ley anteriormente citada, sino que encuentra otros soportes constitucionales en lo que menciona el artículo 27 párrafo tercero, íntimamente vinculado a la existencia de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTyDU) y sus análogas normas locales respectivas, las cuales, buscan establecer los principios que dirigirán el crecimiento urbano y su planeación respecto a la utilización del suelo.

Así es relevante mencionar que, no basta con desarrollar materialmente una construcción inmobiliaria casa o departamento para satisfacer este derecho humano y atenuar con ello la pobreza, ya que, para lograrlo, es necesario que se observen los principios que influyen en la ubicación de la misma, debido a que, de esto depende, que quien disponga del bien inmueble, pueda gozar de otros benefactores y servicios que verdaderamente están asociados al concepto general de bienestar.

Como ejemplo de lo anterior, al referirse al aspecto de la cohesión social, es posible observar que, una política de vivienda, que privilegie el desarrollo residencial ubicado en sectores periféricos, incide sobre la posibilidad de integrar socialmente a las distintas clases sociales.

Esto es así, considerando la carencia de espacios de convivencia, oferta cultural, comercial, laboral que subsiste en los nuevos desarrollos, además de que, su ubicación generalmente periférica, tiene efectos sobre otros aspectos relativos a la movilidad, incrementando el número de horas que un trabajador invierte, para trasladarse de su hogar a la fuente de trabajo y su retorno, disminuyendo con ello el tiempo que puede invertir en la convivencia familiar.

Sobre esto, Oviedo Enrique menciona que:

Si las políticas sociales inciden en el espacio, éste tiene características materiales y simbólicas que refuerzan, transforman o debilitan los propósitos de esas políticas, en especial cuando su objetivo es la inclusión de grupos excluidos, como veremos en esta exposición. De aquí que argumentemos que si se quiere hablar de cohesión social como un propósito de las políticas sociales, se debe reconocer dónde se quiere lograr dicha cohesión. Agregamos una dificultad adicional: la estructura física y simbólica del espacio urbano tiene una inercia en el tiempo que habitualmente no es considerada en las planificaciones. Para ejemplificar, señalamos las tendencias de organización del espacio —inversiones en infraestructura, vivienda y servicios— que no solo han configurado la ciudad de Santiago en el pasado reciente, sino que la seguirán marcando en el futuro inmediato.⁶

Respecto al planteamiento señalado por el autor, es posible señalar que, la falta de cohesión social dificulta la consecución de diversos derechos humanos, especialmente de tipo social, tales como el derecho a la salud, educación, seguridad y el derecho a la vida entre otros, ya que en una sociedad donde existe la exclusión por razones económicas, se margina a la población limitando las oportunidades de desarrollo, además de impedir la construcción de un tejido social sólido a través de sus interacciones.

Así, existe claridad en la importancia que guarda el acceso a la vivienda y su ubicación respecto a la consecución de una gama de derechos humanos, mismos que son

⁶ OVIEDO, Enrique, *et. al.*, “Cohesión social: miedos y políticas de la ciudad”, *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2008, no. 4, p. 112.

utilizados como marco de referencia para ubicar a los grupos sociales en evaluaciones de impacto de la pobreza.

III. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS VINCULADOS AL DERECHO A LA VIVIENDA

En relación con las características que deben considerarse para efectos de estandarizar esquemas que impidan la precarización de los desarrollos inmobiliarios, la Organización de las Naciones Unidas ha generado diversos acuerdos de reconocimiento de los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se reconoce el derecho a la vivienda digna.

Así también se ha definido qué condiciones deben integrar los nuevos desarrollos residenciales para darle cumplimiento al concepto de vivienda digna, siendo estas tan indispensables como la accesibilidad a los bienes, señalando entre otras las siguientes:

- *La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas;*

- *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos;*

- *Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes;*

- *Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales;*

Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados;

- *Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros*

servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas;

- Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.⁷

En coincidencia con lo anterior, la legislación mexicana a través de la LGAHOTyDU, determina una serie de conceptos que, aplicados al desarrollo de sectores inmobiliarios, podría lograr que las nuevas viviendas se creen en entornos consolidados, permitiendo que quienes habiten esos espacios, gocen plenamente de sus derechos humanos, en un ambiente seguro, con oferta comercial, cultural, laboral y servicios públicos garantizados.

Sobre esto, el artículo 4 de la ley en mención específica entre otros, dos principios que guardan un vínculo muy significativo respecto a lo antes planteado, siendo el de derecho a la ciudad y el de equidad en la vivienda.

En relación con el primero, es definido por el texto de la forma siguiente:

Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

Respecto al segundo, este busca:

Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades.

⁷ ONU HÁBITAT, “El derecho a una vivienda adecuada”, *Folleto Informativo*, no. 21, p. 4. <https://tinyurl.com/3bmahup>

El primero de los principios tiene como finalidad establecer las pautas que organicen el desarrollo de sectores inmobiliarios de tal forma que permitan el acceso a los ciudadanos de los servicios públicos y privados con los que cuenta una ciudad.

El sentido de incluir este derecho en la gama de principios derivados del artículo 27 constitucional, es el de impedir que la gentrificación sea un factor que impulse la exclusión social por razones económicas de las áreas consolidadas, circunstancia cada vez más común en la actualidad.

Sobre el concepto de gentrificación, Carolina González explica:

... entendemos por gentrificación un proceso ligado al sistema de estratificación social que implica el reemplazo de una población de clase trabajadora por clases medias y medias altas y que se apoya en un proceso de renovación urbana, entendido como aquellas intervenciones tendientes a transformar material y simbólicamente el entorno urbanístico de un área determinada. Así la gentrificación es uno de los efectos de la dinámica socioespacial capitalista, un tipo particular de invasión-sucesión, que supone un conflicto entre clases sociales por la ocupación del espacio.⁸

Lo anterior es así tomando en cuenta que, espacios que tradicionalmente subsistían sin acceso a servicios públicos u oferta cultural, comercial o educativa, una vez beneficiados por la implementación de políticas públicas que promueven la infraestructura urbana, se convierten en áreas de alta plusvalía, incrementando el costo de vida de sus habitantes, marginándolos y expulsándolos del área consolidada.

Por su parte el segundo de los principios implica la necesidad de generar espacios de convivencia que, a través de la cultura, educación, deporte o esparcimiento, desarrollen el tejido social, integren a los bloques comunitarios y de esa forma mantengan la seguridad.

⁸ GONZÁLEZ REDONDO, Carolina, “La planificación urbana y su incidencia en los procesos de gentrificación”, *Andamios*, 2020, vol. 17, no. 44, p. 252.

IV. LA ACUMULACIÓN DEL ESPACIO CONSOLIDADO E INOPERANCIA DE LOS PRINCIPIOS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ahora bien, si bien es verdad que la propia Constitución estipula el deber del Estado de garantizar el acceso a la vivienda digna y decorosa, la realidad es que los espacios considerados como consolidados se desarrollan con lentitud y son cada vez más excluyentes.

Sobre este concepto, Mauricio Hernández explica, que la consolidación se logra cuando los habitantes de un espacio urbano “buscan alcanzar la permanencia y mejoramiento consolidado y definitivo de su espacio público principalmente cuando el asentamiento deja de ser informal y cuando ya se han satisfecho las necesidades básicas de agua, drenaje y vivienda”.⁹

A lo anterior podríamos agregar lo determinado por el derecho a la ciudad, ya que, de acuerdo a dicho concepto, la comunidad independientemente de la clase social a la que pertenezcan sus integrantes, es la que debería ser beneficiada de la infraestructura pública creada para esparcimiento u ocio, cultura, deporte y educación, entre otros objetivos.

Señalamos esto ya que, se trata de características que abonan a la consolidación de zonas urbanas, además de lo que se logran a través de la inversión pública, sin embargo, debido a las prácticas que impulsan la apropiación inmobiliaria, se eleva el costo de la vivienda, haciendo prácticamente imposible encontrar una vivienda de las determinadas como de interés social o popular endichas zonas.

Vale la pena, observar lo señalado por Henri Lefevre,¹⁰ que hace un análisis sobre los problemas estructurales de la acumulación de bienes inmuebles y el derecho a la ciudad, en el que, parafraseando su argumento, señala que, en las sociedades burguesas capitalistas, al contar con sistemas que buscan la acumulación de plusvalía, se diferencia el valor de las residencias en razón de su uso y su valor de cambio, siendo el primero el relativo a la satisfacción de las necesidades humanas de vivienda, y el segundo de ellos la plusvalía que puede elevarse en razón de otros elementos ajenos a su utilidad.

Así, dentro de la lógica planteada por el autor, tanto los servicios privados como los públicos, forman parte del espectro de características que incrementan el valor de los bienes

⁹ HERNÁNDEZ BONILLA, Mauricio, “Procesos informales del espacio público en el hábitat popular”, *Revista bitácora urbano territorial*, 2008, vol. 13, no. 2, p. 113.

¹⁰ LEFEVRE, Henri, *El pensamiento marxista y la ciudad*, Editorial Coyoacán, México, 2014, pp. 94 y 95.

inmuebles, independientemente de su valor de uso, el cual es intercambiable con el valor que se le da a la fuerza de trabajo de la mano obrera en un mercado laboral capitalista.¹¹

Con este planteamiento, resulta lógico que, en búsqueda de obtener una ganancia y acumular el plusvalor, la sociedad de mayor capacidad adquisitiva, aproveche la posibilidad de explotar la necesidad de vivienda consolidada, acumulando los bienes que cumplan esas características, aprovechando la inversión pública en infraestructura y obteniendo rendimientos, ya sea por medio del arrendamiento inmobiliario o bien por la venta a precios muy por encima de los costos de producción, violando con ello el derecho a la ciudad.

Sobre esto Sobrino Jacobo señala que:

*Las características de la vivienda en alquiler son las siguientes: i) la vivienda en arrendamiento se encuentra principalmente en las ciudades; ii) el alquiler no siempre tiene una expresión estrictamente monetaria; iii) un porcentaje importante de viviendas o cuartos son alquilados fuera de la normatividad vigente; iv) existen viviendas que se arriendan en contra de una disposición vigente, y v) puede existir un desajuste entre la calidad de la vivienda y su monto de renta. Este último elemento tiene relevancia porque en la vivienda en renta, la localización y los atributos del vecindario son más importantes en la determinación de la renta, mientras que en la vivienda en propiedad, el tamaño y la calidad de la vivienda juegan un papel fundamental en la determinación del precio de la morada. También se debe tomar en cuenta que el mercado de vivienda en renta se relaciona estrechamente con el mercado de suelo en el que tiene lugar.*¹²

Es así que, los nuevos desarrollos de vivienda generalmente son creados en las zonas limítrofes de las manchas urbanas, incumpliendo con ello las determinaciones que en la materia estipula la LGAHOTyDU, que especifica la necesidad de la centrifugación en la creación de nuevas zonas residenciales.

Lo anterior es así debido a que, por una parte, existen contradicciones entre la Ley de Vivienda y la LGAHOTyDU, al momento de que la primera determina la necesidad de incluir

¹¹ *Ibidem*, pp. 94 y 95.

¹² SOBRINO, Jaime, “Viviendas en renta en ciudades mexicanas”, *Estudios demográficos y urbanos*, 2021, vol. 36, no. 1, p. 17.

espacios rurales a la mancha urbana, en lugar de promover el desarrollo vertical y la utilización de terrenos ociosos, y por otro lado, la mercantilización y la privatización de los medios de producción de vivienda, incluso de vivienda de interés social, ha promovido que grandes extensiones de tierra sean acumuladas en unas cuantas manos, y sean ellos quienes dirijan y tomen las decisiones sobre dónde y cómo se deben desarrollar los sectores inmobiliarios.

Así, es bastante común, que se busque adquirir una vivienda como medio de financiamiento, o bien como método de capitalización a través de la plusvalía que representa el crecimiento constante del precio del sector inmobiliario.

Sobre esto, es importante señalar que, incluso los sistemas de fomento a la vivienda y de financiamiento, como el Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (en adelante INFONAVIT), han asumido las pérdidas que le generan el otorgamiento de créditos para compra y desarrollo de vivienda periférica.

Ya que, al utilizar dichos mecanismos de financiamiento para la adquisición de bienes inmuebles que no se ajustan a los principios determinados por la LGAHOTyDU, se corre el riesgo de que, el propietario al enfrentarse a las desventajas de contar con bienes en zonas periféricas opte por el abandono de la vivienda, caso en el que el instituto que otorgó el crédito exigiría la garantía, contando con pocas posibilidades de revender el bien.

En relación con lo anterior, el INFONAVIT emitió un informe que explica una tendencia a la alza en términos del abandono de residencia, que para el año 2014 se ubicaba en un 14% del total del registro público, siendo una cifra cercana a los 5.3 millones,¹³ situación que coincide con el establecimiento de la nueva política de vivienda enfocada al fomento y no a la construcción, así como al incremento de nuevos sectores residenciales periféricos.

Por esto, múltiples legislaciones locales, se han planteado estrategias fiscales para disminuir la acumulación de bienes inmuebles, mismas que buscan gravar con cuotas y tasas más elevadas los inmuebles ociosos.

Para explicar esto, es menester primero profundizar en el sistema fiscal municipal, ya que es este el que puede ser utilizado para ejemplificar algunos mecanismos que, con ciertas deficiencias, se han encaminado hacia ese objetivo particular.

¹³ INFONAVIT, *Atlas del abandono de vivienda*, México, 2015, p. 22. <https://tinyurl.com/nhk2swyf>

V. IMPUESTOS CATASTRALES EXTRAFISCALES, COMO MEDIO PARA EVITAR EL DESPERDICIO INMOBILIARIO

Así pues, el sistema fiscal mexicano, se fundamenta en el artículo 31 Fracción IV de la Constitución, que establece la obligación de todos los mexicanos a contribuir al gasto público, de la Federación, el Estado, la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.

De ese extracto constitucional se desprenden distintos principios que dan forma a los diversos esquemas tributarios de los niveles de gobierno, de los cuales el de equidad tributaria debe ser analizado con mayor profundidad, debido a su vínculo con las estrategias a nivel municipal antes mencionadas.

Ahora bien, siguiendo con el análisis constitucional, el artículo 115 Fracción IV inciso a) señala que los municipios administrarán libremente su hacienda y percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los bienes inmuebles.

De esta manera, los impuestos catastrales cobran significancia para efectos de las haciendas públicas municipales, en donde destaca el ingreso que por impuesto predial se recauda mensual, trimestral y anualmente.

Sobre este impuesto, es menester señalar que grava tanto la propiedad como la posesión y el usufructo, incluyendo otras modalidades de titularidad de derechos sobre bienes inmobiliarios, estableciendo como base, el valor catastral de los bienes.

Así lo observa Hugo Carrasco al referirse al Código Financiero del Estado de México y los Municipios y señalar lo siguiente:

Conforme al artículo 17 del CFEMM, están obligadas al pago del impuesto predial las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias o poseedoras, según se trate de inmuebles en el Estado de México.

Los propietarios y poseedores a que se refiere el párrafo anterior, deberán calcular anualmente el impuesto predial a su cargo y manifestarlo en el mismo formato utilizado para determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles.¹⁴

¹⁴ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, Séptima edición, IURE editores, México, 2018, p. 144.

Al hablar de valor catastral, se hace referencia a la determinación por medio del Instituto Catastral del Estado, ya sea del valor declarado mediante peritaje emitido por perito valuador registrado por el propio instituto, o bien el que determine el denominado decreto por el que se definen los valores unitarios de suelo y construcción y los deméritos o incrementos de valor según el lote tipo de que se trate.

Tal como menciona Carlos Marcelino Borrueal:

*De acuerdo al INEGI, entendemos el Catastro como aquel inventario público, sistemáticamente organizado, gráfico y alfanumérico descriptivo de los bienes inmuebles urbanos, rurales y de características especiales de un país, cuyos registros muestran la extensión, el valor y la propiedad (u otro fundamento del uso de la ocupación) de la tierra.*¹⁵

Es así que, la determinación del valor catastral es un factor relevante para hacer ejecutivo el cobro de este impuesto, y considerando que, las viviendas que se encuentran en espacios consolidados cuentan con un valor mayor que aquellas que se encuentran en lugares periféricos sin acceso a servicios públicos y otros, es lógico pensar, que paga más quien ostenta los primeros bienes.

Sin embargo, en múltiples legislaciones se omite la realidad de que, ciertos bienes son subutilizados, ya sea que se trate de bienes sin construcción, o bien que se trate de vivienda, que no se encuentra colocada a la renta ni a la venta, situación que impide la centrificación de la sociedad y genera con ello otro tipo de violaciones a derechos humanos.

Además, la falta de centrificación tiene efectos sobre la inversión pública, ya que, al subutilizar los servicios que ofrece el Estado y promover la ampliación de la mancha urbana, se crean nuevos rubros de gasto, tomando en cuenta que a la par, se crean necesidades de infraestructura, impactando el presupuesto público y cumpliendo a penas con lo esencial para el disfrute de los propietarios.

Sumado a lo anterior, el hecho de que subsistan espacios deshabitados, sin construcción o vivienda subutilizada, en términos prácticos no disminuye el gasto que la sociedad debe realizar, por conceptos como el saneamiento de infraestructura hidráulica,

¹⁵ BORRUEAL BAQUERA, Carlos Marcelino, *El impuesto predial en México*, Porrúa, México, 2018, p. 92.

alcantarillado, redes eléctricas de alumbrado público, o bien, simplemente no elimina las necesidades de vigilancia, seguridad ni otros servicios públicos.

Sobre lo anterior, es de reconocerse que algunos ayuntamientos han optado por proponer e impulsar la inclusión en las leyes de hacienda municipal de algunos Estados, estrategias extrafiscales que busquen, a través del desarrollo de tarifas y cuotas mayores, desestimular la subutilización del espacio consolidado, tal como lo ejemplifica el artículo 35 fracción I de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Sinaloa (en adelante LHMES) que desarrolla tanto cuotas fijas, como tasas al millar distintas entre bienes con construcción y sin construcción, independientemente que se encuentren ubicados en el mismo rango, como a continuación se muestra:

Tabla 1. Tarifas y tasas anuales.

NO. DE RANGO	IMPORTE DE LA BASE GRAVABLE		PREDIOS CON CONSTRUCCION		PREDIOS SIN CONSTRUCCION	
	LIMITE INFERIOR \$	LIMITE SUPERIOR \$	CUOTA FIJA \$	TASA AL MILLAR SOBRE EXCEDENTE DE LIMITE INFERIOR	CUOTA FIJA \$	TASA AL MILLAR SOBRE EXCEDENTE DE LIMITE INFERIOR
1	0.01	13,000.00	0.00	2.50	0.00	4.50
2	13,000.01	29,000.00	32.51	2.55	58.51	5.05
3	29,000.01	62,000.00	73.32	2.64	139.32	5.14
4	62,000.01	82,000.00	160.45	2.77	308.95	5.27
5	82,000.01	102,000.00	215.86	2.95	414.36	5.45
6	102,000.01	152,000.00	274.87	3.31	523.37	5.81
7	152,000.01	290,000.00	440.38	3.82	813.88	6.32
8	290,000.01	440,000.00	967.55	4.28	1,686.05	6.78
9	440,000.01	780,000.00	1,609.56	4.98	2,703.06	7.48
10	780,000.01	1,600,000.00	3,302.77	5.37	5,246.27	7.87
11	1,600,000.01	En adelante	7,706.18	6.57	11,699.68	9.07

Fuente: Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, art. 35.

Sin embargo, es menester señalar, que aun cuando se trata de mecanismos que fueron aprobados mediante un proceso legislativo, esto no garantiza la constitucionalidad de los mismos, ya que subsisten precedentes que indican el éxito de los mecanismos de amparo fiscal que se fundamentan en el quebrantamiento del principio de equidad tributaria para exigir que se les determine la tarifa menor por predial.

Sobre esto la jurisprudencia PC.III.A. J/24 A (10a.), al referirse a la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan Jalisco nos explica que:

PREDIAL. EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015, AL ESTABLECER TASAS DIFERENCIADAS PARA PAGAR DICHO IMPUESTO, CUANDO SE TRATE DE PREDIOS URBANOS CON O SIN EDIFICACIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, AL NO ACREDITARSE UN FIN EXTRAFISCAL. El precepto mencionado, al establecer que el impuesto predial se causará y pagará acorde con lo que resulte de aplicar la tasa del 0.23 sobre el valor real de los predios urbanos edificados, y del 0.81 sobre el valor real de los no edificados, viola el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que los contribuyentes tienen iguales características objetivas (ser propietarios o poseedores de predios urbanos y las construcciones ubicadas en ellos) y realizan idéntico hecho generador del gravamen (propiedad o tenencia de un predio urbano y las construcciones adheridas a éste), lo que hace que constituyan una misma categoría, el legislador local les otorga un trato desigual por el solo hecho de que el predio esté o no edificado. Lo anterior es así, porque aun cuando el fundamento legal de los fines extrafiscales se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Federal, como un instrumento eficaz de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientar o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, si se consideran útiles o no para el desarrollo armónico de la población; empero, no obstante que el legislador, en la exposición de motivos de la iniciativa de la citada legislación, sustentó la diferencia en el cobro de las tasas del impuesto predial entre predios edificados y no edificados, con base en un fin extrafiscal, para regular la conducta o actividad de los propietarios o poseedores, esa distinción no se

*encuentra objetiva y razonablemente justificada para atribuirle la característica de fin extrafiscal.*¹⁶

Esto es así debido a que, no se manifestó de una forma adecuada en la exposición de motivos y el texto legal vigente, el objetivo constitucionalmente válido, requisito indispensable para que se establezcan aspectos de discriminación en las normas tributarias, incumpliendo con el principio de equidad tributaria.

Esta situación ha llevado a los Estados de distintas entidades a evitar el cobro discriminado del impuesto predial, como método para evitar caer en la inconstitucionalidad, que, si bien no tiene el efecto¹⁷ de anular por completo la obligación de pago de los contribuyentes, si disminuye drásticamente las cantidades que pueden aportar a las arcas municipales, esto debido a que si bien los tribunales han determinado la inequidad del cobro discriminado, esto solamente tiene el efecto de que, a dichos contribuyentes, se les aplique la tarifa más baja de las señaladas en las leyes hacendarias para impuesto predial.

Ahora bien, supuestamente, el objetivo que persigue esta determinación legal es la de desestimular el desperdicio inmobiliario, el acaparamiento de bienes inmuebles baldíos y con ello el aprovechamiento de la infraestructura pública de los municipios.

Sin embargo, se supone lo anterior debido a que, del estudio de dicho instrumento normativo, no se identifica el establecimiento de objetivos constitucionales que justifiquen un cobro diferenciado para predios sin construcción, elemento fundamental para darle cumplimiento a lo estipulado por el principio constitucional de equidad tributaria.

Sobre esto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) ha señalado lo siguiente:

EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Los criterios generales para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten en que:

¹⁶ Tesis: PC.III.A. J/24 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 38, enero 2017, tomo III. Registro: 2013540, p. 1744.

¹⁷ Tesis: 2a./J. 9/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, febrero 2012, tomo II. Registro: 2000230, p. 1123.

*1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima (objetiva y constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido; y, 4) de actualizarse esas tres condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ende, el examen de constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tributaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás.*¹⁸

Sumado a lo anterior, subsisten distintas tesis jurisprudenciales que detallan la inconstitucionalidad de mecanismos de discriminación fiscal como el antes aludido, tal es el caso de la tesis PC.III.A. J/24 A (10a.) que menciona lo siguiente:

PREDIAL. EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015, AL ESTABLECER TASAS DIFERENCIADAS PARA PAGAR DICHO IMPUESTO, CUANDO SE TRATE DE PREDIOS URBANOS CON O SIN EDIFICACIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, AL NO ACREDITARSE UN FIN EXTRAFISCAL. El precepto mencionado, al establecer que el impuesto predial se causará y pagará acorde con lo que resulte de aplicar la tasa

¹⁸ Tesis: 2a./J.31/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, marzo de 2007, registro: 173029, p. 334.

del 0.23 sobre el valor real de los predios urbanos edificados, y del 0.81 sobre el valor real de los no edificados, viola el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que los contribuyentes tienen iguales características objetivas (ser propietarios o poseedores de predios urbanos y las construcciones ubicadas en ellos) y realizan idéntico hecho generador del gravamen (propiedad o tenencia de un predio urbano y las construcciones adheridas a éste), lo que hace que constituyan una misma categoría, el legislador local les otorga un trato desigual por el solo hecho de que el predio esté o no edificado. Lo anterior es así, porque aun cuando el fundamento legal de los fines extrafiscales se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Federal, como un instrumento eficaz de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientar o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, si se consideran útiles o no para el desarrollo armónico de la población; empero, no obstante que el legislador, en la exposición de motivos de la iniciativa de la citada legislación, sustentó la diferencia en el cobro de las tasas del impuesto predial entre predios edificados y no edificados, con base en un fin extrafiscal, para regular la conducta o actividad de los propietarios o poseedores, esa distinción no se encuentra objetiva y razonablemente justificada para atribuirle la característica de fin extrafiscal.¹⁹

Lo anterior implica, que aun cuando se ha declarado la inconstitucionalidad de este tipo de instrumentos, esto no significa necesariamente que no exista la posibilidad de construir un impuesto con fines extrafiscales, cuyo objetivo sea gravar a los bienes inmuebles ociosos.

Con dichas resoluciones, la SCJN simplemente determina la necesidad de que se explique legislativamente el objetivo que persigue dicho criterio de discriminación, tanto en

¹⁹ Tesis: PC.III.A. J/24 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 38, enero de 2017, tomo III, registro: 2013540, p. 1744.

la exposición de motivos de la iniciativa que propone la estrategia fiscal, como en el texto de la norma jurídica.

Sobre esto, si bien la Corte hace referencia a lo señalado por el artículo 25 de nuestra Constitución, en términos de la política económica al referirse a los fines constitucionalmente válidos que deben perseguir los impuestos extrafiscales, también es verdad que dicha determinación, podría no solamente considerar como objetivos constitucionalmente válidos los que determina el mencionado artículo.

Esto es así, considerando que, son también válidos los objetivos de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano estipulados en el artículo 27 constitucional, así como su vínculo con el derecho a la vivienda digna y decorosa, establecido en el artículo 4 de nuestra carta magna, más aun tratándose de derechos humanos, que al no encontrarse garantizados, tienen el efecto de impedir la garantía de otros derechos conexos, tales como la salud, educación, alimento, seguridad, no discriminación, entre otros.

Así podríamos considerar que el desarrollo de una política fiscal, que desincentive la acumulación de predios urbanos sin construcción o como residencia subutilizada, podría fundamentarse de tal forma que se identifique el objetivo constitucionalmente válido de garantizar el derecho a la vivienda y otros, más aún si tomamos en cuenta el impacto económico de las arcas municipales, que implica el otorgamiento y mantenimiento de los servicios públicos en espacios que no se encuentran habitados, generando con ello un desperdicio presupuestal.

Además, sobre el último punto debemos agregar, las dificultades financieras que implica el desarrollo de vivienda en espacios no consolidados, ya que compromete inversión en infraestructura hidráulica, eléctrica, vial y de otros tipos, así como de la contratación de personal dedicado a la prestación de servicios públicos, los cuales ya se encontraban garantizados en otros espacios urbanos, por lo que efectivamente, su subutilización tiene un costo económico, que en múltiples ocasiones no cuenta con presupuesto asignado.

Por esto, es posible señalar que, una política de expansión urbana que, expulsa a los residentes de menores ingresos a zonas periféricas que no cuentan con estos servicios, indudablemente es impulsora de violaciones a derechos humanos.

Sobre el tema de la fundamentación necesaria para justificar la extrafiscalidad, César Augusto Domínguez refiriéndose al artículo 25 constitucional explica lo siguiente:

Ubicar dicho precepto constitucional como fundamento de tributos con fines extrafiscales nos parece correcto pero insuficiente, pues de la definición que hemos dado de los mismos, podemos observar que los fines económicos no son los únicos que los componen, sino que podemos encontrar un amplio campo de propósitos de carácter social y cultural.²⁰

Con ello queda claro que el mencionado artículo 25 constitucional no se trata del fundamento único para identificar los fines constitucionalmente válidos a los que hace alusión la SCJN, para darle cumplimiento al principio de equidad al establecer contribuciones extrafiscales.

Es importante agregar a lo antes dicho que, el hecho de buscar gravar los terrenos sin construcción coloquialmente denominados como baldíos, no es suficiente para alcanzar el anhelado objetivo de la distribución y la disminución del costo de la vivienda.

VI. EFECTOS DE LA FINANCIARIZACIÓN INMOBILIARIA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA

Sobre lo anterior, debemos observar la tendencia al crecimiento de los precios de la vivienda digna y decorosa, que en algunos casos es inaccesible para el trabajador común, situación que puede ser contradictoria si se juzga a través de los indicadores de déficit de vivienda, pero que resulta lógico a través de evaluar, el abandono de los hogares y el crecimiento de residencia en arrendamiento.

Estos indicadores son relevantes debido a que, se encuentran íntimamente vinculados a las propiedades y características de la vivienda que ofertan los nuevos desarrollos inmobiliarios, que son a los que sí pueden acceder los trabajadores que disponen de un financiamiento a través de los denominados Organismos Nacionales de Vivienda (en adelante ONVIS).

Esto es así, en razón de que, la evidente falta de cumplimiento de los principios en materia de la LGAHOTyDU, ha impactado no solo la calidad de la vivienda desde el punto

²⁰ DOMÍNGUEZ CRESPO, César Augusto, *Los fines extrafiscales de los tributos*, Porrúa, México, 2014, p. 72.

de vista de sus características materiales, sino además desde su ubicación, conexión y oferta de servicios públicos, comerciales, culturales y laborales.

Por esto, no basta con establecer normas jurídicas que graven con mayores tasas a los bienes inmuebles ociosos, sino que, además, es necesario visibilizar el fenómeno de la especulación financierista del sector inmobiliario.

Este fenómeno no se trata de una actividad aislada o local, las mismas circunstancias se han manifestado incluso en países europeos en donde se ha incrementado el arrendamiento inmobiliario, y la vivienda en propiedad es prácticamente inaccesible.

Ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en la ciudad de Berlín Alemania, en donde la falta de acceso a la propiedad inmobiliaria centralizada, ha impulsado a un movimiento que mediante referéndum ciudadano exige a las autoridades la expropiación de bienes inmuebles subutilizados, sean estos baldíos o con construcción, de tal forma que se coloquen en el mercado, con el objetivo de disminuir el costo de la vivienda.

Sumado a lo anterior, es común que se utilicen a las ONVIS como medios de financiamiento de casa habitación, que después es colocada a la renta, para efectos de trasladar el impacto económico de la compra de una residencia al arrendatario que no cuenta con un crédito para adquirir la propia, y con ello disminuye aún más sus posibilidades de lograrlo a través del ahorro.

Sobre esto, queda claro, que no solo se desvía el objetivo público que buscan dichas organizaciones, el cual es el materializar el derecho humano a acceder a una vivienda, sino que, además, con ello se contribuye al incremento desproporcionado de su precio y la acumulación de bienes sobre quienes ya tienen satisfechos esos derechos.

Por otro lado, se han creado diversos mecanismos de financiarización del sector inmobiliario, que incluye el establecimiento de valores y diversos métodos de inversión colocados en la bolsa mexicana, mismos que incluso cuentan con beneficios fiscales.

Como ejemplo de lo anterior se observan los Fideicomisos Inmobiliarios para el Arrendamiento (en adelante FIBRAS), así como los denominados Bonos Respaldados con Hipotecas (en adelante BORH).²¹

²¹ GASCA ZAMORA, José y CASTRO MARTÍNEZ, Enrique de Jesús, “Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los fideicomisos de inversión en bienes raíces (FIBRAS)”, *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 103, p. 119.

Sobre las FIBRAS, se trata de instrumentos destinados a financiar proyectos de desarrollo inmobiliario para el arrendamiento, tienen el objetivo de fomentar las inversiones privadas a los fondos, con la intención de proveer al gran público inversor de opciones que le permitan adquirir acciones que generen altos rendimientos.

Es importante señalar que, dicho mecanismo cuenta con beneficios fiscales para quienes inviertan en los instrumentos financieros colocados en la bolsa de valores, mismos que se encuentran señalados en los artículos 187, 188 y 153 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (en adelante LISR), que, si bien no es el tema central de esta investigación, sí resulta relevante mencionarlo en razón de que, sin esos incentivos, las FIBRAS no resultarían atractivas.

Vinculado a lo anterior, es importante agregar, que el negocio bajo análisis, únicamente cuenta con efectos fiscales, siempre que los bienes inmuebles sean utilizados para el arrendamiento, tal como lo menciona el artículo 187 Fracción II de la LISR al señalar como requisito que:

Que el fin primordial del fideicomiso sea la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como otorgar financiamiento para esos fines con garantía hipotecaria de los bienes arrendados.

Sumado a esto, es relevante especificar que las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES), pueden acceder a esta estrategia, colocando los ahorros de los trabajadores en inversiones consideradas de bajo riesgo como las FIBRAS en aras de capitalizar sus ahorros.

Esta situación resulta paradójica, ya que, de esta manera, son los propios recursos de los trabajadores los que son utilizados en mecanismos de financiamiento inmobiliario dedicado únicamente al arrendamiento, que acapara los espacios consolidados a través de la construcción de oficinas, centros comerciales, naves industriales, entre otros bienes inmuebles destinados a la renta, e impiden la posibilidad de que se construyan zonas residenciales populares o de interés social en esas zonas.

Ahora bien, sobre este tipo de instrumentos derivados del *Real State Investment Trust Estadounidense*, Ivanna Socolof elabora un estudio comparativo, identificando los diversos niveles de penetración en el sector de financiamiento inmobiliario, así como los fines que persigue, ya que, al tratarse de un fideicomiso, este puede ser desarrollado para cualquier fin siempre y cuando sea lícito, de tal forma que explica el caso mexicano de la siguiente manera:

En México, donde los fondos están fuertemente generalizados, ha sido documentada su orientación al financiamiento del segmento de centros comerciales ubicados en áreas de clases medias (Gasca-Zamora, 2017, pp. 80-89), así como su participación en otra serie de megaproyectos urbanos en el marco de “un desarrollo urbano intensivo” y “gentrificador” (Delgadillo, 2016).²²

Por otro lado, diversas legislaciones como la relativa a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, si bien expresan obligaciones de pago para los fideicomitentes y los fideicomisarios que intervienen en dicho negocio jurídico, no estipula la obligación solidaria que debería involucrar a la institución fiduciaria, impidiendo con ello la ejecución del cobro del predial, en razón de las dificultades existentes para identificar a quienes se benefician de la titularidad de derechos en ese tipo de negocios jurídicos.

Ahora bien, sobre los BORH estos son instrumentos de deuda originados a partir de un proceso de bursatilización o titulización, en donde activos similares (hipotecas) se agrupan en un fideicomiso que emite títulos entre el público inversionista en el mercado de valores.²³

Si bien estos instrumentos se diferencian de las FIBRAS en que su objetivo es el de financiar la construcción de bienes inmuebles a la venta, también sus propias características además de generar un efectivo medio de financiamiento, por ser valores cotizados a través de valores en bolsa, tienen la característica de tener un fin de lucro, lo que permite la especulación y la inflación de los precios del sector inmobiliario en razón de su intercambio comercial.

²² SOCOLOFF, Ivanna, “Fondos inmobiliarios cotizados y financiarización de la vivienda en Argentina”, *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 102, p. 91.

²³ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Recomendaciones para reactivar el mercado mexicano de bonos respaldados por hipotecas*, 2012, p. 6. <https://tinyurl.com/bdfvhm3y>

Así, se identifica, que el sector inmobiliario se encuentra supeditado a la inversión privada y la apropiación de sectores susceptibles de urbanización o que pueden ser aprovechados a través de desarrollo inmobiliario vertical, sitios que en la actualidad son ostentados por los sectores de mayor poder adquisitivo.

Lo anterior explica el por qué, no se han implementado de una manera homogénea los principios establecidos en las distintas normas que regulan el desarrollo de nuevos sectores inmobiliarios, y pareciera que en los procesos de planeación urbana, solo se considera la perspectiva de quienes participan del negocio de las residencias, y el ciudadano que cuenta con la necesidad de adquirir una vivienda por los mecanismos establecidos en los programas y fondos de acceso, se limita únicamente a conseguirla de manera precaria y en múltiples ocasiones absorber la pérdida que significa abandonar una vivienda inútil.

VII. CONCLUSIONES

El reconocimiento en el artículo 4 de la Constitución Política de México del derecho a la vivienda, ha generado que el Estado disponga de recursos y establezca mecanismos cuyo objetivo es que, los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder a una residencia que cumpla los parámetros mínimos para ser considerada como digna y decorosa.

Además, se han suscrito los pactos internacionales que busquen dar claridad a las características materiales que deben tomarse en cuenta para definir el estatus de dignidad y decoro, irrenunciables en cualquier vivienda que se jacte de ser habitable.

Así se han desarrollado normas jurídicas como, la Ley de Vivienda, que determina por una parte las facultades programáticas con las que cuenta el Estado para garantizar este derecho, así como las características que debe cumplir materialmente la habitación.

También, ordenamientos como la LGAHOTyDU derivada del contenido del artículo 27 constitucional, buscan que la ubicación de los sectores habitacionales, se encuentre en equilibrio con los servicios públicos y la oferta educativa, cultural, comercial, deportiva o de esparcimiento.

Lo anterior a través de la expresión en ley de principios como el de equidad y el derecho a la ciudad, cuyo objetivo es el de evitar las discriminaciones y la exclusión social, de las clases obreras sobre los espacios territoriales considerados como consolidados.

Así también, el desarrollo de institutos como el INFONAVIT que, a través del ahorro y la capitalización, otorgan mecanismos de préstamos accesibles a la comunidad obrera inscrita en el sistema de seguridad social.

Aún con lo anterior, el sistema de mercantilización de la vivienda ha generado que no sea la política pública derivada de los preceptos establecidos en la carta magna, los que dominen la planeación urbana, sino que, son los criterios de beneficio económico, los que disponen en qué lugares se desarrollarán los sectores inmobiliarios a los que puede acceder un particular con ingresos ordinarios.

Así con ello, las zonas consolidadas se encuentran lejos de ser accesibles a la mayoría de la clase trabajadora, quienes son relegados a ubicarse en espacios alejados de las fuentes de empleo, educación, cultura entre otros benefactores, disminuyendo sus posibilidades de crecimiento económico y social, e incrementando los índices de pobreza.

En relación con lo anterior resulta contradictorio que, por una parte, el Estado señale toda esa gama de principios y derechos, elevándolos a rango constitucional y de ley general, y, por otro lado, establezca un sistema de financiamiento basado en la mercantilización de los sectores urbanos, determinando mecanismos de apropiación de bienes raíces con fines de arrendamiento, que profundizan aún más el acopio de propiedades consolidadas.

La misma contradicción se vislumbra, cuando por mecanismos fiscales, se busca desincentivar la acumulación de espacios baldíos sin una fundamentación adecuada tanto en la ley como en la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen, agregando una Corte que privilegia el derecho a la propiedad por encima de cualquier otro derecho humano o social, al momento de resolver los amparos.

Dicho lo anterior, es importante señalar que, la acumulación de inmuebles y la subutilización de los espacios residenciales, se trata de una problemática que, afecta una gama de derechos humanos e impacta en los umbrales de pobreza de la mayoría de la población.

La especulación inmobiliaria, la acumulación de inmuebles baldíos y aquellos con construcción que usualmente se utilizan como mecanismos de financiamiento y que se encuentran ociosos, son el origen de un crecimiento en los precios en el sector, que hacen inaccesible al ciudadano promedio acceder a una vivienda digna y decorosa.

VIII. PROPUESTAS

Por ello, es importante, que se establezcan legalmente mecanismos extrafiscales que graven con mayor intensidad dichas prácticas, estableciendo tasas y cuotas diferenciadas para bienes inmuebles subutilizados, sean estos baldíos o bien se encuentren deshabitados.

De esta manera, se establecería un gravamen mayor para aquellos bienes inmuebles que sean susceptibles de ser desarrollados, así como de aquellos que pueden ser habitados, estimulando con ello la construcción de nuevos sectores de vivienda y a su vez la colocación a la venta o a la renta de la vivienda ociosa, sin dejar de señalar, el impacto positivo que tendría sobre las arcas públicas municipales, aun cuando se trata de una contribución de carácter extrafiscal.

Para lograr lo anterior, es necesario que las disposiciones legales que implementen dichos mecanismos, señalen expresamente los objetivos constitucionalmente válidos que persigue la medida, los cuales pueden ser fundamentados en lo estipulado por los artículos 4 y 27 de nuestra Constitución Política.

Ahora bien, dicha fundamentación debe establecerse, tanto en las leyes de hacienda de carácter municipal emanadas de las legislaturas estatales, como en las exposiciones de motivos de las iniciativas que son propuestas al parlamento, ya que con ello se cierra el paso a los criterios jurisprudenciales que limitan el establecimiento de tributos extrafiscales.

Por otro lado, ante el crecimiento de la utilización de mecanismos de financiamiento basados en fideicomisos inmobiliarios para el arrendamiento, resulta necesario desarrollar esquemas que integren a los distintos sujetos de este tipo de negocio jurídico, para que, la fiduciaria, el fideicomisario y el fideicomitente, puedan ser susceptibles de sujeción a obligaciones de pago del tributo.

Además, resulta relevante incrementar las obligaciones de pago de impuestos catastrales aplicados a quienes obtengan la titularidad de derechos a través de FIBRAS, esto en razón de la proliferación de este tipo de negocios, que acaparan los espacios consolidados, que deberían satisfacer las necesidades residenciales.

También, es muy importante que se rediseñe el sistema de incentivo fiscal aplicable a dichos instrumentos, ya que, al ser utilizados como estímulo para el financiamiento de los sectores destinados únicamente al arrendamiento, estos impulsan la acumulación de bienes

consolidados destinados a dichas actividades, impidiendo con ello, que puedan crearse viviendas en las zonas mejor ubicadas y que cuenten con toda la gama de servicios públicos.

Así una política fiscal que desarrolle estrategias de incentivo fiscal para el desarrollo de inmuebles destinados al sector residencial, no solo permitiría el aprovechamiento de espacios ociosos, sino que, además, garantizaría que verdaderamente los nuevos desarrollos de vivienda cumplan con los aspectos de decoro y dignidad señalados en la Constitución Política.

IX. FUENTES CONSULTADAS

Doctrina

BORRUEL BAQUERA, Carlos Marcelino, *El impuesto predial en México*, Porrúa, México. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, Séptima edición, IURE editores, México, 2018.

DOMÍNGUEZ CRESPO, César Augusto, *Los fines extrafiscales de los tributos*, Porrúa, México, 2014.

HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, CNDH, México, 2018.

LEFEVRE, Henri, *El pensamiento Marxista y la Ciudad*, Editorial Coyoacán, México, 2014.

Hemerografía

GASCA ZAMORA, José y CASTRO MARTÍNEZ, Enrique de Jesús, “Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los fideicomisos de inversión en bienes raíces (FIBRAS)”, *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 103, pp. 112-136.

GONZÁLEZ REDONDO, Carolina, “La planificación urbana y su incidencia en los procesos de gentrificación”, *Andamios*, 2020, vol. 17, no. 44, pp. 247-273.

HEATLEY TEJADA, Ana, “Jóvenes y desigualdad en México: ¿El derecho de piso de una sociedad adultocéntrica?”, *Intersticios sociales*, 2021, no. 21, pp. 71-98.

HERNÁNDEZ BONILLA, Mauricio, “Procesos informales del espacio público en el hábitat popular”, *Revista Bitácora Urbano territorial*, 2008, vol. 13, no. 2, pp. 109-116.

ONU HÁBITAT, “El derecho a una vivienda adecuada”, *Folleto Informativo*, no. 21, p. 4.
<https://tinyurl.com/3bmxahup>

OVIEDO, Enrique, *et. al.*, “Cohesión social: miedos y políticas de ciudad”, *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2008, no. 4, pp. 111-120.

SOBRINO, Jaime, “Viviendas en renta en ciudades mexicanas”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 36, no. 1, 2021, pp. 19-48.

SOCOLOFF, Ivanna, “Fondos inmobiliarios cotizados y financiarización de la vivienda en Argentina”, *Revista INVI*, 2021, vol. 36, no. 102, pp. 85-111.

Normas Jurídicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa

Ley de Vivienda

Ley del Impuesto Sobre la Renta

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Ley General de Desarrollo Social

Jurisprudencia mexicana

Tesis: 2a./J.31/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, marzo de 2007, registro: 173029.

Tesis: 2a./J. 9/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, febrero 2012, tomo II, registro: 2000230.

Tesis: PC.III.A. J/24 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 38, enero de 2017, tomo III, registro: 2013540.

Referencias digitales

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Recomendaciones para reactivar el mercado mexicano de bonos respaldados por hipotecas*, 2012. <https://tinyurl.com/bdfvhm3y>

INEGI, “En México somos 126 014 024 habitantes: censo de población y vivienda 2020”, *Comunicado de prensa número 24/21*, México. <https://tinyurl.com/ycxm2huu>

INFONAVIT, *Atlas del abandono de vivienda*, México, 2015. <https://tinyurl.com/nhk2swyf>

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2019-2014*. <https://tinyurl.com/2zjdzu64>