

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

HONORABLE ASAMBLEA LEGISLATIVA:

A las y los integrantes de la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto, por indicaciones de la Presidencia de la Mesa Directiva, nos fue turnada para su estudio la **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones justas en favor de las personas adultas mayores**, presentada por el Diputado Pablo Montoya de la Rosa.

Una vez recibida la iniciativa, las y los integrantes de esta Comisión Legislativa nos dedicamos a su estudio para emitir el dictamen correspondiente, de conformidad con las facultades que nos confieren los artículos 69, fracción V y 71 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, así como, los artículos 54, 55 fracción V, 59 y 101 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso; al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA:

La Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto, encargada de analizar y dictaminar la iniciativa, desarrolló el estudio conforme a lo siguiente:

- I. En el apartado de “**Antecedentes**” se da constancia del proceso legislativo y de la recepción del turno para la elaboración del dictamen;
- II. En el apartado correspondiente a “**Contenido de la iniciativa**” se sintetiza el alcance de la propuesta;

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- III. En el apartado de “**Consideraciones**” se expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente, y
- IV. Finalmente, en el apartado de “**Resolutivo**” se presenta el proyecto que expresa el sentido del Dictamen.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 9 de febrero del 2022, fue presentada por el Diputado Pablo Montoya de la Rosa, ante la Mesa Directiva de la Honorable Asamblea Legislativa, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones justas en favor de las personas adultas mayores, y
2. Posteriormente, se ordenó su turno a esta Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto, a efecto de proceder con la emisión del dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El Diputado Pablo Montoya de la Rosa, manifiesta en su exposición de motivos lo siguiente:

- El artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que: “Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Respecto al tema de la exención o condonaciones de contribuciones, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

- Con lo anterior queda clara la imposibilidad de que se puedan estructurar condiciones legales que permitan la exención de impuestos y derecho municipales, así como subsidios, sin embargo la propuesta que se somete a consideración es la de **formulación de estímulos fiscales mediante factores de cobro diferenciado** con la lógica de norma de carácter general la cual cubra los presupuestos y principios del artículo 31, fracción IV de la constitución en lo que se refiere a la legalidad, proporcionalidad y legalidad de las contribuciones:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

I a III.- (...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

- El iniciador señaló que la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula, por lo que han de recibir el mismo trato en lo referente a dicho impuesto, resultando por consiguiente que, aunado al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud del cual los impuestos deben ajustarse a la capacidad económica de quienes están obligados a pagarlos, la justicia tributaria consagrada en la Constitución, fija su razón de ser en las posibilidades económicas de cada contribuyente, debiéndose tratar por consiguiente igual a iguales condiciones de capacidad económica y, contrariamente, desigual a condiciones disímiles.
- En cuanto a las determinaciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en lo referente al impuesto predial en el artículo 34, párrafo segundo de la fracción II se establece una bonificación por el 5% en caso de hacer el pago anual antes del último día hábil de febrero y en caso de que se cuente con un predio con certificado de edificio sustentable conforme a la Ley de Agua potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit, se hará una bonificación del 15%.
- Respecto a la Ley de Ingresos 2022 para el municipio de Tepic, en el artículo 60, párrafo segundo, se establece en el rubro de facilidades administrativas y estímulos fiscales que a las personas mayores de 60 años, sean jubilados y

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

pensionados, así como personas con discapacidad serán beneficiarios con un 50% en el cobro de derechos, la determinación del 50% no es aplicable al impuesto predial, solo al pago de derechos, asimismo también en el punto 6.2 sobre disposiciones generales se prevé el estímulo a personas de la tercera edad, pensionadas, jubiladas y personas con capacidades diferentes” en donde se establece un 50% de estímulo, por ello resulta indispensable promover acciones para incluir al impuesto predial como sujeto de estar inserto en las leyes de ingresos en el apartado de facilidades administrativas y estímulos fiscales.

- Así, la propuesta a decir del iniciador es una oportunidad de dejar claro en la ley, beneficios económicos en favor de las personas adultas mayores en lo que tiene que ver en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, dejar esta propuesta en la Ley de Hacienda Municipal implica que los 20 municipios de nuestro Estado en la estructuración de sus leyes de ingresos tendrían la obligación de replicarlo, ello no solo implica el respeto a los principios de las contribuciones, que tiene que ver con la legalidad, la proporcionalidad y la equidad, no solo representa el respeto a la autonomía municipal, no solo se respeta el principio de no exención y no subsidio, sino que implica el reconocimiento expreso de los derechos humanos de las personas adultas mayores, personas, en términos legales que viven en una situación de vulnerabilidad, son personas que ven reducida su movilidad, su salud y en muchos casos ven reducidos sus ingresos al retirarse del mercado laboral, esta propuesta representa la gran oportunidad de reconocer el gran compromiso que las personas adultas mayores han tenido para la conformación de nuestro Estado y expresarles que sus representantes populares están de su lado, defendiendo sus causas y protegiendo su patrimonio, es muy importante que desde este Congreso del Estado de

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

Nayarit, promueva propuestas que vengan de los válidos reclamos populares para juntos construir políticas que tengan como objetivo del desarrollo e inclusión social de las y los nayaritas.

III. CONSIDERACIONES

De acuerdo con el análisis de la iniciativa, se considera que:

- El Estado, como un ente público integrado por diversas instituciones gubernamentales, tiene como objetivo primordial el velar por el bien común de los ciudadanos, satisfaciendo sus necesidades a través de la prestación de servicios públicos como salud, agua potable, drenaje, educación, transporte y seguridad, entre otros.
- Para solventar los gastos generados por los servicios públicos, resulta indispensable dotar al Estado de los recursos financieros necesarios para sostener económicamente sus actividades.
- El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir con el gasto público en los diversos órdenes de gobierno, bajo los principios de proporcionalidad, legalidad, equidad y destino, que integran los principios esenciales de los tributos en el Sistema Tributario en México.
- En ese tenor, la actividad financiera del Estado consta de tres etapas fundamentales:
 - 1) Establecimiento de contribuciones;

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- 2) Recaudación de ingresos, y
 - 3) Administración de los recursos.
- Así pues, de conformidad con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, las Legislaturas Estatales son las encargadas del establecimiento de las contribuciones para las Entidades Federativas y sus Municipios, la primera de las tres etapas fundamentales de la actividad financiera como se señala en el párrafo que antecede, al establecer la siguiente definición¹:

***Congreso local.** Es el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo de una entidad federativa. En México los congresos locales son unicamerales ya que se integran sólo por una Cámara de Diputados.*

Entre sus principales atribuciones se encuentran: 1) legislar en las materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación; 2) decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la entidad y los municipios; 3) aprobar el presupuesto anual de la entidad; 4) fiscalizar el gasto público estatal; 5) ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de leyes; y, 6) aprobar las reformas a la Constitución Federal aprobadas previamente por el Congreso de la Unión.

- En este aspecto, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en su artículo 5, apartado A, define como contribuciones municipales las siguientes:

ARTÍCULO 5.- Para efectos de esta ley se atenderán las siguientes clasificaciones y definiciones:

¹ Consultable en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=53>

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

A. Las contribuciones municipales se clasifican en impuestos, 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 encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo.

II. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

III. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público municipal, así como por recibir servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del municipio.

- La Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Nayarit, contempla dentro de las contribuciones por cobrar por los ayuntamientos al impuesto predial, así como el cobro de derechos por concepto del servicio de agua potable y alcantarillado. En el primer caso, nos ubicamos ante una contribución establecida sobre la tenencia de bienes inmuebles, así como en materia de otros derechos reales como el usufructo². Por su parte, el pago de derechos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, corresponde al suministro de agua potable a través de la infraestructura pública, así como el acceso para la descarga de aguas residuales en el drenaje³.

² Artículo 15 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit.

³ Artículo 61 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- Avanzando en nuestro razonamiento, es necesario mencionar que las modificaciones para determinar los factores de pago para el impuesto predial y los derechos por el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, responden a la necesidad de liberar a las personas adultas mayores, pensionados, jubilados, y discapacitados, de la obligación fiscal de contribuir el monto total, cuando su capacidad contributiva es baja; de modo que, los fines perseguidos son meramente extrafiscales, tratando en todo momento de aumentar el bienestar material de los afectados, esto es, se trata de un estímulo fiscal mediante factor de cobro diferenciado, en virtud de su capacidad contributiva que a decir de la propia Suprema Corte constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del estado, ya que su edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono
- En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Primera Sala, en el criterio 1a. CCXXIV/2015 (10a.)⁴ de rubro y texto siguientes:

ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO. Del contenido de los artículos 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como del artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", se desprende la especial protección de los derechos de las personas mayores. Por su parte, las declaraciones y compromisos internacionales como los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 en la Resolución 46/91; la Declaración sobre los Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 o los debates y conclusiones en foros como la Asamblea Mundial del Envejecimiento en Viena en 1982, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993 (de la que emanó la Declaración citada), la Conferencia Mundial sobre Población de El Cairo

⁴ El criterio en cita, derivó de la resolución al Amparo Directo en Revisión 4398/2013.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

en 1994, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995, llevan a concluir que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono. Lo anterior no implica, sin embargo, que en todos los casos en los que intervengan deba suplirse la deficiencia de la queja.

- Resulta importante subrayar que las contribuciones con fines extrafiscales son aquellas que se establecen con un objetivo distinto del recaudatorio, es decir, que el Estado no persigue como objetivo fundamental allegarse de recursos para afrontar el gasto público, sino para desincentivar ciertas actividades o atender una política social en favor de grupos vulnerables, por la condición especial que atraviesan, para lograr que los contribuyentes con mayor capacidad tributen en forma cualitativamente superior a los de mediana y reducida capacidad.
- Así la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al realizar una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales, consideró que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que, resulta necesario que el órgano legislativo, sea el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición⁵.

⁵ Véase la Jurisprudencia con número de registro digital 178454, ubicable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Mayo de 2005, página 157 Tipo: Jurisprudencia, de rubro siguiente: "FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES."

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar.
- Por lo anterior, para esta H. Comisión resulta evidente que existen casos excepcionales, en que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, resulta necesaria para tutelar una finalidad constitucionalmente válida, sin que se violenta la prohibición de condonación y exención por no ser la naturaleza de la propuesta.
- En el mismo sentido, en la teoría constitucional que a través de diversos precedentes ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha existido una constante en cuanto a la noción de que las contribuciones siempre tienen un fin fiscal -la recaudación- y que adicionalmente pueden tener otros de índole extrafiscal -que deben cumplir con los principios constitucionales aplicables, debiendo fundamentarse, entre otras, en las prescripciones del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-. Esto es, en realidad se cumple con una finalidad constitucionalmente válida, en atención al criterio 1a. CCXXIV/2015 (10a.) de rubro **ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN**

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, previamente citado.

- Por ello esta H. Comisión coincide con la postura de nuestro máximo Tribunal Constitucional, al establecer que a efecto de acotar los ámbitos en que puede contemplarse la vinculación de los tipos de fines fiscales y extrafiscales es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos, sin que estas herramientas se confundan con el producto de dicha actividad recaudatoria y financiera, esto es, los recursos en sí.
- Por su parte, mientras los medios tributarios utilizados por el Estado para obtener recursos -las contribuciones- deben tener un fin necesariamente fiscal -al cual, conforme a criterios jurisprudenciales, pueden adicionarse otros fines de índole extrafiscal-, los montos que generen las contribuciones y todos los demás ingresos del Estado apuntarán siempre hacia objetivos extrafiscales.
- Así, puede afirmarse que en materia de propósitos constitucionales, el ámbito fiscal corresponde exclusivamente a algunos de los medios utilizados por el Estado para allegarse de recursos -a los tributarios, en los cuales también pueden concurrir finalidades extrafiscales-, mientras que los ingresos que emanen de éstos -y de los demás que ingresan al erario, aun los financieros o no tributarios, se encuentran indisolublemente destinados a fines delimitados en la política económica estatal, cuya naturaleza será siempre extrafiscal⁶.

⁶ Véase la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de Registro digital: 168133, ubicable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Enero de 2009, página 551, de rubro siguiente: ***"FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO."***

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- Ello, tomando en cuenta que la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del trazo establecido en el texto constitucional, tal como se desprende del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que conmina a contribuir a los gastos públicos, y no a la acumulación de recursos fiscales.
- Por lo referido puede concluirse que las normas tributarias pueden erigirse, como un elemento eficaz que evita la aplicación de parámetros comunes de tratamiento que resulten excesivos e injustos, modulando la prestación en supuestos determinados para ajustar el tributo a la realidad económica actual, al tenor de una valoración particularizada de los principios de justicia tributaria.
- Por lo que las motivaciones extrafiscales, buscan la finalidad de establecer una equitativa distribución de la carga tributaria para incrementar el bienestar de los contribuyentes cuya capacidad económica es baja, o incidir en el sistema social para impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades productivas o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país.
- En cuanto a las personas en situación de vulnerabilidad son aquellos que por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia⁷.

⁷ Fuente consultada:

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm#_edn1

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- Como se aprecia en el concepto anterior, se contemplan dentro de estos grupos una serie de sectores sociales que, por una característica o distinción particular, se encuentran sujetos a una serie de dificultades que trascienden a su desarrollo personal, económico y social.
- Por su parte, la Real Academia de la Lengua Española define como vulnerable (del latín *vulnerabilis*) a quien “puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”. Así, siempre que una persona se encuentre en una condición en virtud de la cual pueda sufrir algún tipo de daño, está bajo una situación que la enfrenta a la vulnerabilidad.
- Por tanto, la vulnerabilidad es un estado de riesgo al que se encuentran sujetas algunas personas en determinado momento. La vulnerabilidad representa un estado de debilidad provocado por la ruptura del equilibrio, que lleva a la persona o al grupo de personas a una espiral de efectos negativos. Ésta tiene su origen en la noción de riesgo, es decir, en la probabilidad de que ocurran determinados acontecimientos no previsibles, que puedan generar consecuencias negativas significativas sobre ciertas personas o comunidades, aumentando, incluso, su peligrosidad (en virtud de su magnitud, frecuencia, duración e historia), lo que condiciona el estado de vulnerabilidad⁸.
- Por su parte, en toda sociedad existen personas o colectivos que se encuentran en situación de desventaja potencial (vulnerables) o efectiva (vulnerados), por factores que pueden ser inherentes al grupo (edad, sexo o discapacidad) o provocados por su relación con el entorno en el que se desenvuelven

⁸ Lara Espinosa, Diana, “Grupos en situación de vulnerabilidad” publicación ubicable en la página oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, 2015.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

(condiciones sociales, económicas o jurídicas), por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la existencia de grupos en situación de vulnerabilidad que requieren de una particular protección del Estado para poder desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros de la sociedad, y no se vean reducidos, con menoscabo de su dignidad, a colectividades oprimidas por las necesidades de orden más básicas.

- Esto encuentra justificación en la medida que el Estado tome determinadas acciones en favor del grupo para inhibir las desigualdades que afronta, en atención a los principios de solidaridad e igualdad sustantiva, conferidos en el artículo 1o. constitucional⁹.
- Para lo anterior resulta aplicable por su contenido la tesis de jurisprudencia, con número de Registro digital: 2010840, Materias(s): Constitucional, ubicable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV, página 3248, de rubro siguiente:

“DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY RELATIVA, AL PROTEGER VALORES CONSTITUCIONALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES, DEBE OBSERVARSE POR TODAS LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO.”

⁹ Véase el Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece lo siguiente:

...
Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- En el mismo sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la resolución recaída en el amparo directo en revisión 1464/2013, estableció que el reconocimiento por parte del Estado Mexicano, hacia un derecho de igualdad sustantiva o de hecho, radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.
- Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes.
- Sin duda, dentro de los mismos podemos ubicar a las personas **adultas mayores**, en virtud de tratarse de un grupo identificable de la población que, por su edad y su propia situación natural de salud e integridad física, requieren de atenciones especiales.
- Los **adultos mayores** constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

abandono.¹⁰ En consecuencia, es de suma importancia elaborar políticas públicas adecuadas que atiendan de manera efectiva a este grupo en particular.

- A su vez, podemos apreciar que la Constitución Política del Estado reconoce a situación especial en la que se ubica al sector de personas adultas mayores, de tal suerte que garantiza una serie de derechos, lo cual se puede apreciar de manera textual en el artículo 7, fracción XIII, numeral 5 que establece que:

(...) Las personas adultas mayores tienen derecho a una vida digna, decorosa y de calidad; a la protección de su patrimonio, salud y alimentación; a la asistencia y seguridad social, a la igualdad de oportunidades y a recibir un trato digno; a la educación gratuita, la capacitación continua y el acceso al trabajo, de acuerdo a sus habilidades para garantizar su seguridad e integridad física y con el objeto de consolidar su integración a la sociedad y la obtención de un ingreso propio; la ley protegerá esos derechos, sin restricción alguna. Las autoridades garantizarán el derecho de acceso gratuito a los servicios de salud¹¹.

- Por su parte, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en los artículos 23, VII y 58, dispone que:

Las políticas en beneficio de las personas adultas mayores deberán tener como objetivos:

¹⁰ Consultable en: "ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECE UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR LOS ÓRGANOS DEL ESTADO," Tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, página 573.

¹¹ Numeral 5, fracción XIII del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

Establecer las bases para la asignación de programas y beneficios sociales, descuentos y estímulos para ese sector de la población, de conformidad con las disposiciones aplicables;

*El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la entidad podrán **promover e instrumentar tarifas preferenciales en el pago de derechos por los servicios que otorgan, cuando el usuario de los mismos sea una persona adulta mayor.** Las tarifas preferenciales se deberán dar a conocer por conducto de las dependencias correspondientes, especificando el monto y los requisitos a cubrir.*

- Por su parte, ubicamos a las **personas discapacitadas**, conforme al artículo 2 fracción IX de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se define que una discapacidad es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.
- Del mismo modo el artículo 17 del protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "protocolo de san salvador", dispone que:

Artículo 17

Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

- En Nayarit, desde 1996 se ha trabajado para lograr la completa inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad, mediante la publicación la Ley para la Protección e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Nayarit, cuyo objeto fundamental es el establecimiento de medidas y acciones que contribuyan a promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades para el desarrollo integral de las personas que padecen algún tipo y grado de discapacidad en el Estado de Nayarit.
- En estos grupos sociales se aprecian una serie de situaciones que colocan a un sector bastante amplio e indeterminado de personas en esta situación de vulnerabilidad, tal es el caso de las personas con discapacidad física, mental, intelectual y sensorial.
- Finalmente, tenemos que tanto el trabajador pensionado como el jubilado, se encuentran colocados en una desventaja y desigualdad histórica, frente a otros sectores de la sociedad, esto debido a que, en las localidades de menos de 15,000 habitantes, el 3.8% de las personas que presentan pobreza patrimonial

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

reciben una pensión promedio de \$ 1,697.11 pesos mensuales, mientras que el 21.5% de los no pobres reciben en promedio \$ 4,488.00 pesos mensuales. Por su parte en localidades mayores a 15,000 habitantes, el 26.0% de las personas en pobreza patrimonial, recibe una pensión promedio de \$ 1,858.12 pesos mensuales, mientras que el 54.1% de los no pobres recibe en promedio \$ 5,140.55 pesos mensuales¹².

- De tal suerte, los diferentes grupos que son considerados como vulnerables, de manera potencial, son susceptibles de ser víctimas de discriminación, por lo cual, requieren tener a su vez, una especial atención por las instituciones públicas y el derecho.
- Conforme al artículo 1º constitucional federal:

Artículo 1o. (...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- Por su parte, La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad concibe en su artículo 1º que:

(...) el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con

¹² Datos de la página oficial de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

(...)

- De lo cual se puede apreciar la necesidad de establecer las acciones y medidas necesarias para asegurar las mejores condiciones para el desarrollo y calidad de vida de los sectores vulnerables.
- Para el caso concreto, la propuesta en estudio propone modificar algunas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado, con el objeto de establecer factores de pago para el impuesto predial y los derechos por el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, estableciendo un coeficiente especial para el caso de personas adultas mayores, a partir de los 60 años de edad, jubilados, pensionados y personas con discapacidad.
- De manera que, la propuesta no violenta el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, relacionada con la propiedad inmobiliaria, ya que se insiste se trata de un estímulo fiscal mediante un factor de cobro diferenciado, atendiendo una finalidad constitucionalmente válida, sin que se violente el principio de equidad tributaria ni de capacidad contributiva. En este sentido, cobra aplicación por las razones contenidas en ellas, la jurisprudencia III.1o.A. J/3 A (10a.) sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Tercer Circuito, de rubro y texto:

IMPUESTO PREDIAL. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, AL ESTABLECER UNA REDUCCIÓN EN SU PAGO A LOS PREDIOS RÚSTICOS DESTINADOS A FINES

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

*AGROPECUARIOS O LOS QUE TENGAN USO HABITACIONAL POR PARTE DE SUS PROPIETARIOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El beneficio establecido en el precepto citado, consistente en aplicar un factor de 0.5 sobre el monto total del impuesto predial a pagar, esto es, una reducción del 50%, tiene justificación por sí mismo, ya que los propietarios de predios rústicos que los destinen a fines agropecuarios o les den uso habitacional en su beneficio, no se ubican en la misma situación que los demás causantes de la contribución mencionada pues, por una parte, **el destino de dichos inmuebles refleja razones sociales o económicas que los diferencian del resto de los contribuyentes, advirtiéndose así inherente la finalidad del legislador de incentivar las actividades primarias como la agropecuaria y, por otra, los propietarios de predios rústicos y urbanos tienen características distintas**. Por tanto, la porción normativa señalada no viola el principio de equidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*¹³

- En este aspecto y como se ha insistido en el criterio 1a. CCXXIV/2015 (10a.) sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte, se trata de grupos vulnerables que merecen especial protección por parte de los órganos del estado, ya que su edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono, sin que ello violente el principio de proporcionalidad ni el diverso de capacidad contributiva, pues conforme al criterio en cita se convalida con una finalidad constitucionalmente válida, un cobro diferenciado de aplicación de un factor determinado atendiendo incluso el

¹³ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 74, Enero de 2020, Tomo III, página 2345

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

principio de equidad tributaria que se estableció en la contradicción de tesis 5/2015 con registro PC.IV.A. J/21 A(10a.).

- Ello es así, en virtud de que no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción al artículo 31 fracción IV constitucional, ya que dicha vulneración se produce cuando se genera una desigualdad injustificada, lo cual en el caso no acontece, pues se trata de una justificación objetiva y razonable incluso reconocida por el máximo tribunal constitucional, de ahí que la disposición es adecuada y proporcional, puesto que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador, supera un juicio de equilibrio en sede constitucional.
- De manera que, puesto que los impuestos deben ajustarse a la capacidad contributiva consagrada en la Constitución, se fija su razón en las posibilidades económicas del contribuyente, de manera que se trata distinto a este sector vulnerable en atención a su capacidad contributiva, que a decir de la propia Suprema Corte, llevan a concluir que los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, ya que su avanzada edad los coloca con frecuencia en una situación de dependencia familiar, discriminación e incluso abandono, sustentado en el criterio 1a. CCXXIV/2015 (10a.).
- Con lo anterior, se atiende la Jurisprudencia 1a./J. 55/2006 que establece los criterios para determinar si el legislador respeta el principio constitucional de igualdad.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

- De manera que, esta Comisión considera necesario contribuir a la protección especial de estos sectores de la población considerados como vulnerables, así como contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.
- En el caso que nos ocupa, el establecimiento de tarifas preferenciales para el pago del impuesto predial, así como el pago de derechos por concepto del servicio de agua potable y alcantarillado, contribuirá al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores vulnerables a los que arroja la presente medida.

En razón de las consideraciones anteriormente vertidas, las y los integrantes de esta Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto coincidimos con el fundamento lógico y jurídico que sustenta la iniciativa; por lo que acordamos el siguiente:

IV. RESOLUTIVO

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO.- Se reforman el párrafo segundo y el actual párrafo tercero de la fracción II del artículo 34, y el párrafo primero del artículo 61 B; **se adicionan** un tercer párrafo, recorriéndose el orden de los subsecuentes, al artículo 34, y los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 61 B; **se deroga** el actual párrafo cuarto de la fracción II del artículo 34; todos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, para quedar de la siguiente forma:

ARTÍCULO 34.-...

I). y II). ...

El pago podrá hacerse por anualidad, anticipada durante los primeros dos meses, caso en el que los contribuyentes pagarán el impuesto predial aplicando a la tarifa que les corresponda, el siguiente factor:

Enero..... el 0.85.

Febrero.....el 0.90.

Tratándose de contribuyentes adultos mayores, a partir de los 60 años de edad, jubilados, pensionados y personas con discapacidad, pagarán el impuesto predial aplicándole a la tarifa de pago que les corresponda, el factor del 0.50 exclusivamente durante el mes de enero. Esta prerrogativa se aplicará únicamente a un inmueble, siempre que se trate de la casa habitación del contribuyente y el pago se realice durante los meses de enero o febrero del ejercicio correspondiente.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

El pago por anualidad anticipada del impuesto predial no impide el cobro de diferencias que **determine** la Tesorería Municipal por cambio de las bases gravables o alteración de la cuota del mismo.

Derogado

...

II...

ARTICULO 61 B.- Los derechos por el suministro de agua potable, **drenaje, alcantarillado y saneamiento de agua** se pagarán mensual o bimestralmente dentro de los primeros quince días siguientes al periodo que corresponda.

El pago podrá hacerse por anualidad, anticipada durante el mes de diciembre anterior al ejercicio fiscal de que se trate el pago, caso en el que los contribuyentes pagarán el derecho correspondiente aplicándole el factor del 0.90.

Tratándose de contribuyentes adultos mayores, a partir de los 60 años de edad, jubilados, pensionados y personas con discapacidad, pagarán el derecho correspondiente aplicándole el factor del 0.50 exclusivamente durante el mes de diciembre anterior y enero del ejercicio fiscal del que se trate el pago. En el caso de los contribuyentes que tengan instalado medidor en su domicilio, el pago anual anticipado se calculará con base en el consumo promedio del último año, el cual tendrá el carácter de anticipo a cuenta del pago anual. Esta prerrogativa se aplicará únicamente a un inmueble, siempre que se trate de la casa habitación del contribuyente y el pago se realice durante los meses de enero o febrero del ejercicio correspondiente.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

En caso de que el consumo real del ejercicio no rebase el 10% del estimado anual, dicho anticipo se tomará como pago definitivo. Caso contrario se le cobrará al contribuyente la diferencia correspondiente.

El pago se hará a través de los dispositivos y modalidades que para tal fin establezcan los Ayuntamientos por sí o por conducto de los organismos operadores de agua de que se trate o con cargo a tarjeta de crédito otorgada por instituciones bancarias, conforme a las tarifas y en el periodo de pago que se establezca en las leyes de ingresos de cada municipio:

I a III...

...

TRANSITORIOS


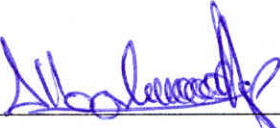



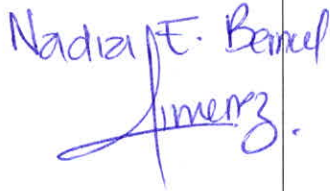




PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit.

SEGUNDO. Los Ayuntamientos del Estado de Nayarit, deberán atender lo previsto en el presente Decreto para la elaboración de sus Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, o bien en el presente ejercicio fiscal atendiendo el proceso de reforma legislativo.

Dado en el recinto oficial del Honorable Congreso del Estado de Nayarit, en Tepic, su capital, a los veintitrés días del mes de febrero del año dos mil veintidós.

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.




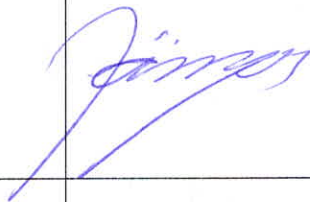



COMISIÓN DE HACIENDA, CUENTA PÚBLICA Y PRESUPUESTO

NOMBRE:	SENTIDO DEL VOTO:		
	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA
 Dip. Alba Cristal Espinoza Peña Presidenta			
 Dip. Pablo Montoya de la Rosa Vicepresidente			
 Dip. Nadia Edith Bernal Jiménez Secretaria			
 Dip. Jesús Noelia Ramos Nungaray Vocal			
 Dip. Héctor Javier Santana García			



PODER LEGISLATIVO
NAYARIT
XXXIII LEGISLATURA

Dictamen con Proyecto de Decreto que tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit, en materia de contribuciones para personas adultas mayores.

NOMBRE:	SENTIDO DEL VOTO:		
	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA
Vocal			
 Dip. Lidia Elizabeth Zamora Ascencio Vocal			
 Dip. Laura Inés Rangel Huerta Vocal			
 Dip. Laura Paola Monts Ruiz Vocal			
 Dip. Any Marilú Porras Baylón Vocal	