



ESTUDIO

QUE RINDE

EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

CON RELACIÓN A LAS

PROPUESTAS DEL ALCALDE Y LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE ALLENDE, GTO., DE ESTABLECER EN SU LEY DE INGRESOS, UN IMPUESTO «EVENTUAL» MUNICIPAL DE HOSPEDAJE A LOS ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN DICHO SERVICIO DE MANERA IRREGULAR; Y DE LOS ÚLTIMOS, PARA ESTABLECER UN IMPUESTO DEL 1% AL CONSUMO EN LOS RESTAURANTES PARA QUE SE CONSTITUYA UN FONDO PARA PROMOCIÓN Y MEJORAS EN EL SERVICIO DEL DESTINO TURÍSTICO; PLANTEADAS A LA COMISIÓN DE TURISMO, DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

ESTUDIO QUE RINDE EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS CON RELACIÓN A LAS PROPUESTAS DEL ALCALDE Y LOS PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE ALLENDE, GTO., DE ESTABLECER EN SU LEY DE INGRESOS, UN IMPUESTO «EVENTUAL» MUNICIPAL DE HOSPEDAJE A LOS ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTEN DICHO SERVICIO DE MANERA IRREGULAR; Y DE LOS ÚLTIMOS, PARA ESTABLECER UN IMPUESTO DEL 1% AL CONSUMO EN LOS RESTAURANTES PARA QUE SE CONSTITUYA UN FONDO PARA PROMOCIÓN Y MEJORAS EN EL SERVICIO DEL DESTINO TURÍSTICO; PLANTEADAS A LA COMISIÓN DE TURISMO, DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

Por instrucciones de la Comisión de Turismo, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, se solicitó estudio al Instituto de Investigaciones Legislativas, en lo subsecuente el Inileg, en relación a los temas citados, mediante sendas solicitudes signadas por el Presidente y por el Secretario de esa Comisión.

En razón de que ambas propuestas tienen finalidades semejantes y surgen, en parte, de los mismos exponentes, concretamente en lo que hace a la sociedad civil organizada, se estudiarán de manera conjunta y la metodología que seguirá el Inileg para emitir el informe solicitado por la Comisión de Turismo, es el de primero precisar el objeto de las propuestas; luego establecer el marco normativo referencia y, en base a ello, emitir las conclusiones que procedan.

I. OBJETO DE LAS PROPUESTAS

- A.** La primera de las propuestas normativas a la que se hace alusión, tiene como intención la de establecer dentro de la ley de ingresos del municipio de San Miguel de Allende, un nuevo tributo, derivado de la acción de hospedaje eventual; servicio que se sostiene es facilitado por establecimientos o por personas que no están debidamente acreditadas para la prestación de dicho servicio.

La creación de dicho impuesto, se verá justificado, según se refiere, toda vez que en el municipio de San Miguel de Allende, existen un creciente número de habitantes que utilizan los medios digitales para promocionar sus inmuebles (casas, departamentos, etc.), con el fin de hospedar a visitantes de la ciudad, lo que trae como consecuencia que el sector hotelero no mantenga un flujo de visitantes, así como que el municipio no perciba el impuesto previamente establecido en el rubro.

Aunado a lo anterior, el servicio de hospedaje que se presta de manera irregular, representa un riesgo para aquellos que lo contratan, debido a que estos establecimientos no cuentan con los seguros de vida, contra robo, de accidentes, entre otros, los cuales sí están obligados a contar los hoteleros del municipio.

Destacan los proponentes que estos visitantes, que acuden a los lugares de hospedaje eventual, «por así denominarlo», requieren del municipio la prestación de múltiples servicios públicos, por lo que se ha previsto como una forma de recaudar ingresos adicionales para el

municipio de San Miguel de Allende y, precisan, no se causará por quienes se dediquen formalmente a prestar servicios de hospedaje, porque ahí sí causan el impuesto cedular de hospedaje que se traduce en un beneficio para el Estado y el Municipio.

- B.** En diversa reunión con los prestadores de servicios turísticos, éstos hicieron la propuesta de establecer un impuesto del 1% al consumo en los restaurantes para que se constituya un fondo para promoción y mejoras en el servicio del destino turístico.

II. MARCO NORMATIVO

Nuestra Carta magna, en su artículo 31, establece que es obligación de todos los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos que se presenten a la Federación, las entidades federativas y municipios.

«Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

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.»

En los alcances de esta disposición constitucional, resultan esclarecedores los comentarios de Miguel de Jesús Álvaro Esquivel¹; a quien seguiremos a continuación para su mejor comprensión.

¹ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNSAM; Tomo XVII, séptima edición, Ciudad de México, páginas 287 a 303.

Habría que aclarar que la obligación no sólo se sustenta para los mexicanos, pues es aplicada por el pago de servicios o productos que están al acceso de extranjeros.

De la misma disposición deriva la obligación legal de dar una cantidad de dinero al Estado en el supuesto de lo que las leyes dispongan y con estricto apego a los principios tributarios que establece la citada fracción constitucional.

El deber de pagar tributo corresponde tanto a los mexicanos, por nacimiento o por naturalización, como a las personas morales, incluidas la Federación, las entidades federativas y los municipios, pues al contar con personalidad jurídica, están a su vez obligados a contribuir cuando se ubiquen en los hechos imposables contenidos en las leyes tributarias respectivas.

La justificación principal del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos se encuentra en la necesidad del Estado de obtener ingresos públicos para su mantenimiento y para la consecución, por él mismo, del bienestar y progreso sociales.

«Tal deber se incluye entre los de *solidaridad y de carácter universal*, por eso la norma constitucional referida constituye una llamada a todos los mexicanos. En efecto, a través del deber de contribuir el Estado va recaudando los recursos económicos necesarios para la consecución de sus fines. Existe, entonces, un interés colectivo y social para la recaudación, fiel y oportuna, de los ingresos públicos, porque a través de ellos los entes públicos van a poder cumplir con las funciones que asigna el resto del marco constitucional (educación, salud, justicia, etc.) (Escribano López, 1998).

[...]

Este carácter solidario del deber de contribuir a los gastos públicos implica la idea de concurso, de participar con otros, en principio con todos los mexicanos; es como si el artículo 31 en su fracción IV constitucional, dijera, “todos los mexicanos están obligados

a contribuir a los gastos que les afectan conjuntamente, o sea, que afectan a la colectividad».»²

Se destaca la conexión que la norma constitucional atribuye entre las contribuciones y los gastos públicos. «El deber de contribuir se impone a todos, y cada contribución debe destinarse a los gastos que sean públicos, es decir, a los gastos de todos»³.

La norma constitucional, además de identificar a quienes tienen el deber de contribuir, define a los beneficiarios acreedores de esa obligación o entes públicos que en la relación tributaria ostentan el carácter de sujetos activos del tributo, como son la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, «ya que al imponer la obligación a los mexicanos de *contribuir*, lo hace reconociendo que las correspondientes contribuciones pertenecen a estos órganos públicos, los cuales al establecerlos mediante ley, son los que finalmente gestionan y disponen de ellas»⁴.

«Por lo que hace al valor jurídico del contenido de este artículo 31 en su fracción IV constitucional, debe decirse que posee carácter vinculante y no meramente programático o declarativo; lo anterior porque la constitución es una norma jurídica como las demás, con la peculiaridad de que goza de una posición de supremacía dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y como tal, está dotado de eficacia obligatoria y vinculante.

En consecuencia, la fracción IV del artículo 31 constitucional, al crear un vínculo entre acreedores y deudores, tiene la virtud de ser una norma jurídica a la que están sujetos tanto los ciudadanos como los entes públicos, e incide en la naturaleza misma de la relación tributaria. Así el deber de contribuir se concreta a través de una abundante –y no siempre clara– legislación tributaria, aunque su configuración general se lleva a cabo

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

en leyes básicas que determinan las potestades de la Hacienda Pública y las relaciones entre éstas, los contribuyentes y otros sujetos.»⁵

Asimismo, respecto de los particulares, la norma en cita, como todo deber impuesto por la Constitución federal, implica una genérica obligación (para todos) de no obstaculizar su cumplimiento, quedando el ciudadano a través de las leyes ordinarias que desarrollan ese deber, obligado a determinados comportamientos jurídicamente exigibles, entre ellos, el de colaboración con la administración tributaria en la recaudación y gestión de los tributos.

En relación con la gestión de tributos, el carácter vinculante de la fracción IV del artículo 31 constitucional se proyecta también frente al Poder Legislativo, porque para el legislador surge la obligación de actuar dentro de los límites, formal y material, de esa regla; de esta manera, no otorga un poder ilimitado para generar normas tributarias, porque los principios que de él derivan restringen esa facultad.

«Estos principios, llamados de justicia tributaria, son el de reserva de ley o legalidad, proporcionalidad, equidad y destino del gasto público. Se trata de principios de carácter formal y material, ya que con ellos se encauza a la vez que se limita la labor del legislador tributario; o, dicho de otra forma, con tales, principios se le da un cierto contenido a las normas que establecen y regulan las distintas figuras tributarias.

Es por ello que con base en este precepto constitucional es posible que el Poder Judicial Federal, declare la inconstitucionalidad de una norma tributaria mediante la interposición, por el sujeto afectado, de un juicio constitucional y, de esta forma, se obliga al legislador tributario a actuar dentro de los límites señalados precisamente por la fracción IV del artículo 31 constitucional (Vidal Marín, , 2002: 33 y ss.).

Repasando brevemente estos principios, tenemos que el *principio de reserva de ley o legalidad tributaria* se refiere a la potestad originaria del establecimiento de los tributos,

⁵ *Ibíd.*

es decir, a la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuración del mismo, que pertenecen -gracias a la reserva que exige la norma constitucional en estudio- al plano o nivel exclusivo de la ley, por lo que tales materias no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos aún a la potestad reglamentaria (Alvarado Esquivel, 2000).

Por su parte el *principio de proporcionalidad* tributaria tiene que ver con la capacidad económica del sujeto, entendida como aquella potencia económica que debe juzgarse idónea para concurrir al gasto público, de manera que no deberá surgir la obligación tributaria allí donde no haya capacidad económica y, a la inversa, allí donde haya capacidad económica -reducida o elevada- deberá existir un tributo que hará surgir la obligación tributaria -también reducida o elevada, según corresponda a esa capacidad.

De este modo, el principio de proporcionalidad constituye una norma de lógica fiscal, puesto que resulta obvio que los contribuyentes con mayor capacidad económica estarán obligados a contribuir en mayor medida que aquellos otros con menor capacidad económica.

Ahora, resulta conveniente advertir que en una interpretación estricta, el deber de contribuir previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional se refiere sólo al sostenimiento, a la financiación del gasto público, por lo que serían contrarias a la propia constitución, las contribuciones que tuvieran otra finalidad, es decir, una *finalidad extrafiscal*, como impulsar ciertas actividades o disuadir a los ciudadanos de determinadas prácticas o hábitos nocivos.

Sin embargo, la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que el deber constitucional de contribuir puede ser utilizado también con finalidades extrafiscales, esto es, no exclusivamente para aportar recursos dinerarios destinados a cubrir los gastos públicos, pero siempre y cuando esos fines vengan justificados en la ley que establece cada contribución y, además, respeten los principios tributarios que en la misma fracción IV se establecen.

Otro principio que se desprende del artículo 31, fracción IV, constitucional, es el de la *equidad tributaria*, confiere a todos los mexicanos, el derecho de la igualdad jurídica, es decir, a no soportar un perjuicio -o una falta de beneficio- desigual o injustificado en razón de los criterios jurídicos por los que se guía la actuación de los poderes públicos.

[...]

En suma, la equidad tributaria es un principio constitucional que prohíbe al legislador y a quienes aplican la ley no solo dar un trato fiscal diverso a lo que es igual, sino también la igualdad en la diversidad, es decir, que dos supuestos fiscales diversos reciban un mismo tratamiento jurídico (Álvaro Esquivel, 1997: 63 y ss.).

Finalmente, el *principio de destino del gasto público*, implica que el importe de lo recaudado por el fisco, a través de impuestos, derechos y otras contribuciones, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado, relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, es decir, a los gastos públicos determinados en el presupuesto de egresos correspondiente.

Este principio prohíbe, que la contribución se destine al pago del gasto que no estén encaminados a satisfacer las funciones que el Estado presta a la colectividad. Si las cantidades recaudadas tienen previsto un destino diferente al de sufragar los gastos públicos, se viola el principio referido y hace inconstitucional el tributo de que se trate.

Cabe aclarar que tal principio no implica que el órgano legislativo expida, previamente a la creación del impuesto, el presupuesto de egresos respectivo, ya que el gasto puede aprobarse posteriormente. Este principio también prohíbe que las contribuciones se destinen al pago de un gasto público especial, siempre y cuando éste beneficie en forma directa a la colectividad y esté aprobado en el presupuesto o por ley posterior.

[...]

El principal fundamento constitucional de ese deber se encuentra en la necesidad del Estado de recursos económicos para su propio mantenimiento y la consecución de sus fines; la citada sujeción constitucional constituye un deber de solidaridad, universal y redistributivo, pues existe un interés colectivo y social a la recaudación de todos los ingresos públicos, porque con ellos el Estado puede realizar su quehacer diario; también dicho deber vincula jurídicamente tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos e incide en la naturaleza misma de la relación tributaria.»

Por su parte, el artículo 72 constitucional, contempla lo siguiente:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. a G.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. y L.

[...].»

A su vez, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que será facultad del Congreso

«[...]

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica

[...]

XXIX-K. Para **expedir leyes en materia de turismo**, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de

México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;

[...]» **[Lo sustantivo destacado es propio]**

El Congreso de la Unión también tiene dentro de sus facultades conferidas en el artículo 73 constitucional, la de legislar y establecer contribuciones, las mismas que están establecidas en cinco áreas.

También debemos destacar lo contemplado en el artículo 115 constitucional, en tanto que regula la facultad de ayuntamientos de proponer impuestos a la Legislatura local, para el sostenimiento de la administración municipal.

«Artículo 115. Los estados adoptarán...

I. a III.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les 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.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la

Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. a X.»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

En la Constitución local se prevé, en su TÍTULO SEGUNDO, denominado «DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO», en su Capítulo Primero, «De los Habitantes», precisamente en la fracción II de su artículo 19, que son obligaciones de los habitantes del Estado, «contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio de su residencia, en la forma que dispongan las Leyes de la materia».

«TÍTULO SEGUNDO
DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO
Capítulo Primero
De los Habitantes

Artículo 19. Son obligaciones de los habitantes del Estado:

I. Cumplir con los preceptos constitucionales y los de las Leyes, Reglamentos y disposiciones que se dicten;

II. Contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio de su residencia, en la forma que dispongan las Leyes de la materia;

III. Hacer que sus hijos o pupilos menores concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, y reciban la militar en los términos que establezca la ley; y

IV. Las demás que dispongan las Leyes.» [Lo sustantivo destacado es propio]

Este artículo contempla dos principios en materia tributaria, el de legalidad tributaria y el de vinculación con el gasto público, los que Néstor Raúl Luna Hernández⁶ nos explica de la siguiente manera:

«1. Principio de **legalidad** tributaria

Este principio se encuentra establecido en el artículo 2 de la constitución estatal, el que señala que el poder público únicamente puede hacer lo que la ley le concede; en forma específica, en este artículo se traslada a la materia fiscal prohibiendo la discrecionalidad de las autoridades en el ejercicio de la potestad tributaria, pues en todo caso, la contribución de los particulares deberá realizarse de acuerdo a lo establecido por la legislación. La constitución local acoge el principio de legalidad tributaria o de reserva de ley, conforme al cual, por una parte, no podrá exigírsele al habitante ya sea persona física o moral, ninguna carga que no se encuentre prevista por la ley, y por la otra supone que todos los sujetos de derecho están sometidos al poder al poder tributario y no se pueden establecer exoneraciones individuales o de grupo que no estén justificados por la constitución misma.

2. Principio de **vinculación con el gasto público**

Las cantidades obtenidas por los órganos especializados del Estado en el cobro de tributos, no pueden ser destinados a otra finalidad que no sea la de satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes, sin hacer distinción de grupo o personas, pues “todo impuesto que se establezca y que no esté destinado a satisfacer el gasto aprobado

⁶ Constitución Política para el Estado de Guanajuato, Comentada. Facultad de Derecho, Departamento de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Guanajuato. Página 135

por la cámara de diputados, aun cuando su rendimiento se destine a favor de la administración activa, debe reputarse inconstitucional” (MARGAIN MANAUTOU).»

Por su parte, quedan establecidas las facultades para legislar del Congreso del Estado de Guanajuato en el artículo 63 Constitucional local.

«**Artículo 63.** Son facultades del Congreso del Estado:

[...]

XIII. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva. Así como autorizar en dicho Presupuesto, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos...

[...]

XV. Expedir anualmente las Leyes de Ingresos para los Municipios del Estado. Si al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso no hubiese aprobado dichas leyes, no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, excepto en el caso en el que el Ayuntamiento respectivo no hubiere presentado su iniciativa. En tanto dichas leyes de ingresos sean expedidas, continuarán aplicándose las correspondientes al año inmediato anterior, en tal caso se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria;

[...]».

«**Artículo 106.** El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una Institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda.»

«**Artículo 117.** A los Ayuntamientos compete:

I. Aprobar, de acuerdo con las Leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado; los Bandos de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general; que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;

[...]

VIII. Proponer al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señale la Ley;

[...].»

«**Artículo 121.** Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan 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. Los Municipios podrán celebrar Convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones y apoyos federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que determine el Congreso del Estado.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

[...].»

Formalmente, sólo la Federación, los estados y la Ciudad de México, pueden establecer, gracias a su potestad tributaria normativa, tributos.

Los municipios debido a que carecen formalmente de órganos legislativos propios, supuesto que es diferente a su facultad reglamentaria –las que les posibilita en la práctica la realización de una labor de normatividad–, no cuentan con potestad tributaria; por lo que es la Legislatura del estado al que pertenezcan, el órgano que impone en su favor el catálogo de tributos que conforman su sistema impositivo. Esta carencia, sin embargo, no les quita a los municipios su carácter de sujeto activo del tributo.

CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, COMENTADO

**«TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES PRELIMINARES
Capítulo Primero
De Las Disposiciones Generales»**

**«Capítulo Segundo
De los Ingresos del Estado**

ARTÍCULO 19. Para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a su cargo, el Estado de Guanajuato percibirá, en cada ejercicio fiscal, los ingresos establecidos en la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato.

No podrá exigirse pago alguno si no está previsto en la ley de ingresos correspondiente. Sólo podrá destinarse un ingreso a un fin específico, cuando así lo dispongan expresamente las leyes respectivas.

ARTÍCULO 20. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las prestaciones económicas que establece la ley, con carácter general y obligatorio a cargo de las personas que se encuentren en la situación o hipótesis jurídica prevista por la misma, para cubrir el gasto público;

II. Derechos son las contraprestaciones económicas establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado, así como por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, y

III. Contribuciones especiales son las prestaciones económicas fijadas por ley con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que reciban un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública.»

Al respecto, José Alberto Valdés Villareal⁷, comenta de este artículo 19, lo siguiente:

«Atendiendo al bien común como el fin último y esencial del Estado, el mismo allegándose de recursos para sufragar su actividad financiera, se apega formalmente a nuestro derecho positivo local, la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, la cual en su articulado inicial nos establece de que concepto provendrán los ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente de nuestra Entidad Federativa.

⁷ Código Fiscal para el Estado de Guanajuato Comentado. Universidad de Guanajuato, Academia de Derecho Fiscal del Estado de Guanajuato, A.C. 1ª. Edición 2012. Páginas 104-105.

En ese artículo, se plasma el Principio de Legalidad, establecido de manera expresa en el artículo 19, fracción II, de la Constitución local. Se plantea la problemática de creación de una nueva contribución, después de iniciado el ejercicio fiscal, ya que la ley de ingresos tendría que reformarse a fin de que el nuevo tributo tuviera vigencia para el resto del año fiscal.

En el Estado de Guanajuato tenemos varias contribuciones destinadas a fines específicos, como el impuesto al hospedaje, el cédular y el de nóminas, ya que su recaudación deberá destinarse a promover el turismo en el estado, en el primer caso, y a inversión en infraestructura, en los demás casos.»

Por su parte, David Beltrán Cázares y José Alberto Valdés Villareal⁸ aluden al citado artículo 20 fiscal, en estos términos:

«... señala la clasificación de las contribuciones, entendiéndose como el ingreso ordinario que percibe el Estado y que tiene por objeto cubrir el gasto público; esto es (sic) existe la obligación de los ciudadanos de aportar parte de su riqueza siempre y cuando la contribución se encuentre establecida en una norma.

En este orden de ideas, el Código Fiscal prevé como contribuciones que forman parte de los ingresos de la hacienda pública a los impuestos, derechos y contribuciones especiales. En primer término... el impuesto. Su origen lo encontramos en el vocablo latín *impositus*, que significa cargo o tributo. Existen como lo señala Emilio Margáin Manautou en su obra Introducción al Estudio del Derecho Tributario, distintos tipos de impuestos: directos, indirectos, reales, personales, específicos, *ad valorem*, generales, especiales, con fines fiscales y extrafiscales, los que independientemente de su clasificación tendrán como fin principal la recaudación de los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Del análisis del artículo en lo general, se desprende una nueva definición distinta a la contenida en el artículo 13 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, vigente hasta el año 2005. En primer término, se simplifica, mejora y moderniza la redacción y concepto, ya que por ejemplo se elimina la acepción “prestación en dinero especie” por la de “prestación económica”, concepto este último que contempla el objeto de la obligación consistente en dar o hacer una cosa, es decir, el objeto o contenido de un deber jurídico, esto es la acción de contribuir en dinero o especie.

⁸ *Ibidem*. Páginas 106-109.

Por otra parte, el concepto de “persona física o moral”, se resume a sólo “persona”, entendiéndose por ésta, a una entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas.

Finalmente, encontramos en esta primera fracción, el fin principal del impuesto: el gasto público. La Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, define en su artículo 2 fracción XI al gasto público como el conjunto de erogaciones que realizan los sujetos de la Ley en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones, esto es, a través de esta ley se regular los mecanismos mediante los cuales las contribuciones serán administradas. Dentro de los impuestos, se aplican en el Estado de Guanajuato los siguientes: sobre nóminas; cedulares sobre los ingresos de las personas físicas (Guanajuato, primera entidad federativa en establecerlo en el año 2005); sobre adquisición de vehículos de motor usado; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; y por servicios de hospedaje.

En cuanto a la segunda fracción del artículo en comento, se define a los derechos en primer término como la contraprestación establecida en ley. Por ésta debemos entender el pago que realiza un contribuyente teniendo como contrapartida la recepción de un servicio específico por parte de quien lo presta, es decir, por las dependencias del Poder Ejecutivo. Ésta es una de las más claras diferencias que se presentan entre los derechos e impuestos, ya que el primero es pagado sólo en los casos en que los contribuyentes soliciten el uso de los servicios inherentes al Estado, mientras que el impuesto es una obligación de pago sin recibir servicio público o beneficio directo inmediato. Dentro de los derechos contenidos tanto en la Ley de Hacienda para el Estado, como en la Ley de Ingresos para el Estado, son por servicios de tránsito, registros público y civil, educación, salud, ecológicos, entre otros.

La segunda parte de esta contribución establece el cobro del derecho por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público. Para estos efectos, habrá que remitirnos a la Ley del Patrimonio Inmobiliario del Estado, la cual clasifica en su artículo 3 a los bienes inmuebles del dominio público, en este sentido bienes tales como carreteras de cuota serían un ejemplo de este tipo de bienes que cubrirán derechos.

La última de las contribuciones previstas en la fracción III, son las contribuciones especiales, definiéndose como las prestaciones económicas fijadas por ley con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, que reciban un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública. En primer término sería conveniente la eliminación de los conceptos “personas físicas y morales” en congruencia con el comentario vertido en este sentido en párrafos anteriores y efecto de homologar la definición con la del impuesto.

La Ley de Hacienda para el Estado, en el Título Tercero, establece como sujetos de la contribución por ejecución de obras públicas a los propietarios o poseedores en su caso, de bienes inmuebles que resulten beneficiados de una obra pública, eso es, todos aquellos que se beneficien de la urbanización de banquetas, guarniciones, atarjeas, instalación de redes de distribución de agua potable, alumbrado público, instalación de drenaje, apertura de nuevas vías públicas y jardines u obras de equipamiento urbano. Dentro del ordenamiento citado se establece la mecánica de operación de esta contribución, destacándose la creación de una asamblea en la que se presentarán los estudios y proyectos de obra, así como su presupuesto, decidiéndose por la mayoría si se aprueba. Así mismo, contempla la creación del comité de contribuyentes quienes precisamente serán quienes por mayoría aprobarán o no la obra.

Cabe señalar que si bien es cierto la urbanización de los conceptos señalados en el párrafo anterior, correspondería a la administración municipal, también lo es que en los casos en que el Estado realice estas acciones podrá establecer esta contribución.

Cabe comentar que dentro de la definición de contribuciones especiales, no se contempla a las contribuciones por gasto. Importante es señalar que dentro de nuestra legislación tributaria mexicana no es común encontrarla regulada.

Sergio Francisco de la De la Garza, señala en su obra, *Derecho Financiero Mexicano*, que el presupuesto de hecho, o hipótesis de incidencia de esta contribución, consiste en que una persona de carácter privado, al realizar determinadas actividades privadas, de carácter lícito y generalmente de carácter comercial, industrial, bancario, etc., provoca que un ente público, ya sea Federación, Estado o Municipio, realice determinado gasto relacionado con esa actividad. Tal es el caso del costo que deben cubrir las instituciones de crédito, en tratándose de inspección y vigilancia de diversos actos.»

LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

«TÍTULO PRIMERO DE LOS IMPUESTOS»

«Capítulo Segundo De los Impuestos Cedulares sobre los Ingresos de las Personas Físicas

Sección I

Disposiciones Generales

Artículo 9. Están obligadas al pago de los impuestos cedulares establecidos en esta Ley, las personas físicas que en territorio del Estado de Guanajuato, obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o en cualquier otro tipo, por realizar las siguientes actividades:

- I.** Por la prestación de servicios profesionales;
- II.** Por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, ubicados en el territorio del Estado; y
- III.** Por la realización de actividades empresariales.

También están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas no residentes en el estado, que realicen actividades empresariales o presten servicios profesionales en el estado, a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a éste.

Artículo 10. Cuando una persona física realice en un año de calendario erogaciones superiores a los ingresos que hubiere declarado, las autoridades fiscales procederán como sigue:

- I.** Comprobarán el monto de las erogaciones y la discrepancia con la declaración del contribuyente y darán a conocer a éste el resultado de dicha comprobación;
- II.** El contribuyente, en un plazo de quince días hábiles, informará por escrito a las autoridades fiscales las razones que tuviera para inconformarse o el origen de la discrepancia y ofrecerá las pruebas que estimare convenientes, las que acompañará a su escrito o rendirá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes. En ningún caso los plazos para presentar el escrito y las pruebas señaladas excederán, en su conjunto, de treinta y cinco días; y
- III.** Si no se formula inconformidad o no se prueba el origen de la discrepancia, será considerada como ingreso en la sección que corresponda y se formulará la liquidación correspondiente.

Para los efectos de este artículo, se consideran erogaciones, los gastos, las adquisiciones de bienes y los depósitos en inversiones financieras. No se tomarán en consideración los depósitos que el contribuyente efectúe en cuentas que no sean propias, que califiquen como erogaciones en los términos de este artículo, cuando se demuestre que dicho depósito se hizo como pago de adquisición de bienes o de servicios, o como contraprestación para el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes o para realizar inversiones financieras, ni los traspasos entre cuentas del contribuyente o a cuentas de su cónyuge, de sus ascendientes o descendientes, en línea recta en primer grado.

Artículo 11. A fin de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones, el Gobierno del Estado podrá convenir con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos del artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Artículo 12. Para los efectos del presente Capítulo, a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente, adicionalmente a la legislación fiscal del Estado, la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre y cuando la disposición de dicho ordenamiento de carácter federal, no contravenga a esta Ley.

Los contribuyentes que integran un coordinado conforme a lo dispuesto en el Título II, Capítulo VII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, podrán, a través del mismo, calcular y enterar el Impuesto Cedular, así como cumplir con las obligaciones fiscales por cada uno de sus integrantes de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ley.

Para los efectos de esta Ley, el coordinado se considerará como responsable del cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de sus integrantes, respecto de las operaciones realizadas a través del coordinado, siendo los integrantes responsables solidarios respecto de dicho cumplimiento por la parte que les corresponda.

Sección II

Del Impuesto Cedular por la Prestación de Servicios Profesionales

Artículo 13. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Sección, las personas físicas que en el territorio del Estado de Guanajuato perciban ingresos derivados de la prestación de servicios profesionales.

Cuando un contribuyente tenga bases fijas en dos o más Entidades Federativas, para determinar el impuesto que corresponde al Estado, se deberá considerar la utilidad gravable obtenida por todas las bases fijas que tenga, y el resultado se dividirá entre éstas en la proporción que representen los ingresos obtenidos por cada base fija, respecto de la totalidad de los ingresos.

Artículo 14. Para los efectos de esta Sección se consideran ingresos por servicios profesionales los provenientes de la prestación de un servicio profesional. Se entiende que los ingresos por la prestación de un servicio personal independiente, los obtiene en su totalidad quien presta el servicio.

Artículo 15. En lo relativo a los ingresos y a las deducciones de este impuesto se atenderá, adicionalmente a lo previsto en esta Ley, lo establecido en el apartado correspondiente a Disposiciones Generales y a los Capítulos II, Sección I, y X, ambos del Título IV y al Título VII, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Artículo 16. Los contribuyentes a que se refiere esta Sección, efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, mediante declaración, a más tardar el día 22 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el impuesto declarado.

El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos obtenidos en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas del mismo periodo. Al resultado que se obtenga se le aplicará la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato.

Los contribuyentes deberán presentar sus declaraciones mensuales provisionales en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del presente artículo, aun cuando no exista impuesto a pagar o saldo a favor y continuarán haciéndolo en tanto no presenten los avisos que en su caso correspondan para efectos del Registro Estatal de Contribuyentes.

Contra el pago provisional determinado conforme a este artículo, se acreditan los pagos provisionales y el impuesto retenido del mismo ejercicio efectuados con anterioridad.

Cuando los contribuyentes presten servicios profesionales a personas morales, éstas deberán retener por concepto del impuesto correspondiente, el total del monto que resulte de aplicar a sus pagos efectuados la tasa establecida para dicho tributo en la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, sin deducción alguna, debiendo proporcionar

a los contribuyentes constancia de la retención; dichas retenciones deberán enterarse en el mismo periodo que se establece para el pago de este impuesto.

Cuando los contribuyentes presten servicios profesionales a personas morales, y aquellos tengan domicilio fiscal dentro del territorio del Estado, la retención por parte de las personas morales a que hace referencia el presente artículo, se hará por el cincuenta por ciento del monto que resulte de aplicar la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, sin deducción alguna.

Las personas que efectúen las retenciones a que se refiere el presente artículo deberán presentar declaración a más tardar el día 28 de febrero de cada año, mediante las formas y medios que para el efecto autorice y dé a conocer la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a través de disposiciones de carácter general, proporcionando la información correspondiente de las personas a las que les hubieran efectuado retenciones en el año de calendario inmediato anterior.

El impuesto del ejercicio se calculará disminuyendo a la totalidad de los ingresos obtenidos, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo. Al resultado se le aplicará la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato. Contra el impuesto anual calculado en los términos de este párrafo, se podrá acreditar el importe de los pagos provisionales y el impuesto retenido durante el año de calendario. La declaración anual a que se refiere este párrafo se presentará en el mes de abril del año siguiente.

Artículo 17. Quienes en el ejercicio obtengan en forma esporádica ingresos derivados de la prestación de servicios profesionales cubrirán como pago provisional a cuenta del impuesto anual el monto que resulte de aplicar la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, sobre los ingresos percibidos, sin deducción alguna. El pago provisional se hará mediante declaración que presentarán dentro de los 15 días siguientes a la obtención del ingreso mediante las formas y medios que para el efecto autorice y dé a conocer la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a través de disposiciones de carácter general. Estos contribuyentes quedarán relevados de la obligación de llevar la contabilidad.

Cuando el ingreso percibido en forma esporádica derive de los pagos efectuados por una persona moral, el contribuyente que realice el pago a que se refiere el párrafo anterior, podrá acreditar contra éste la retención efectuada en los términos del artículo anterior.

Ahora bien, en el caso de que los contribuyentes a que se refiere este artículo dispongan de un local como establecimiento permanente para prestar servicios profesionales, los ingresos por dichos servicios no se considerarán obtenidos esporádicamente, de tal manera que les será aplicable lo establecido en esta Sección.

Artículo 18. Los contribuyentes, personas físicas sujetos al pago del impuesto establecido en esta Sección, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley y en las demás disposiciones fiscales, tendrán las siguientes:

I. Solicitar su inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes;

II. Llevar los libros, registros, documentación que establezcan las leyes fiscales del Estado y sistemas de contabilidad, de conformidad con el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato;

III. Expedir y conservar comprobantes que acrediten los ingresos que perciban, mismos que deberán reunir los requisitos establecidos en el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

Cuando la contraprestación que ampare el comprobante se cobre en una sola exhibición, en él se deberá indicar el importe total de la operación. Si la contraprestación se cobró en parcialidades, en el comprobante se deberá indicar además el importe de la parcialidad que se cubre en ese momento;

IV. Presentar declaraciones provisionales y anual; y

V. Conservar la contabilidad y los comprobantes de los asientos respectivos, así como aquellos necesarios para acreditar que se ha cumplido con las obligaciones fiscales, de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal para el Estado Guanajuato.

Sección III

Del Impuesto Cedular por el Otorgamiento del Uso o Goce Temporal de Bienes Inmuebles

Artículo 19. Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles que se encuentren ubicados en el territorio del Estado de Guanajuato, con independencia de que el contribuyente tenga su domicilio fiscal fuera del mismo.

Se consideran ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, los provenientes del arrendamiento o subarrendamiento y en general por otorgar a título oneroso el uso o goce temporal de bienes inmuebles, en cualquier otra forma.

Para los efectos de esta Sección, los ingresos en crédito se declararán y se calculará el impuesto que les corresponda hasta el año de calendario en el que sean cobrados.

Artículo 20. En lo relativo a los ingresos y deducciones de este impuesto cedular, se atenderá, adicionalmente a lo previsto en esta Ley, a lo establecido en el apartado correspondiente a Disposiciones Generales y a los Capítulos III y X, ambos del Título IV y al Título VII, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Artículo 21. Los contribuyentes a que se refiere esta Sección, efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, mediante declaración, a más tardar el día 22 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago.

El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos obtenidos en el mes por el que declara, las deducciones del mismo periodo, a que se refiere el artículo anterior. Al resultado que se obtenga, se le aplicará la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, acreditándose el impuesto retenido durante el periodo.

Los contribuyentes deberán presentar sus declaraciones mensuales provisionales en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del presente artículo, aun cuando no exista impuesto a pagar o saldo a favor y continuarán haciéndolo en tanto no presenten los avisos que en su caso correspondan para efectos del Registro Estatal de Contribuyentes.

Tratándose de subarrendamiento, sólo se considerará la deducción por el importe de las rentas del mes que pague el subarrendador al arrendador.

Cuando los ingresos a que se refiere esta Sección se obtengan por pagos que efectúen las personas morales con domicilio fiscal dentro del territorio del Estado de Guanajuato, éstas deberán retener por concepto del impuesto correspondiente, el equivalente al cincuenta por ciento del monto que resulte de aplicar la tasa establecida para dicho tributo en la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, sin deducción alguna, debiendo proporcionar a los contribuyentes constancia de la retención; dichas retenciones deberán enterarse en el mismo periodo que se establece para el pago de éste impuesto.

Las personas que efectúen las retenciones a que se refiere el párrafo anterior, deberán presentar declaración a más tardar el día 28 de febrero de cada año, mediante las formas y medios que para el efecto autorice y dé a conocer la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a través de disposiciones de carácter general, proporcionando la información correspondiente de las personas a las que les hubieran efectuado retenciones en el año de calendario inmediato anterior.

El impuesto del ejercicio se calculará disminuyendo a la totalidad de los ingresos obtenidos, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo. Al resultado se le aplicará la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato. Contra el impuesto anual calculado en los términos de este párrafo, se podrá acreditar el importe de los pagos provisionales y el impuesto retenido durante el año de calendario. La declaración anual a que se refiere este párrafo se presentará en el mes de abril del año siguiente.

Artículo 22. Los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en esta Sección, además de efectuar los pagos de este impuesto, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar su inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes;
- II. Llevar los libros, registros, documentación que establezcan las leyes fiscales del Estado y sistemas de contabilidad, de conformidad con el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato;
- III. Expedir comprobantes por las contraprestaciones recibidas, mismos que deberán reunir los requisitos establecidos en el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato;
- IV. Presentar declaraciones provisionales y anual; y
- V. Conservar la contabilidad y los comprobantes de los asientos respectivos, así como aquellos necesarios para acreditar que se ha cumplido con las obligaciones fiscales, de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal para el Estado Guanajuato.

Sección IV
Del Impuesto Cedular por
Actividades Empresariales

Artículo 23. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Sección, las personas físicas que obtengan ingresos derivados de la realización de actividades empresariales.

Cuando una persona física tenga establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, únicamente deberá pagar en este Estado el impuesto que corresponda. Para determinar el impuesto a que se refiere esta Sección, se deberá considerar la suma de la utilidad gravable obtenida por todos los establecimientos, sucursales o agencias que tenga, y el resultado se dividirá entre éstos en la proporción que representen los ingresos obtenidos por cada establecimiento, sucursal o agencia, respecto de la totalidad de los ingresos.

Las personas físicas no residentes en el Estado que tengan uno o varios establecimientos permanentes en el mismo, pagarán el impuesto cedular en los términos de esta Sección por los ingresos atribuibles a los mismos, derivados de las actividades empresariales.

Artículo 24. En lo relativo a los ingresos, deducciones y pérdidas fiscales se atenderá, adicionalmente a lo previsto en esta Ley, a lo establecido en el apartado correspondiente a Disposiciones Generales y al Capítulo II, Secciones I, II y Capítulo X, ambos del Título IV y al Título VII, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Artículo 25. Los contribuyentes a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, mediante declaración, a más tardar el día 22 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago, mediante las formas y medios que para el efecto autorice y dé a conocer la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a través de disposiciones de carácter general.

El pago provisional se determinará restando de la totalidad de los ingresos obtenidos en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo periodo, a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, las pérdidas fiscales ocurridas en ejercicios anteriores que no se hubieren disminuido. Al resultado que se obtenga se le aplicará la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato.

Contra el pago provisional determinado conforme a este artículo, se acreditarán los pagos provisionales del mismo ejercicio efectuados con anterioridad.

Los pagos mensuales efectuados conforme a este artículo, también serán acreditables contra el impuesto del ejercicio.

Los contribuyentes deberán presentar sus declaraciones mensuales provisionales en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del presente artículo, aun cuando no exista impuesto a pagar o saldo a favor y continuarán haciéndolo en tanto no presenten los avisos que en su caso correspondan para efectos del Registro Estatal de Contribuyentes.

El impuesto del ejercicio se calculará disminuyendo a la totalidad de los ingresos obtenidos, las deducciones autorizadas correspondientes al mismo período. Al resultado se le aplicará la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato. Contra el impuesto anual calculado en los términos de este párrafo, se podrá acreditar el importe de los pagos provisionales efectuados durante el año de calendario. La declaración anual a que se refiere este párrafo se presentará en el mes de abril del año siguiente, mediante las formas y medios que para tal efecto autorice y dé a conocer la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a través de disposiciones de carácter general.

Artículo 26. Los contribuyentes que realicen exclusivamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización de título profesional, y cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, no hubiesen excedido de \$2'000,000.00, podrán aplicar las disposiciones de la Sección II, Capítulo II, Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, correspondiente al Régimen de Incorporación Fiscal, cumpliendo con las obligaciones de este impuesto cedular.

Artículo 27. Los contribuyentes a que se refiere el artículo anterior, calcularán y enterarán el impuesto en forma bimestral, el cual tendrá el carácter de pago definitivo, a más tardar el día 22 de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero del año siguiente. Para estos efectos la utilidad fiscal del bimestre de que se trate se determinará restando de la totalidad de los ingresos a que se refiere el artículo 26, obtenidos en dicho bimestre en efectivo, en bienes o en servicios, las deducciones autorizadas a que se refiere el artículo 24 de esta Ley, que sean estrictamente indispensables para la obtención de los ingresos a que se refiere esta sección, así como las erogaciones efectivamente realizadas en el mismo periodo para la adquisición de activos, gastos y cargos diferidos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para determinar el impuesto, los contribuyentes a que se refiere el artículo anterior considerarán los ingresos cuando se cobren efectivamente y deducirán las erogaciones

efectivamente realizadas en el ejercicio para la adquisición de activos fijos, gastos o cargos diferidos.

A la utilidad fiscal que se obtenga conforme a este artículo se le aplicará la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato.

El impuesto que se determine se podrá disminuir conforme a los porcentajes y de acuerdo al número de años que tengan tributando en el régimen previsto en el artículo 26, conforme a la tabla siguiente:

Reducción del Impuesto Cedular en el Régimen de Incorporación Fiscal										
Años	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Por la presentación de información y Erogaciones Ingresos	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%

Los contribuyentes que tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal, sólo podrán permanecer en este régimen, durante un máximo de diez ejercicios fiscales consecutivos. Una vez concluido dicho periodo, deberán tributar conforme al régimen de personas físicas con actividades empresariales a que se refiere el artículo 23 de la presente Ley.

Artículo 28. Los contribuyentes a que se refieren los artículos 23 y 26 de esta Ley, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley y en las demás disposiciones fiscales, tendrán las siguientes:

I. Solicitar su inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes;

II. Llevar los libros, registros, documentación que establezcan las leyes fiscales del Estado y sistemas de contabilidad, de conformidad con el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato; y

III. Derogada.

Tratándose de los contribuyentes a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, deberán presentar declaraciones provisionales y anual.»

«Capítulo Quinto Del Impuesto por Servicios de Hospedaje

Artículo 38. Es objeto de este impuesto el pago por la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Se entiende por prestación de servicios de hospedaje, el otorgamiento de albergue o alojamiento a cambio de una contraprestación en dinero o en especie, sea cual fuere la denominación con la que se le designe.

Para tales efectos se entiende prestado el servicio, cuando el mismo se lleve a cabo total o parcialmente, dentro del territorio del Estado, independientemente del lugar donde se acuerde o realice el pago o contraprestación por dichos servicios.

Artículo 39. Están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas o morales que presten los servicios a que se refiere el artículo anterior, quienes podrán trasladar su importe a las personas que reciban los servicios objeto de este impuesto.

Artículo 40. La base gravable de este impuesto será el monto total del pago o la contraprestación recibida por los servicios prestados, considerando sólo el albergue sin incluir los alimentos, demás servicios relacionados y el impuesto al valor agregado.

Para los efectos del párrafo anterior, el prestador del servicio de hospedaje deberá realizar el desglose correspondiente.

Tratándose de servicios de hospedaje prestados bajo el sistema o modalidad de uso en tiempo compartido será base del impuesto, el monto de los pagos que se reciban por cuotas, considerando únicamente el importe desglosado del servicio de hospedaje.

Artículo 41. Este impuesto se causará y liquidará, aplicando a la base gravable a que se refiere el artículo anterior, la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato.

Artículo 42. Este impuesto se causará en el momento del pago por la prestación del servicio de hospedaje recibido.

Este impuesto no se causa por los servicios de albergue o alojamiento prestados por hospitales, clínicas o sanatorios, conventos, asilos, seminarios, internados u orfanatos, casas de huéspedes sin fines turísticos y de beneficencia o asistencia social.

Artículo 43. El impuesto se pagará mediante declaraciones definitivas, a más tardar el día 22 del mes siguiente a aquél en que se perciban las contraprestaciones que dan origen al pago del impuesto, mediante las formas y medios que para el efecto autorice y dé a conocer la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a través de disposiciones de carácter general.

Los contribuyentes deberán presentar sus declaraciones mensuales definitivas en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del presente artículo, aun cuando no exista impuesto a pagar y continuarán haciéndolo en tanto no presenten los avisos que en su caso correspondan para efectos del Registro Estatal de Contribuyentes.

Artículo 44. Los contribuyentes de este impuesto además de las obligaciones señaladas en el Código Fiscal para el Estado, tendrán las siguientes:

- I. Solicitar su inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes;
- II. Presentar las declaraciones mensuales definitivas, así como los avisos, documentos, datos o información que le soliciten las autoridades fiscales dentro de los plazos y en los lugares señalados para tales efectos; y
- III. Llevar los libros, registros, documentación que establezcan las leyes fiscales del estado y sistemas de contabilidad de conformidad con lo establecido para tal efecto en el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato.

Artículo 45. Las autoridades fiscales podrán estimar presuntivamente la causación y el pago de este impuesto, además de los casos previstos en el Código Fiscal para el Estado, cuando los contribuyentes:

- I. No registren en su contabilidad las contraprestaciones recibidas o los servicios prestados, cuando estos se encuentren gravados por este impuesto;
- II. No proporcionen a las autoridades fiscales la información, contabilidad, comprobantes, registros o en general no atiendan cualquier otra solicitud relacionada con este impuesto, en los plazos y en los lugares requeridos para ello; o
- III. Imposibiliten, por cualquier medio, el conocimiento de las operaciones que realicen, cuando las mismas sean objeto de este impuesto.

Artículo 46. Las infracciones a las disposiciones de este Capítulo se sancionarán en los términos del Código Fiscal para el Estado.

Artículo 47. El 90% de los ingresos que se obtengan de este impuesto, se destinarán por conducto de la dependencia respectiva, a la promoción y difusión de la imagen turística del estado y municipios de Guanajuato, a la inversión y desarrollo en paraderos turísticos públicos, así como la participación del Estado en los fondos concurrentes con los gobiernos federal y municipales y el sector privado en esta materia.

La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración asignará a la dependencia correspondiente los ingresos captados, dentro de los 30 días siguientes al mes en que se deba pagar este impuesto.

En la cuenta pública estatal, se deberá reflejar la aplicación que se haga de lo recaudado por este concepto, en los términos de esta ley. Para este efecto se deberá presentar a

la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración un informe financiero en forma trimestral.

Artículo 48.- El 90% de los ingresos obtenidos de la recaudación de este impuesto, se destinará a la constitución de un fondo de promoción y difusión para el turismo del Estado, que será administrado en los términos del artículo anterior; y el 10% a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración para gastos de administración integral del impuesto.»

Dispone en el TÍTULO PRIMERO, denominado “DE LOS IMPUESTOS”, Capítulo Quinto, “Del Impuesto por Servicio de Hospedaje”, en sus artículos 38 al 48, que es objeto de este impuesto el pago por la prestación de servicios de hospedaje, campamento, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Asimismo, que se entiende por prestación del servicio de hospedaje, el otorgamiento de albergue o alojamiento a cambio de una contraprestación en dinero o especie, sea cual fuere su denominación.

Se considera por prestado el servicio, cuando el mismo se lleve a cabo total o parcialmente, dentro del territorio del Estado, independientemente del lugar donde se acuerde o realice el pago o contraprestación por dichos servicios.

Están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas o morales que presten el servicio de hospedaje.

La base gravable de este impuesto será el monto total del pago o la contraprestación recibida por los servicios prestados, considerando sólo el albergue sin incluir los alimentos, demás servicios relacionados y el impuesto al valor agregado; y que tratándose de servicios de hospedaje prestados bajo

el sistema o modalidad de uso en tiempo compartido será base del impuesto, el monto de los pagos que se reciban por cuotas, considerando únicamente el importe desglosado del servicio de hospedaje.

Este impuesto se causará y liquidará, aplicando a la base gravable a que se refiere el artículo anterior, la tasa que establezca anualmente la Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato.

Este impuesto se causará en el momento del pago por la prestación del servicio de hospedaje recibido; además no se causa por los servicios de albergue o alojamiento prestados por hospitales, clínicas o sanatorios, conventos, asilos, seminarios, internados u orfanatos, casas de huéspedes sin fines turísticos y de beneficencia o asistencia social.

También se prevé, que las infracciones a las disposiciones de este Capítulo se sancionarán en los términos del Código Fiscal para el Estado.

El 90% de los ingresos que se obtengan de este impuesto, se destinarán por conducto de la dependencia respectiva, a la promoción y difusión de la imagen turística del estado y municipios de Guanajuato, a la inversión y desarrollo en paraderos turísticos públicos, así como la participación del Estado en los fondos concurrentes con los gobiernos federal y municipales y el sector privado en esta materia; que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración asignará a la dependencia correspondiente los ingresos captados, dentro de los 30 días siguientes al mes en que se deba pagar este impuesto.

Asimismo, se establece que el 90% de los ingresos obtenidos de la recaudación de este impuesto, se destinará a la constitución de un fondo de promoción y difusión para el turismo del Estado, que será administrado en los términos del artículo anterior; y el 10% a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración para gastos de administración integral del impuesto.

III. ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LAS PROPUESTAS

En un **primer** momento o supuesto, el alcalde y los prestadores de servicios turísticos del municipio de San Miguel de Allende, Gto., proponen establecer en su ley de ingresos, un impuesto eventual municipal de hospedaje a los establecimientos que presten dicho servicio de manera irregular.

Para ello plantean que se adicione una sección novena y, por ende, el artículo 13 BIS en la «Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel de Allende, Gto.», en los siguientes términos:

«SECCIÓN NOVENA IMPUESTO SOBRE SERVICIOS DE HOSPEDAJE EVENTUAL

Artículo 13 BIS. El impuesto sobre Servicios de Hospedaje Eventual, se causará por todos aquellos propietarios y poseedores de casa habitación, departamentos o inmuebles, que sin tener como actividad económica preponderante el brindar hospedaje al público, ofrecen servicio de hospedaje en forma eventual. Este impuesto se liquidará conforme a la siguiente tarifa:

Única. Por Servicio de Hospedaje Eventual, se cubrirá en forma anual el importe de seis días que los causantes establezcan como precio al público.»

En un **segundo** planteamiento, los prestadores de servicios turísticos hacen la propuesta de establecer un impuesto del 1% al consumo en los restaurantes para que se constituya un fondo para promoción y mejoras en el servicio del destino turístico.

PRIMERO. En cuanto hace a la creación de un nuevo impuesto denominado “**Impuesto sobre servicios de hospedaje eventual**”, tal planteamiento se pretende sustentarlo bajo el siguiente argumento:

“Impuesto sobre servicios de hospedaje eventual:

En el municipio de San Miguel de Allende, Gto., existen muchos propietarios de casas o inmuebles que sin tener como actividad económica preponderante el brindar hospedaje al público, ofrecen servicios de hospedaje en forma eventual por lo que se impacta a los prestadores formales en los servicios que estos ofrecen, por lo que en la presente iniciativa se propone la creación de este impuesto para destinar los ingresos que se obtengan por la recaudación de este impuesto a los servicios públicos de seguridad, tránsito, fiscalización, protección civil, limpieza, así como a la difusión del municipio como atractivo turístico y de servicios”

Al respecto, es menester señalar que si bien las Constituciones, tanto federal como estatal, establecen dentro de sus preceptos la obligación que tienen tanto los mexicanos, en el primer supuesto normativo, como los habitantes del estado de Guanajuato, en el segundo, de contribuir para el gasto público, de la Federación, de la entidad federativa y de los municipios. No menos relevante, es que los tributos deben ser proporcionales y equitativos, además de regulados por una norma jurídica y, particularmente, los impuestos, tener como fin, el estar encaminados a la satisfacción de las funciones que presta el Estado y que tengan relación con las necesidades de la sociedad.

En el caso de que las cantidades recaudadas no se encuentren contempladas dentro del presupuesto de egresos, se viola el principio del gasto público y, por ende, sería inconstitucional este impuesto.

Así mismo, se establece en la Constitución local que la obligación que tienen los guanajuatenses de contribuir, se actualiza en la forma que dispongan las leyes de la materia. Y, el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, establece los elementos del tributo que corresponda, siendo éstos, el sujeto, el objeto, la base, la tasa o tarifa de esa contribución.

Lo anterior, se observa en lo preceptuado en el artículo 6 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, el cual señala que se aplicarán de manera estricta las normas fiscales que establecen cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que determinen las infracciones y sanciones. Las normas que establecen cargas a los particulares son aquéllas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las contribuciones.

«**ARTÍCULO 6.** Se aplicarán de manera estricta las normas fiscales que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que determinen las infracciones y sanciones. Las normas que establecen cargas a los particulares son aquéllas que se refieren **al sujeto, objeto, base, tasa** o tarifa de las contribuciones.

Para la aplicación de las demás disposiciones fiscales se utilizará cualquier método de interpretación jurídica. A falta de disposición expresa de la legislación fiscal, siempre que no contravenga a ésta, se aplicarán supletoriamente las normas del derecho común vigente en el estado.»

Además, estas características tributarias tienen soporte jurídico en la siguiente tesis jurisprudencial, que a la letra dice:

«IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.»⁹

En similar sentido, se pronuncia la siguiente tesis judicial:

«IMPUESTOS. SUS CARACTERES, FORMA CONTENIDO Y ALCANCES DEBEN CONSIGNARSE EN LA LEY. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República establece la necesidad de que las cargas tributarias para los gobernados se encuentren previstas en una ley, lo cual significa no sólo que el acto creador del impuesto deba emanar del Poder Legislativo, sino que se consigne de manera expresa en la ley que establece el tributo, los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria; esto es, los hechos imponible, los sujetos pasivos de la

⁹ «Séptima Época, Primera Parte:

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 331/76. María de los Ángeles Prendes de Vera. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.»

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, página 90. Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

–Época: Séptima Época –Registro: 232796 –Instancia: Pleno –Tipo de Tesis: **Jurisprudencia** – Fuente: Semanario Judicial de la Federación –Volumen 91-96, Primera Parte –Materia(s): Constitucional, Administrativa –Página: 172

obligación, así como el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal manera que a las autoridades exactoras no les quede ningún margen de discrecionalidad en cuanto a dichos elementos a fin de evitar arbitrariedades y lograr que sus funciones se constriñan a aplicar, en los casos concretos, las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el Poder Legislativo, para que así el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos. Dicho en forma breve, la arbitrariedad de la imposición y la imprevisibilidad de las cargas tributarias son las que deben considerarse contrarias a la fracción IV del artículo 31 constitucional.»¹⁰

En este tenor, debemos precisar, los elementos esenciales para poder tener como tributo, el impuesto sobre servicios de hospedaje eventual, en el municipio de San Miguel Allende, Guanajuato.

Sujeto. Serían todos aquellos propietarios y poseedores de casa habitación, departamentos o inmuebles, que sin tener como actividad económica preponderante el brindar hospedaje al público, ofrecen servicio de hospedaje en forma eventual.

Objeto. Brindar el servicio de hospedaje en forma eventual.

Tasa. Se cubrirá en forma anual el importe de seis días que los causantes establezcan como precio al público.

A su vez, la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato establece en su TÍTULO PRIMERO, «DE LOS IMPUESTOS», Capítulo Quinto, «Del

¹⁰ Amparo en revisión 6191/83. Jorge Correa M. y otra. 15 de octubre de 1985. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco.

Época: Séptima Época –Registro: 232167 –Instancia: Pleno –Tipo de Tesis: **Aislada** –Fuente: Semanario Judicial de la Federación –Volumen 199-204, Primera Parte –Materia(s): Constitucional, Administrativa –Página: 58

Impuesto por Servicios de Hospedaje», el objeto del impuesto (pago por la prestación del servicio de hospedaje); así como, las personas que están obligadas al pago de este impuesto, siendo las personas físicas o morales que presten los servicios de hospedaje regulado en la ley de hacienda estatal. La base gravable de este impuesto será el monto total del pago o la contraprestación recibida por los servicios prestados, considerando sólo el albergue sin incluir los alimentos, «demás servicios relacionados y el impuesto al valor agregado».

De igual manera, se establece lo que debe de entenderse por la prestación de servicios de hospedaje: «... el otorgamiento de albergue o alojamiento a cambio de una contraprestación en dinero o en especie, sea cual fuere la denominación con la que se le designe. –Para tales efectos se entiende prestado el servicio, cuando el mismo se lleve a cabo total o parcialmente, dentro del territorio del Estado, independientemente del lugar donde se acuerde o realice el pago o contraprestación por dichos servicios» (artículo 38).

En este orden de ideas, es evidente que la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato ya contempla el cobro del impuesto por servicio de hospedaje; impuesto que es proporcional y tiene determinado un destino; resultando que el 90% de los ingresos de este impuesto se emplean para la promoción y difusión de la imagen turística del estado y los municipios de Guanajuato, a la inversión y desarrollo en paraderos turísticos públicos, así como la participación del Estado en los fondos concurrentes con los gobiernos federal y municipal y el sector privado en la materia (artículo 47).

Además, dentro del mismo porcentaje, debe considerarse su destino para la constitución de un fondo de promoción y difusión para el turismo del Estado. (artículo 48)

El 10% restante, será destinado por parte de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a gastos de administración integral del impuesto. (artículo 48)

En este tenor, no existe una sólida justificación jurídica para incluir en la correspondiente ley de ingresos del municipio de San Miguel de Allende, un impuesto sobre servicios de hospedaje eventual, al encontrarse actualmente regulado el cobro del impuesto por servicio de hospedaje, en la Ley de Hacienda estatal, cuyo concepto no distingue entre servicio de hospedaje permanente o eventual, y por tanto, bajo la premisa jurídica que donde la ley no distingue no es dable hacerlo, entonces la prestación de hospedaje eventual también está sujeta a este impuesto.

Desde otra perspectiva, tenemos que para justificar la creación de este impuesto, se establece en la propuesta que los ingresos obtenidos, una vez que entren en vigor y se recauden, servirán para aplicarse a los servicios públicos de seguridad, tránsito, fiscalización, protección civil, limpieza, así como a la difusión del municipio como atractivo turístico y de servicios, del municipio. Empero, la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, en su artículo 47, actualmente prevé que el destino de lo recaudado por motivo del pago de la prestación del servicio de hospedaje, se aplicara a la promoción y difusión de la imagen turística del estado y municipios de Guanajuato, entre otros conceptos. En estas condiciones, parte de los propósitos perseguidos en la propuesta, ya se encuentran reconocidos expresamente por la

legislación hacendaria estatal; de ahí, que no sería adecuado erigir un impuesto municipal para destinar su recaudación a objetivos que ya se encuentran contemplado por otro impuesto, pues se daría una doble tributación para equivalentes propósitos, lo que lo haría desproporcional y, en su momento, sujeto a cuestionamiento constitucional.

En otro orden de ideas, si bien la problemática que presentan las autoridades municipales y los prestadores de servicio de San Miguel de Allende, Gto., en el sentido de que es una realidad que propietarios de casas o inmuebles, quienes sin tener como actividad preponderante la prestación de hospedaje al público, ofrecen este servicio en forma eventual. De donde se desprende, que el fenómeno a que se aluden implica una competencia desleal, en tanto que los prestadores regulares cubren impuestos y los eventuales, consideran que no lo hacen.

En estas condiciones, de comprobarse la fenomenología, la atención de la problemática no es la creación de un impuesto específico para los infractores de las leyes fiscales y otros ordenamientos en materia de turismo, sino que simplemente debe exigírseles, por los medios correspondientes, incluyendo los coactivos, el cumplimiento de sus deberes, tal y como lo hacen los prestadores regulares del servicio de hospedaje.

SEGUNDO. En cuanto a la propuesta de los prestadores de servicios turísticos de establecer un impuesto del 1% al consumo en los restaurantes para que se constituya un fondo para promoción y mejoras en el servicio del destino turístico; en términos similares a la anterior propuesta analizada, debemos indicar que la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, en

su Capítulo Segundo, denominado «De los Impuestos Cedulares sobre los Ingresos de la Personas Físicas», contempla que están obligados al pago de los impuestos cedulares, las personas físicas sin importar su lugar de residencia, que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o en cualquier otro tipo, dentro del territorio del Estado de Guanajuato, por realizar las siguientes actividades: por la prestación de servicios profesionales; por el otorgamiento del uso y goce temporal de bienes inmuebles, ubicados en el territorio del Estado; y, por la realización de actividades empresariales.

Es conveniente subrayar que la citada ley de hacienda estatal, al contemplar el impuesto cédular sobre los ingresos de las personas físicas, refiere quienes están obligado a su pago, siendo, entre éstas, las personas físicas que obtengan ingreso derivado de actividades empresariales, y sin duda, la prestación del servicio de restaurantes es una actividad de esa naturaleza.

Asimismo, la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato contempla en sus artículos 47 y 48, el destino de los ingresos que sean recaudados con motivo del impuesto por servicio de hospedaje, siendo su destino a la promoción y difusión de la imagen turística del estado y municipios de Guanajuato, a la inversión y desarrollo en paraderos turísticos públicos, así como en la participación del Estado en los fondos concurrentes con los gobiernos federal, municipales y el sector privado; y a la conformación de un fondo de promoción y difusión para el turismo del Estado, respectivamente.

En ese tenor, al establecer la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, en los artículos previamente referidos, que se destinará un porcentaje para la promoción y difusión turística del estado, así como la creación de un fondo

para el mismo fin. Es por ello que de establecerse un impuesto del cobro del 1% al consumo en los restaurantes, para que se constituya un fondo para promoción y mejoras en el servicio del destino turístico; se estarían duplicando los propósitos tributarios y con ello el cobro del impuesto por servicio de hospedaje, por lo que en la práctica pasaría a ser inconstitucional.

Desde otra perspectiva, tomado en cuenta, que los prestadores del servicio turístico, como lo son los restauranteros, realizan con ello una actividad empresarial, luego entonces, actualmente ese ejercicio se encuentra grabado con el impuesto cedular por actividades empresariales. Por lo que, desde esta óptica, de crearse un nuevo impuesto, por el consumo en los restaurantes –del 1%–, se estaría duplicando la base gravable y con ello también se acarrearía su inconstitucionalidad.

CONCLUSIONES

El Inileg pone a consideración de la Comisión de Turismo de esta LXIII Legislatura del Congreso del Estado, el estudio con relación a las propuestas del Alcalde y los prestadores de servicios turísticos del municipio de San Miguel de Allende, Gto., de establecer en su ley de ingresos, un impuesto municipal de hospedaje eventual, para establecimientos que presten dicho servicio de manera irregular; y de los últimos, para establecer un impuesto del 1% al consumo en los restaurantes para que se constituya un fondo para promoción y mejoras en el servicio del destino turístico.

PRIMERA. Por lo respecta a la primera de las propuestas realizadas por el Presidente Municipal y los prestadores del servicio turístico en San Miguel de Allende, Guanajuato, a los integrantes de la Comisión de Turismo –de establecer en su correspondiente ley de ingresos, un impuesto municipal de hospedaje eventual, a establecimientos que presten dicho servicio de manera irregular–, tenemos que de su exposición no se desprende una sólida justificación jurídica para incluir ese impuesto, que permita superar la circunstancia de que actualmente se encuentra regulado el cobro del impuesto por servicio de hospedaje, en la Ley de Hacienda para el estado de Guanajuato, cuyo concepto no distingue entre servicio de hospedaje permanente o eventual, y por tanto, bajo la premisa jurídica que donde la ley no distingue no es dable hacerlo, entonces la prestación de hospedaje eventual también está sujeta a este impuesto.

Situación similar acontece en cuanto a los propósitos que se exponen para impulsar la instauración de un impuesto municipal de hospedaje eventual, a establecimientos que presten dicho servicio; como son el que los ingresos obtenidos servirán para aplicarse a los servicios públicos de seguridad, tránsito, fiscalización, protección civil, limpieza, así como a la difusión del municipio como atractivo turístico y de servicios, del municipio.

Esto es de esta manera, en razón de que en parte también se encuentran acogidos en la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato al prever el cobro del impuesto por servicio de hospedaje; impuesto que es proporcional y tiene determinado un destino: el 90% de los ingresos de éste se deben emplear para la promoción y difusión de la imagen turística del estado y los municipios de Guanajuato, a la inversión y desarrollo en paraderos turísticos

públicos, así como la participación del Estado en los fondos concurrentes con los gobiernos federal y municipal y el sector privado en la materia.

En este mismo sentido, la propia Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, en su artículo 47, ya prevé que el destino de lo recaudado por motivo del pago de la prestación del servicio de hospedaje, se aplicara a la promoción y difusión de la imagen turística del estado y municipios de Guanajuato, entre otros conceptos.

De ahí, que no sería adecuado erigir un impuesto municipal para destinar su recaudación a objetivos que ya se encuentran contemplado por otro impuesto, pues se daría una tributación para equivalentes propósitos, esto es, una doble tributación, lo que lo haría desproporcional y, en su momento, sujeto a cuestionamiento constitucional.

No huelga señalar, que si bien es cierta la problemática que hacen del conocimiento las autoridades municipales y los prestadores de servicio de San Miguel de Allende, Gto., a los diputados integrantes de esa Comisión de Turismo, en el sentido de que es una realidad que propietarios de casas o inmuebles, quienes sin tener como actividad preponderante la prestación de hospedaje al público, ofrecen este servicio en forma eventual, realizando una competencia desleal, toda vez que los prestadores regulares del servicio público de turismo, pagan sus impuestos y los que prestan el servicio de manera irregular, no lo hacen.

Pese a ello de comprobarse dicha fenomenología, la atención de la problemática no es la creación de un impuesto específico para los infractores de las leyes fiscales y otros ordenamientos en materia de turismo, sino que

debe exigírseles por las autoridades competentes, por los medios correspondientes, incluyendo los coactivos, el cumplimiento de sus deberes, tal y como lo hacen los prestadores regulares del servicio de hospedaje.

SEGUNDA. Por lo que respecta al segundo de los planteamientos realizados a los diputados integrantes de esa Comisión de Turismo, es preciso indicar, que la propia Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato contempla el destino de los ingresos que sean recaudados con motivo del impuesto por servicio de hospedaje, siendo la promoción y difusión de la imagen turística del estado y municipios de Guanajuato, a la inversión y desarrollo en paraderos turísticos públicos, así como en la participación del Estado en los fondos concurrentes con los gobiernos federal, municipales y el sector privado; y a la conformación de un fondo de promoción y difusión para el turismo del Estado.

En este orden de ideas, de establecerse un impuesto del cobro del 1% al consumo en los restaurantes, para que se constituya un fondo para promoción y mejoras en el servicio del destino turístico; se estarían duplicando los propósitos tributarios y con ello el cobro del impuesto por servicio de hospedaje, por lo que en la práctica pasaría a ser inconstitucional.

Es conveniente señalar, que si los prestadores del servicio turístico, como lo son los restauranteros, realizan con ello una actividad empresarial, por ese solo hecho, el ejercicio se encuentra grabado con el impuesto cedular por realizar actividades empresariales.

De crearse un nuevo impuesto como lo están proponiendo, por el consumo en los restaurantes –del 1%–, se estaría duplicando la base gravable y con ello también se acarrearía su inconstitucionalidad.

Instituto de Investigaciones Legislativas

aZA/pmeMT