

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA DOBLE TRIBUTACIÓN DEL BOLETO DE ORNATO EN EL DEPARTAMENTO DE
GUATEMALA**

JULIO BYRON MÉNDEZ SANTOS

GUATEMALA, JULIO DE 2014

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA DOBLE TRIBUTACIÓN DE BOLETO DE ORNATO EN EL DEPARTAMENTO DE
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JULIO BYRON MÉNDEZ SANTOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, julio de 2014

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	MSc.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Jorge Mario Yupe Cárcamo
Vocal:	Lic.	Dixon Díaz Mendoza
Secretario:	Lic.	Marco Tulio Escobar Herrera

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Emilio Gutiérrez Cambranes
Vocal:	Licda.	Wendy Isabel Rodríguez Aldana
Secretario:	Lic.	Juan Ramiro Toledo Álvarez

RAZÓN: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 43 de Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Lic. EDGAR ALFREDO CAMPOS SALAZAR
COL. 6513 TEL. 2368-7444



Guatemala, 30 de abril de 2014.

Doctor BONERJE AMILCAR MEJIA ORELLANA
Jefe de la Unidad de Tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho



En atención al nombramiento que me fue conferido, en el cual se me designa como asesor de tesis del bachiller: JULIO BYRON MÉNDEZ SANTOS, en la elaboración del estudio intitulado: **“LA DOBLE TRIBUTACIÓN DEL BOLETO DE ORNATO EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA”** y como lo establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me refiero a lo siguiente:

- a) El contenido científico y técnico de la tesis en cuestión permite estudiar el tributo denominado boleto de ornato y como es exigido por algunas municipalidades de una forma ilegal cuando se tributa más de una vez, contraviniendo el principio constitucional que prohíbe la doble o múltiple tributación.
- b) Métodos y técnicas de investigación que se utilizaron son el método analítico, sintético, inductivo, deductivo y científico y como técnicas la de encuesta y técnica bibliográfica dándole así un enfoque real al trabajo de tesis.
- c) Se corroboró la correcta redacción, utilizando lenguaje técnico jurídico de un futuro profesional del derecho. En el trabajo de investigación que nos ocupa, considero que el estudiante en su conclusión discursiva nos deja claro que el tributo del boleto de ornato, es en beneficio a las municipalidades del país y este podría ser más efectivo si se recauda en una forma debida, con apoyo del Organismo Legislativo para que reforme la ley y se establezca mecanismos para que este tributo se aproveche mejor.



Lic. EDGAR ALFREDO CAMPOS SALAZAR
COL. 6513 TEL. 2368-7444

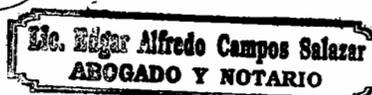
- d) Se implemento graficas que reflejan tendencias en base a encuestas realizadas a las personas.
- e) Considero que el trabajo de tesis contribuye al análisis y estudio para estudiantes y profesionales en la rama del derecho administrativo y derecho tributario sobre la doble tributación del boleto de ornato en el departamento de Guatemala y su posible solución.
- f) Se ha hecho una argumentación e interpretación del trabajo de tesis con el objeto que sirva en el campo científico como contenido teórico o informativo para consulta para profesionales y estudiantes sintetizado en la conclusión discursiva.
- g) Para la elaboración de la tesis se utilizó consulta de libros, tesis, sitios de internet y leyes que permitió el desarrollo del trabajo de tesis.

En base a lo antes manifestado opino, que se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación del informe final tesis; por lo tanto declaró: Que no soy pariente dentro de los grados de ley del estudiante y emito DICTAMEN FAVORABLE, a efecto de que se continúe con el diligenciamiento correspondiente.

Atentamente,

Lic. EDGAR ALFREDO CAMPOS SALAZAR

Abogado y Notario
Colegiado número 6513





USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 26 de junio de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JULIO BYRON MÉNDEZ SANTOS, titulado LA DOBLE TRIBUTACIÓN DEL BOLETO DE ORNATO EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi guía y mi luz en todas las etapas de mi vida y en especial por brindarme la oportunidad de cerrar un ciclo de mi vida, cumplir uno de mis anhelos y poder compartirlo con mis seres queridos.
- A MIS PADRES:** Mirna Aracely Santos Santos y Julio Byron Mendez Gonzalez, por darme la vida, sus enseñanzas, por inculcarme valores y ayudarme a alcanzar este logro, los quiero mucho.
- A MI HERMANA:** Joselin Andrea Mendez Santos, por su apoyo incondicional.
- A MI FAMILIA:** Por su apoyo y consejos.
- A MI NOVIA:** Brenda Argentina Rodriguez Ocampo, porque inesperadamente llegaste a mi vida para estar a mi lado en cada momento y en especial en esta etapa y poder compartir este triunfo contigo, te amo.
- A MIS AMIGOS:** Lorenzo, Luis, Luis Santizo, Andrei, Lisandro, Denise, Claudia, Lucia, Alejandra, Jaquelin, Cristina, Ligia, Gaby, Adriana, Eva, por formar parte de mi formación como profesional, compartir buenos y malos momentos, Dios los bendiga.
- A LOS PROFESIONALES:** Que me han brindado una mano amiga.
- A:** La Tricentennial University of San Carlos of Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por albergarme en sus aulas y permitirme recibir sabiduría.



PRESENTACIÓN

La presente investigación se realiza en base a variables que se generan por el problema en el pago del tributo denominado boleto de ornato en el departamento de Guatemala, como consecuencia de la aplicación indebida de normas tributarias por parte de las municipalidades del país, incurriendo en ilegalidad al momento que establecen los parámetros que utilizarán para cobrar el boleto de ornato a los vecinos.

La investigación que se realizó está inmersa en la rama del derecho público y dentro de esta se entra a conocer el derecho tributario, derecho administrativo y derecho constitucional.

El problema se investigó desde el contexto histórico para conocer el origen del tributo y llegar a abarcar el problema en la actualidad, con una noción más amplia al momento de la delimitación al departamento de Guatemala.

El objetivo de estudio es el boleto de ornato y la doble tributación, para lo cual se estudió a la municipalidad como ente encargado de la recaudación.

La presente investigación logró establecer las falencias en la aplicación de la ley por parte de las municipalidades, a raíz de lo cual se dan varias recomendaciones, que buscan la debida aplicación del ordenamiento jurídico común en armonía con la Constitución Política de la República de Guatemala.



HIPÓTESIS

La falta de un control, asesoría y eficiencia en el cobro del arbitrio de ornato municipal, por parte de las administraciones municipales representa en sí, un menoscabo en las finanzas de los municipios del país, para que puedan cumplir con sus objetivos y la finalidad que demanda la ley. La imposición del doble tributo con relación al boleto ornato no es el medio para captar más recursos y para financiar los gastos del municipio, las autoridades ediles para poder llevar a cabo su plan de trabajo, es importante que busquen unificar el pago de un boleto de ornato único para toda la República para que todos los vecinos contribuyan con el municipio del cual son vecinos a efecto que no se violenten principios constitucionales y caer en una doble o múltiple tributación.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Conforme a los datos recabados por medio del método de investigación de cuestionario, hay una clara inclinación por parte de los interrogados en el sentido que hace falta el manejo adecuado en cuanto a la recaudación en el tributo del ornato municipal, para que el sujeto pasivo de la obligación tributaria cancele dicho tributo como corresponde y una sola vez, así evitar lo que sucede en la práctica que busca mediante mecanismos de presión recaudar el tributo del ornato municipal pidiendo, que acredite dicho pago en la municipalidad en la que realiza el trámite, no importando que éste ya se hubiera cancelado en la municipalidad donde reside actualmente o donde labore el sujeto si este es descontado por planilla por parte del patrono.

Es el caso, que con las opiniones que recabe por parte de los interrogados se logró establecer que la hipótesis planteada se comprueba ya que en la mala práctica del sujeto activo de la obligación tributaria, de una forma ilegal se obliga a hacer una doble o múltiple tributación a las personas que requieran hacer un trámite en una entidad pública o privada, no importando que ya hubieren realizado dicho tributo o bien ya se le hubiere descontado el mismo por parte del patrono pero aun no se ha entregado la constancia que lo acredite.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Administración pública municipal.....	1
1.1. Breves antecedentes.....	1
1.2. Definición de derecho administrativo.....	4
1.3. La administración municipal.....	6
1.4. Funciones del municipio.....	15
1.5. Características del municipio legalmente.....	15
1.6. Elementos del municipio.....	16
1.7. Organización interna de los municipios.....	17

CAPÍTULO II

2. Marco jurídico de los municipios.....	19
2.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	19
2.2. Ley General de Descentralización.....	21
2.3. Código Municipal.....	23



	Pág.
2.4. El Instituto de Fomento Municipal (INFOM).....	24
2.5. La función de las gobernaciones departamentales.....	26

CAPÍTULO III

3. El arbitrio del ornato a nivel municipal.....	29
3.1. Antecedentes.....	29
3.2. Definición de ornato.....	30
3.3. Características del ornato municipal.....	31
3.4. Elementos fundamentales del ornato municipal.....	32
3.5. Objeto de recaudación del boleto de ornato y sus deficiencias.....	34

CAPÍTULO IV

4. La doble tributación del boleto de ornato en el departamento de Guatemala y la necesidad de solución a la problemática planteada.....	39
4.1. Análisis del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala y las razones de la doble tributación.....	39
4.2. La aplicación real de la legislación y la propuesta de solución a la problemática planteada.....	42
4.2.1 Necesidad de reformas al Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala.....	42



4.3. Otras propuestas de solución a la problemática planteada.....	44
4.3.1. Que se cobre este arbitrio a personas jurídicas.....	44
4.3.2. Favorecer la descentralización municipal y sistematizar el control del pago de arbitrios municipales a nivel de la República de Guatemala especialmente en lo que corresponde al pago del boleto de ornato anualmente.....	45
4.3.3. Necesidad que se regule una ley ordinaria de manera más completa, respecto al pago de tributos municipales.....	49
4.3.4. Necesidad que cree la ley que conforma estados federados para fortalecer la autonomía municipal, que radique en el fortalecimiento de la captación de recursos propios de sus ciudadanos para mejora de sus propios intereses.....	60
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	63
ANEXOS.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	87



INTRODUCCIÓN

La presente investigación se realiza en virtud que se cree que en Guatemala existe deficiencia en la debida aplicación de las normas tributarias por las municipalidades del país, incurriendo en ilegalidad al momento que establecen los parámetros que utilizarán para cobrar el boleto de ornato a los vecinos, por lo que se hace necesario realizar la investigación a efecto de dar un aporte jurídico del tema.

Como objetivo alcanzado por la presente investigación es ampliar la información que tienen las personas como sujeto pasivo del tributo denominado boleto de ornato, se determino el origen, ente encargado de la recaudación, si se cumplen los fines del mismo y que normas se incumplen al momento de hacer la recaudación.

La hipótesis que se comprueba con la investigación es que efectivamente las personas tributan más de una vez el impuesto denominado boleto de ornato en un mismo periodo impositivo, por la aplicación indebida de la norma que lo regula por parte de las municipalidades del país y por implementar mecanismos obsoletos para realizar el cobro del mismo.

Las áreas del conocimiento que se abordan en los cuatro capítulos que integran la presente tesis, son el derecho tributario, derecho constitucional y administrativo. Derecho administrativo, ya que por medio de este indica los órganos a través de los cuales actúa la administración pública en lo que respecta a las normas del funcionamiento. Derecho constitucional, en virtud que de la carta magna se derivan principios de carácter constitucional objeto de la presente investigación. Y derecho tributario, porque a través de esta rama se estudian las normas jurídicas, por medio de las cuales el estado ejerce su poder tributario, con el objeto de cumplir con el gasto público.

Dentro del contenido capitular, en el capítulo primero me refiero a breves antecedentes del derecho municipal, definición de derecho administrativo, administración municipal, funciones, elementos, características todas de los municipios, capítulo que pretende



establecer el aporte previo a entrar a conocer al tema principal; capítulo segundo, me refiero al marco jurídico legal que abarca la investigación; capítulo tercero, se establece arbitrio de ornato municipal, antecedentes, definición, características, elementos, objeto y deficiencias, en este capítulo se pretende estudiar el arbitrio de boleto de ornato desde su origen; capítulo cuarto, se entra a analizar la doble tributación del boleto de ornato en el departamento de Guatemala, estudio del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, aplicación real de la legislación y solución a la problemática, capítulo que su objeto es para establecer la violación al principio constitucional que prohíbe la doble o múltiple tributación en el caso concreto mediante el pago del boleto de ornato y sus recomendaciones.

Dentro de los métodos de investigación utilizados es el inductivo ya que el planteamiento del problema se fundó a partir de casos en particular, para establecer el actuar general por parte del ente recaudador y el método científico fundamentado en principios y normativas que no se aplican correctamente, así también se implementó la técnica de cuestionarios que se realizaron a diversas personas, para tomar en cuenta las opiniones de los entrevistados en el trabajo final.

La presente investigación logró establecer las falencias en la aplicación de la ley por parte de las municipalidades, a raíz de lo cual se dan varias recomendaciones, que buscan la debida aplicación del ordenamiento jurídico que rige en determinado lugar y siendo que en un estado democrático regido por la Constitución Política de la República de Guatemala, es de importancia respetar los principios fundamentales que en ella se establecen, considero que este es un buen aporte para que en un futuro se pueda discutir por autoridades pertinentes.

CAPÍTULO I

1. La administración pública municipal

1.1. Breves antecedentes

Antes de abordar el tema propio de la administración pública a nivel municipal resulta importante analizar primeramente aspectos relacionados con el derecho administrativo a nivel general y municipal, y por ello dicho concepto según el profesor Libardo Rodríguez Rodríguez, en su obra Explicación Histórica del Derecho Administrativo, establece: "Que es parte de un proceso histórico que se divide en fases, siendo que en la primera cubre la época de finales del siglo XVIII, que puede identificarse como la etapa de la formación, esta se remonta a la filosofía política y concepción del Estado, que ha tenido gran relevancia en los años de mil ochocientos y que se impusieron en la Revolución Francesa de 1789, y la segunda parte que se remonta a finales del siglo XIX hasta nuestros días que la podemos denominar etapa de la consolidación, siendo estos acontecimientos constituyen la fuente más próxima para determinar el Derecho Administrativo tal como se concibe actualmente".

Además, la concepción de Estado de Derecho tuvo repercusiones favorables para la conformación de este derecho, el derecho administrativo. En efecto el profesor Libardo Rodríguez Rodríguez establece: "Si el Estado de derecho, básicamente la concepción de que las normas jurídicas son obligatorias no sólo para los gobernados o súbditos del estado, sino para los gobernantes del mismo".

A pesar de lo anterior, refiere el autor Libardo Rodríguez Rodríguez: "Que el hecho del sometimiento de las autoridades a unas normas jurídicas, no implica necesariamente la aparición y la existencia del Derecho Administrativo, pues como lo ha demostrado la evolución histórica, para que pueda afirmarse la existencia de esta rama del derecho en un Estado determinado, se requiere que estas normas constituyan un cuerpo especial, y diferente de las que regula la actividad de los gobernados es decir, los llamados particulares. Lo anterior quiere decir que la concepción de Estado de Derecho, a pesar de ser la fuente del Derecho Administrativo, no implica necesariamente la existencia de esa rama jurídica, pues pueden existir como de hecho existe en la comunidad de Estados, unos, en los cuales se reconoce claramente esa existencia mientras que otros son reticentes a ese reconocimiento." ¹

Se resume para las fases anteriores, indicando que el derecho administrativo como tal, tiene su origen como una rama especializada de derecho dentro de una concepción y creación del derecho francés originado en la Revolución Francesa de 1789 y producto de una concepción evolucionista que fue consolidando dicha concepción.

"La formación de ese conjunto especial de normas jurídicas para la administración del Estado diferentes de las que regulan la actividad de los particulares, se vio estimulada por un hecho histórico muy particular producido con el triunfo de la revolución francesa, consistente en que los hombres de la revolución tuvieron un especial temor frente a los jueces, por cuanto en la etapa previa a la revolución los administradores de justicia de la época se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey,

¹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/16.pdf>. Explicación histórica del derecho administrativo. Pág.295

cuando estaban en desacuerdo con ellas, por lo cual, temían que los jueces de la época pos-revolucionaria, aplicaran la misma estrategia cuando estuvieran en desacuerdo con las decisiones de los nuevos gobernantes. Para enfrentar ese temor, adoptaron una decisión contradictoria con la filosofía revolucionaria, consistente en prohibir a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la administración, con lo cual en la práctica, esta última quedaba sin control, situación que afectada gravemente la concepción de Estado de Derecho en la medida en que el principio consistente en que los gobernantes estaban sometidos al ordenamiento jurídico, quedaba en la realidad como un simple postulado teórico, sin significado práctico. Por lo que se emitió una prohibición legal en la que se decía que las funciones judiciales son y continuarán siendo separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de prevaricato, inmiscuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos, a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones. Este principio fue elevado a categoría constitucional.”²

Otro acontecimiento importante dentro de la historia del derecho administrativo en general se encuentra en el denominado “Fallo Blanco, proferido por el Tribunal de Conflictos francés en 1873 que se constituyó en el símbolo del nacimiento de esta rama jurídica, por cuanto en él, si bien, no por primera vez ni como principio general, pero si de manera más clara y expresa, se consagró el principio consistente en que la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales, diferentes a los aplicables de las relaciones entre los particulares, afirmación que constituye la base de la existencia del Derecho Administrativo.”³

²Ibid. Pág. 297

³Ibid. Pág. 299

1.2. Definición de derecho administrativo

“El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. El poder encargado normalmente de la administración pública es el Ejecutivo, aunque no es el único”.⁴

Se puede afirmar que el derecho administrativo abarca el estudio de:

- a) La organización y la estructuración del órgano encargado normalmente de la función administrativa.
- b) Las formas de obtener el patrimonio y finanzas que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar su función.
- c) Las facultades que tiene el poder público en relación a la función administrativa.

Existen distintos criterios para definir el concepto de Derecho Administrativo⁵ inicialmente fue concebido como una simple gama de leyes administrativas, es decir, un conjunto de leyes relativas a la administración del Estado. Luego, se pasó a la concepción de que, en rigor, solamente se trataba del conjunto de normas y principios que regulaban la

⁴ Burham P. Beckwich, citado por Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 23

⁵ Eric Meza Duarte. **Manual de derecho administrativo**. 1ª Ed. Guatemala. Ed. Nacional 2004. Pág.41

organización, funcionamiento y actividad del poder ejecutivo. Sin embargo, ante la convicción de que gran parte de las necesidades colectivas eran satisfechas a través del funcionamiento de servicios públicos, se pensó que eran éstos lo esencial del derecho administrativo y, por tal razón, esta rama del derecho debía ser concebida como el conjunto de normas jurídicas relativas al establecimiento y desarrollo de los servicios públicos. No faltan, sin embargo, otros criterios bastante amplios, como verbigracia, aquellos que afirman que el derecho administrativo regula todas las relaciones entre el Estado y los administrados o que es un conjunto de normas y principios encaminados todos a la realización de los fines de aquel.

De conformidad con lo anterior, se señalan a continuación tres definiciones a saber:

1. Para Manuel María Díez el derecho administrativo es: “El complejo de principios y normas de Derecho Público Interno que regula la organización y la actividad de la Administración Pública.”⁶
2. En la doctrina argentina, Miguel Marienhoff dice que derecho administrativo: “Es el conjunto de normas y de principios de derecho público interno que tiene por objeto la organización y funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones inter orgánicas e inter administrativas y las de entidades administrativas con los administrados.”⁷ De acuerdo a este autor, se concibe como un conjunto de

⁶ Díez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Tomo I. Biblioteca Ameba Buenos Aires, 1963. Pág. 264

⁷ Marienhoff, Miguel S. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo I. Pág. 264

normas jurídicas y principios de derecho público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control.

3. Para el tratadista francés Alessandro Rochild el derecho administrativo es: "Aquella rama del derecho público que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares".⁸

Después de ver las definiciones que anteceden, como aporte personal defino al derecho administrativo como una rama del derecho público que comprende el conjunto de principios, doctrinas, teorías y legislación que estudian y regulan la administración pública estatal y sus relaciones con los administrados.

1.3. La administración municipal

En primer lugar conviene hacer un análisis histórico de lo que ha sucedido dentro de la administración pública en general, tomando en consideración en primer término partiendo que el Estado se encuentra integrado por tres elementos fundamentales que son el territorio, la población, el gobierno o la autoridad, organizado para proteger a la persona y la familia y su fin supremo es realización del bien común. El marco en que se desenvuelve la administración municipal, es el municipio, en tal virtud se hace imperativo conocer los aspectos generales de esta entidad de derecho público. Son muchas las opiniones que se

⁸ Rothschild, Alessandro. *Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés*. Pág.45

han expresado a cerca del origen del municipio, pero hay dos tendencias dominantes sobre el particular:

En cuanto a la teoría sociológica o jusnaturalista, es la que explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuestas por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Según Miguel Acosta: “Los vínculos que unen o los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. El municipio nace espontáneamente, no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia.”⁹

La teoría legalista afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley. Es así, como el municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud.

El tratadista Manuel Ossorio define al municipio como: “En algunos países de América, consistía en la casa consistorial. También llamado Municipalidades jurídicamente, una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y particulares intereses”.¹⁰

⁹ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Editorial Porrúa: Pág. 121

¹⁰ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Edición electrónica.

Gabino Fraga, define municipio como: “El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial”.¹¹

En el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece lo siguiente “Autonomía municipal. Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes, emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

El fundamento legal del surgimiento del municipio se encuentra contenido en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala que indica que, “El territorio de la república se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios...”

El Código Municipal no establece una definición clara pero el Artículo siete indica: “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones...”

El Artículo dos del mismo cuerpo legal mencionado establece: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación

¹¹ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. México 2002. Editorial Porrúa. Pág.85.

ciudadana en los asuntos públicos... organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

El municipio: “Se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el derecho natural y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado”.¹

El municipio lo puedo definir como institución autónoma de derecho público que en el ejercicio de su poder regula las relaciones sociales de los vecinos que residen en el, a través del alcalde municipal.

Respecto a los antecedentes de los municipios, también cobran relevancia lo que sucedía en el caso de los “municipios romanos, que se caracterizaban por lo siguiente:

1. Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.

¹ Ossorio, Manuel. Ob.Cit. Edición electrónica.

2. Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma. Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interior de los municipios, el régimen era popular unas veces y más o menos autocrático, otras.

El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad. Las ciudades, los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominación romana, que después se vio influenciada de alguna manera por la dominación visigoda, pero el Municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio romano.

La dominación árabe, no cambio fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad. Los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales.

Para los romanos, físicamente se asimila el municipio con la ciudad, o lo que es lo mismo, se le da la categoría de ciudad a las circunscripciones territoriales organizadas de conformidad con la *lex julio municipalis*. Los representantes de dichas ciudades eran designados por el pueblo congregado en asamblea y por determinado tiempo. Estas organizaciones estaban formadas por órganos deliberantes y ejecutivos.

El municipio romano tenía patrimonio propio pues gozaba de rentas y propiedades además de los tributos de los ciudadanos, en base a ello pudo desarrollar una vida próspera prestando servicios públicos en beneficio de sus vecinos.

Desde el punto de vista político el municipio dio provecho a Roma pues en base a ello logró un equilibrio de fuerza que vino a consolidar la unidad del Imperio. Muy distinto al municipio de la edad media, el municipio romano tuvo un carácter más administrativo que político.”¹³

“Como producto de la invasión de los germanos se suscitan una serie de transformaciones en el municipio romano, surgiendo así el municipio visigodo o visigótico, que con su carácter fundamentalmente rural viene a contradecir el carácter urbano exclusivamente del primero”.¹⁴

¹³ http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6919.pdf. **Antecedentes del municipio**. pág. 15-16

¹⁴ Can Si, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. Guatemala (s.e.) 1964: Pág. 6

“El municipio español fruto de la cultura romana y germana se transforma totalmente con la invasión árabe del año 711. La autoridad máxima administrativa de los municipios durante la invasión Mozarabe (cristiano que vivió mezclado con los musulmanes), está a cargo de un funcionario llamado Al-Cadi (juez o alcalde) en este Estado se encuentra el municipio español al realizarse la conquista, formándose luego las instituciones denominadas comitati cuya jefatura recae en un conde; las funciones de éstas instituciones eran de carácter judiciales, donde nace el municipio, medieval. La diferencia entre la comitati y el concejo era el origen de sus facultades en la comitati sus facultades provenían de una delegación que hacía el rey en el Concejo era por atribución popular en la elección de la Asamblea. Al concejo pasan todas las atribuciones de la Asamblea General (conventus públicos vicinorum) trayendo como consecuencia el nacimiento del regimiento o conjunto de regidores, representantes de los vecinos, que por el hecho de estar reunidos en un solo cuerpo origina el ayuntamiento, como representación del gobierno local”.¹⁵

De acuerdo con el autor Rafael Gilbert, citado por Efrén Córdova “el término ayuntamiento, no alude a una entidad sino más bien a un acto; el acto de reunirse los vecinos como los variados elementos que participan en el gobierno del municipio. Es solo posteriormente que esa denominación se emplea para sustituir a la de regimiento o conjunto de regidores y hacer así referencia del cuerpo colegiado que tendrá a su cargo la deliberación, orientación y resolución de los asuntos que afecta el procomún”.¹⁶

¹⁵Ob. Cit. Pág. 17

¹⁶ Córdova, Efrén. **Curso de gobierno municipal**. México. Ed. Porrúa 1991. Pág. 72



“El patrimonio del ayuntamiento español estaba formado por los tributos de los vecinos los bienes inmuebles propios del rey por botín de guerra. Como consecuencia del descubrimiento de América, España amplía sus dominios imponiendo su cultura y costumbres a las nuevas tierras descubiertas. Es así como en América se fundan ayuntamientos con el sistema español siendo el primero en el nuevo mundo el fundado por Cristóbal Colón en 1,499 en la Isabela, Santo Domingo, en donde el descubridor designo autoridades para el gobierno de dicha población. Como se puede ver el municipio es una de las figuras de organización política más antigua del mundo; y suelen estudiarse antecedentes en derecho romano y en derecho español medieval, como precedentes del municipio actual, se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad”.¹⁷

“El municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos. El municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad da carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas. Dado el origen, la evolución y la actividad presente de los municipios,

¹⁷Ob.Cit. Pág.18

parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas”.¹⁸

Elementos del municipio según los autores de derecho administrativo: El tratadista Guillermo Varas, indica: “Que la municipalidad se asemeja al Estado, está constituida por elementos externos e internos, los externos los forma la población y el territorio comunal, los internos los atributos del poder público de que dispone que le permite dictar reglas, verdaderas leyes en general y común aplicación, impersonales, coactivas y sancionadoras, llamándose ordenanzas, reglamentos, y simples acuerdos y las hace cumplir por medio del poder ejecutivo del Alcalde; sancionando a los infractores por los medios legales indispensables y asimismo, dispone de los recursos financieros, no solo para asegurar su existencia sino para realizar su labor administrativa y social”.¹⁹

“De lo anterior puede observarse que entre el Estado y el municipio existe similitud entre los elementos y atributos, pues ambos actúan como poder público y persona privada. En resumen el autor Guillermo Varas, sostiene que el Municipio cuenta con tres elementos esenciales que son: Personal, formado por la población, el territorio, y el poder público como anteriormente se indicó.”²⁰

¹⁸ Martínez Morales, Rafael. **Derecho administrativo municipal**. México. Ed. Porrúa 1990. Pág. 159

¹⁹ Sáez Varas, Guillermo Ernesto. **Derecho administrativo**. Santiago de Chile. Ed., Nascimento 1940. Pág. 130

²⁰ Ibid. Pág.19

1.4. Funciones del municipio

De acuerdo al Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, son:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos,
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios...

1.5. Características del municipio legalmente

Dentro de las más importantes:

1. La relación permanente de los ciudadanos respecto a su vecindad.
2. Organización en una institución de derecho público, para la realización del bien común de todos los habitantes de su distrito.
3. Se cuenta con una organización administrativa municipal, de conformidad con lo que establece en primera instancia, el Artículo 140 de la Carta Magna que indica que el Estado

de Guatemala está organizado para garantizar a sus habitantes el goce de su derecho y libertades. El municipio como parte integral de Estado, de acuerdo al Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el cual ordena la división del territorio de la República para su administración en departamentos y éstos en municipios.

1.6. Elementos del municipio

De acuerdo al Código Municipal y los de mayor relevancia según mi criterio, son:

1. Población: La población está integrada, por el conjunto de seres humanos que habitan dentro de las fronteras territoriales de cada Estado. Población como concepto público administrativo, es el conjunto de individuos sujetos al Estado por su imperio que regula la vida jurídica social. El Artículo 11 del Código Municipal indica “que el municipio está constituido por todos los habitantes de su circunscripción territorial”.
2. Territorio del municipio: De acuerdo al Artículo 23 del Código Municipal el territorio es: “El distrito municipal, que es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad”.

3. Capacidad Económica: Derivada de la asignación anual que hace el Organismo Ejecutivo en el Presupuesto General de Ingresos del Estado.

1.7. Organización interna de los municipios

a. El concejo o corporación municipal. El concejo es: “Ayuntamiento. Uno de los nombres que se da al municipio. Organismo deliberativo de la Municipalidad y el que dicta las resoluciones y ordenanzas en materia de su competencia, correspondiendo la función ejecutiva municipal a los alcaldes o intendentes.”²¹

De acuerdo con el diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc.

b. El alcalde municipal. Se puede decir que es la figura central en el gobierno municipal. El nombre tiene origen etimológico de la voz alcalde, y en la enciclopedia jurídica, dice que es: “Rancia y enjundiosa institución esta del Alcalde, cuyo vislumbre se remonta a los más remotos tiempos. En los albores de las primitivas comunidades, desde que se forma el embrión de la familia y de la grey, aparece la autoridad paternal de los pueblos y se conserva todavía a través de las generaciones, bajo la investidura que llega a nosotros con la denominación de “alcaldes”, los cuales vienen a ser, en muchos de sus

²¹ Ossorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 681



aspectos, herederos de aquella jefatura que ejercieran los patriarcas en el seno de las poblaciones sedentarias. De ellos, recibe, pues, la autoridad municipal su origen genuino en la historia, su sanción en el Derecho y en las leyes, y alcanza configuración y desarrollo pleno en las costumbres de Roma”.²² En el sistema administrativo guatemalteco es el ejecutor de las decisiones que se toman en el concejo municipal.

- c. Síndicos y concejales. El Artículo 54 del Código Municipal refiere que son los “miembros del órgano de deliberación y de decisión, formando parte de la Corporación Municipal y sus atribuciones son: a) Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales. b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda. c)...”.

²² Nueva enciclopedia jurídica, Varios Autores, Tomo II, Barcelona. Ed. Francisco Seis S.A. 1983. Pág. 524



CAPÍTULO II

2. Marco jurídico de los municipios

2.1. Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala dedica el capítulo VII al Régimen Municipal, en el Artículo 253 se reconoce que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, las cuales les corresponde:

1. Elegir a sus propias autoridades;
2. Obtener y disponer de sus recursos; y
3. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para cumplir con el deber antes encomendado, tienen la facultad para emitir las ordenanzas y reglamentos necesarios.

La Constitución Política de la República de Guatemala con notas de jurisprudencia nos amplía más sobre que es la autonomía municipal indicando que: "En virtud de lo anterior, la autonomía municipal podría percibirse como la capacidad de autoadministrarse, ello en concordancia con los artículos constitucionales citados y cuanto más fuerte sea la autonomía municipal esta reflejara directamente un Estado descentralizado y en buena medida, democráticamente maduro y avanzado, de allí deriva, lo necesario de consolidar condiciones para el ejercicio de la autonomía municipal, transfiriéndole facultades y

competencias, dentro de ellas el de emitir las normas reglamentarias atinentes al ordenamiento de la construcción de su respectivo Municipio con el fin de conservar el **ornato**, urbanismo y medio ambiente de su circunscripción”. (Gaceta 104. Expediente 4328-2011. Fecha de sentencia: 07/06/2012.)

En el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala se indica que el gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

La autonomía según el criterio que nos brinda la Constitución Política de la República de Guatemala con notas de jurisprudencia en su Artículo 253 es: “el municipio goza de autonomía para la gestión de sus intereses, la cual no debe de entenderse como soberanía, sino como aquella particularidad dada en función de su respectivo interés, como un derecho a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, siendo dicha autonomía local de carácter administrativo no político”. (Expediente 4328-2011. Fecha de sentencia: 07/06/2012.)

En el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un 10% del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje es distribuido en la forma que la ley determina y destinado por lo menos en un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante se podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación



adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

En el artículo antes citado se puede notar que dentro del presupuesto general de ingresos ordinarios del estado, se incluye un 10% para las municipalidades del país, haciendo una distribución de dicho porcentaje en la misma norma constitucional, quedando un 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura, servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes; de lo anterior puedo deducir que parte de la asignación presupuestaria que le corresponde a las municipalidades va designada a servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de determinada región, necesidad que también se pretende satisfacer con el tributo del boleto de ornato y aun así se puede notar que existe precariedad en la prestación de los mismos y la infraestructura pública.

2.2. Ley general de descentralización

Esta ley resulta de interés si se toma en consideración que las municipalidades y los gobiernos municipales en sí, son parte de un sistema descentralizado de la actividad gubernamental central, y esto tiene mucha relevancia específicamente en lo que respecta a la ley de la materia. Sin embargo, únicamente se hará referencia a aspectos muy puntuales dentro de este apartado. En el Artículo dos de la Ley General de Descentralización se indica: "Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación

de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

En el Artículo cuatro de la Ley de General de Descentralización indica los principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo, siendo los principales según mi criterio:

1. La autonomía de los municipios. Ya que son creados como una entidad de derecho público por orden constitucional o por medio de disposición emitida por el congreso con capacidad plena para adquirir derechos y obligaciones.
2. La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. Es lo que se busca con la descentralización del poder ejecutivo.
3. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza. Con la política de descentralización se busca que los servicios públicos lleguen sin exclusión a todas las personas.

2.3. El Código Municipal

Esta normativa es la más importante en cuanto a la función de las municipalidades motivo por el cual voy a citar algunos artículos que considero de relevancia:

En el Artículo cinco del Código Municipal se regulan los principios que rigen la función administrativa municipal: “Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable”.

En el Artículo siete del Código Municipal, se indica: “El municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este código”.

En el Artículo 68 del Código Municipal se indica: “Competencias propias del Municipio. Las competencias propias deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio o por mancomunidad de municipios y son las siguientes: a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado; alumbrado público; mercados; rastros; administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados; **limpieza y ornato...**”.



El Artículo 72 del Código Municipal regula: “Servicios públicos municipales. El municipio debe regular y prestar los servicios público municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas...”.

El Artículo 100 del Código Municipal regula: “Ingresos del Municipio. Constituyen ingresos del Municipio: a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional, el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio; b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio; c)...”

Los Artículos 68, 72 y 100 del Código Municipal pueden relacionar con del decreto 121-96 Ley de Arbitrio de Ornato Municipal, siendo a través de la cual se regula el arbitrio denominado boleto de ornato a favor de las municipalidades del país.

2.4. EI INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL (INFOM)

Según Alonso, C., Lautaro, R. y Edrei, I. el INFOM es: “El Instituto de Fomento Municipal, también conocido como INFOM, es una organización estatal de Guatemala cuyo objetivo es apoyar a las municipalidades de la República de Guatemala en la promoción de su desarrollo mediante la prestación de servicios directos y el otorgamiento de asistencia técnica y financiera de diversa índole”.



Decreto Legislativo 1132 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, ley que regula el funcionamiento de esta entidad estatal.

Legalmente el INFOM se le define como una entidad estatal autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada para promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal y en general en el desarrollo de la económica de los municipios.

Con la asistencia técnica y financiera que se brinda por parte del INFOM las municipalidades deberán generar un mejor control sobre los servicios básicos y los recursos naturales del municipio.

Consideró que en beneficio al ornato municipal, algunas de las obras de infraestructura en la que las municipalidades deben invertir para apoyar la economía local son los siguientes: Agua potable, drenajes, mejoramiento de calles y avenidas, telefonía, energía eléctrica, aéreas verdes, centros de acopio y cuerpos de bomberos.

Las municipalidades deben mantener el control sobre la calidad y el precio de los servicios esenciales con apoyo de su comisión económica para identificar prioridades con intervención de representantes de los beneficiarios, y en caso de obras de monto elevado buscar financiamiento necesario.

2.5. La función de las gobernaciones departamentales

Se puede decir teóricamente que las gobernaciones departamentales, son entidades representantes del gobierno central o del ejecutivo en cada una de las regiones del territorio nacional de Guatemala. Estas se rigen como parte de las funciones y competencias del Ejecutivo que se encuentran contenidas en el Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Dentro de las normas más importantes de resaltar en este aspecto, se encuentran:

1. Artículo 1º. **Ámbito de la ley.** La presente ley desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo.
2. Artículo 2º. **Competencia del Organismo Ejecutivo.** Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.
3. Artículo 4º. **Principios que rigen la función administrativa.** El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo, han de ejercitarse en el orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.



De acuerdo a lo anterior, se debe señalar que en la realidad, estas entidades no cumplen una función esencial en el desarrollo del país, y que vienen a realizar funciones que tienen mucha similitud con lo que realizan las municipalidades del país, aunque en algunos casos, también se debe considerar que trabajan en conjunto, sin embargo, resulta muy difícil considerar esta situación para todos los casos, pues las municipalidades y los gobiernos centrales, no siempre se encuentran en común acuerdo, pues difieren de ideología política unos y otros, habiendo por un lado una duplicidad de funciones y por el otro, un cargo o cargos públicos decorativos o relevantes para los intereses políticos de los gobernantes de turno y del partido político imperante, en todo caso.



CAPÍTULO III

3. El arbitrio del ornato a nivel municipal

3.1. Antecedentes

Dentro de los antecedentes principales que se toman de referencia para describir el origen de este tipo de tributo en Guatemala, se puede resumir en los siguientes acontecimientos:

1. "Se establece que este arbitrio fue creado durante el gobierno de José Maria Reyna Barrios, quien tomó posesión el 15 de marzo del año de 1892. El mandatario tenía el ideal de convertir a la ciudad de Guatemala, en un pequeño Paris.
2. Uno de los principales fines que tuvo este arbitrio para la Municipalidad de Guatemala, fue la construcción del Paseo de La Reforma y otros bellos edificios que se encuentran en los alrededores.
3. A través del tiempo este arbitrio se destinó a los fondos de las alcaldías, como entes encargados del cuidado del municipio. Finalmente el primero de enero de 1997 se creó

el Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala en el que se estableció el arbitrio denominado boleto de ornato.”²³

4. En la actualidad, es un arbitrio que todo ciudadano debe cancelar los primeros días del mes de enero de cada año, con carácter obligatorio. Al respecto el Código Municipal establece en el Artículo 67 que, el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.
5. Existe una tabla por ley que rige la forma y el monto en que debe cancelarse con respecto a este arbitrio y se cuantifica dependiendo de los ingresos mensuales de los contribuyentes, que van desde trescientos a doce mil quetzales en adelante y de cuatro quetzales a ciento cincuenta quetzales respectivamente.

3.2. Definición de ornato

Guillermo Cabanellas, al referirse al ornato lo define como: “un adorno, arreglo, atavió”, y cuando describe al ornato público indica que “una de las finalidades o manifestaciones de

²³ <http://www.munigate.com/index.php/component/content/article/101-boletoornato/1263-origenboleto>

la actividad municipal en lo tocante a la policía urbana, que se refiere sobre todo respecto decorativo de las varadas, a los jardines y paseos públicos”.²⁴

El Diccionario Enciclopédico Océano, refiere que: “ornato proviene del latín ornatos que quiere decir adorno o atavío siendo este aquello que provee de hermosura o mejor parecer a las personas o cosas, o las composturas que sirven para el adorno”.²⁵

En general, el ornato es la gama de elementos materiales organizados dentro de un espacio territorial que genera armonía, una mejora en el medio ambiente, y hace posible la recreación y desarrollo de los habitantes de dicho ámbito territorial, siendo una forma de embellecer el entorno natural o artificial.

3.3. Características del ornato municipal

Dentro de las principales y de acuerdo a las definiciones anteriores, se pueden señalar las siguientes:

- a) Es útil pues tiene un enfoque directo que fomenta la tranquilidad, valores sociales y recreación, dentro de un ambiente de agradable para los habitantes.

²⁴ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. (8 tomos, edición 25). Buenos Aires: Editorial Heliasta 2003. Pág. 178

²⁵ **Diccionario enciclopédico océano**, tomo I, s-autor. Ediciones Lernet 2000. Pág. 1170

- b) Es sinónimo de arquitectura y de limpieza, y en este tema, no extrañaría que hubiera intervención de profesionales de la arquitectura o bien la ingeniería, así también el lugar debe estar limpio para ser agradable y arquitectónico.

- c) Constituye un atractivo visual para los ciudadanos que habitan determinado territorio o lugar así también para lo turistas o visitantes, pues generalmente se materializa a través de parques, aéreas deportivas, en general, un ambiente que se encuentre sano y agradable, que proporcione a las personas una estancia tranquila y comfortable.

- d) Constituyen un beneficio social pues favorece a una colectividad dentro de un territorio determinado y dirigido a través de una autoridad. Para que se cumpla todo lo anterior, se deben emplear recursos, los cuales son obtenidos de los arbitrios municipales, en el caso del pago del denominado boleto de ornato.

3.4 Elementos fundamentales del ornato municipal

- a) Sujeto activo: que en este caso, lo constituyen las autoridades que son los encargados no solo de la recaudación del impuesto para contribuir al ornato de las ciudades en el caso de las municipalidades, sino también, son los ejecutores de dichas obras.



- b) Sujeto pasivo: De acuerdo al Artículo dos del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, se encuentran obligadas al pago de este arbitrio todas las personas guatemaltecas o extranjeras domiciliadas que residan en cada jurisdicción municipal y que se encuentren comprendidas entre los dieciocho y los sesenta y cinco años de edad. Se incluyen dentro de esta obligación, los menores de dieciocho años, que de conformidad con el Código de Trabajo tengan autorización para trabajar. Así también establece las personas que están exentas de dicho pago, contenido en el artículo 13 de la misma ley citada, y dice que son los mayores de sesenta y cinco años, las personas que adolezcan de enfermedad física o mental que les impida trabajar y que no obtengan ingreso alguno, las personas jubiladas por el Estado, las municipalidades, entidades autónomas y entidades de la iniciativa privada, quienes obtengan ingresos mensuales hasta por trescientos quetzales.
- c) También existe un elemento subjetivo en el caso del ornato en si, y se encuentra constituido en la mente humana, sus emociones y sentimientos internos que influyen en la realidad social, y que inspiran las ideas para la creación de obras artísticas físicas, arquitectónicas y materiales que hacen viable el ornato en las ciudades.
- d) Así también un elemento objetivo que es el real, y se refleja a través de obras, diseños, ambientes arquitectónicos que hacen posible el mejoramiento del ornato.



3.5. Objeto de recaudación del boleto de ornato y sus deficiencias

Es evidente que el crecimiento poblacional, que si bien por un lado, podría constituir un beneficio en lo que respecta a la recaudación de este arbitrio, también lo es que se producen fenómenos que afectan el cumplimiento del mismo, como por ejemplo, la migración campo-ciudad, las ciudades dormitorio y los centros de trabajo que se encuentran concentrados fundamentalmente dentro del perímetro urbano de los departamentos especialmente actividad que se ve gravemente afectada, si se analiza lo que sucede en el caso de la ciudad capital de Guatemala.

Esto también es derivado de la concentración en estas zonas geográficas de los servicios públicos y de los centros de trabajo, y que hace posible que las personas tengan que tener dos residencias, por ejemplo, residir en el área urbana durante la semana, y su residencia correcta o habitual, la tienen fincada en el interior de la república de Guatemala.

Esto provoca que los actos y contratos que se realizan por parte de los ciudadanos se hagan en uno u otro lugar, indistintamente, y que en muchos casos, como se pretende demostrar en el desarrollo de este informe de investigación, que se tenga que efectuar una doble tributación por los requisitos que se exigen en la presentación de esta obligación materialmente hablando con respecto a los lugares en donde se realizan gestiones administrativas municipales, por parte de los ciudadanos.



Si se tuviera un control sistematizado de carácter electrónico comunicado a nivel municipal, podría verificarse que el ciudadano realice un solo pago del boleto de ornato indistintamente en donde lo haya realizado y que no necesariamente para un trámite administrativo tenga que volver a efectuar el pago del mismo, pues como ya se dijo antes, se convierte en una doble tributación.

Por otro lado, resulta importante considerar que este tributo que se efectúa a inicios de cada año constituye un ingreso permanente para las municipalidades, y que si bien puede estar destinado a los fines para los cuales fue creado, en muchos casos, pareciera que la poca transparencia con la que se manejan los recursos públicos, incitan a la población a considerar que los fines de este impuesto no se están cumpliendo, aunado al hecho de que se ha evidenciado malversación de fondos de las comunas por alcaldes, que incluso varios de ellos, se encuentran en la cárcel y otros pendientes de que se declaren con lugar procesos de antejuicios, precisamente por el cobro indebido de impuestos, así como de la poca transparencia y el mal destino que se hace de los recursos municipales.

Un ejemplo de lo dicho anteriormente, resulta de lo que se sabe por la ciudadanía guatemalteca, a través de los medios de comunicación social, en el caso del Alcalde Municipal de Antigua Guatemala, Chinautla, San Miguel Petapa, Villa Nueva, y otros casos.

Por otro lado, también resulta evidente que si se compara los fines de este impuesto que se hace obligatoriamente por parte de los ciudadanos, inclusive, que en la realidad existe

una doble tributación por parte de los ciudadanos o sujetos pasivos, derivado de las formas en que residen y trabajan en diferentes lugares y para ello, amerita que haya efectuado el impuesto en el lugar donde reside o en el lugar donde trabaja para determinados tramites de carácter administrativo, lo cual es una realidad vivida y que no puede ser refutable, también lo es que no se hace evidente, a excepción en el caso de la comuna de la ciudad capital de Guatemala, el hecho de que se empleen algunos recursos específicamente para los fines por los cuales se creo, como sucede en el caso de favorecer el ornato, si se toma en cuenta lo que esta sucediendo con el medio ambiente, que es un tema que va ligado al tema del ornato de las ciudades.

Hace falta ver la situación en que se encuentran algunas comunidades, en donde ni poseen parques apropiados, y mucho menos arreglos que conlleven mejorar sus parques centrales, como sucede en el caso del parque de Antigua Guatemala, Escuintla, Villa Nueva, Chinautla, que no refleja que los montos que perciben anualmente y en forma permanente sean empleados para ese fin.

Por otro lado, el problema de la basura y la ubicación de basureros, que también es otro tema que se encuentra vinculado al ornato, es evidente que no refleja el buen empleo de dichos recursos para estos fines.

El problema entonces, no radica únicamente en la doble tributación si se pudiera verificar a través de una transparencia del manejo de los fondos de que los mismos son bien empleados, inclusive, podría hasta permitirse esa doble tributación que sucede en el caso

de los ciudadanos que lo hacen, por lo que el problema trasciende a lo tributario y lo social, en virtud de que la sociedad exige al Estado y en este caso al municipio actuar con el objeto de mantener el orden, respeto y paz social.

Cuando se enfoca el pago de este tributo a las municipalidades para los fines de acuerdo a la ley, es que amerita que las funciones y competencias que tiene la municipalidad al respecto es mantener el ornato del municipio, es decir, procurar estrategias y medidas para el cuidado, conservación y mejoramiento, teniendo especial énfasis en los parques, plazas, calles y sitios de convivencia social.

Citando un ejemplo de lo que sucede en otras ciudades, resultado de importancia para quien escribe hacer referencia lo sucedido en Madrid, España, cuando la Licenciada Josefina López de Mendoza señalaba que: "En el año de 1850 se diseñaron muchos paseos, avenidas, calles con linderos arborizados, rodeados de áreas verdes con paisajes interesantes y pintorescos. En Aranjuez, verdadero sitio real rural, las calles arboladas se ampliaron para limitar paseos y huertas, convirtiéndose en un elemento canónico del tratamiento vegetal y caminero del espacio dieciochesco y logrando que a lo largo de su recorrido se sucedieran gradualmente los paisajes así como conectar el medio palaciego y el medio rural. Afirmando que la clase burguesa, concibe los espacios verdes como depósitos y regeneradores de aire en el espacio edificado y los árboles como agentes poderosos de higiene pública, indicando además que posteriormente ocurrieron disputas en la planeación urbana debido a la modernización de la ciudad, en algunos casos los



espacios verdes tuvieron que ceder ante la necesidad de la falta de camino, tuberías y cableados de índole público”.²⁶

²⁶ Gómez Mendoza, Josefina. <http://www.habitat.ar.upm.es.com.html>. Día de consulta Internet 22-9-2013.



CAPÍTULO IV

4. La doble tributación del boleto de ornato en el departamento de Guatemala y la necesidad de solución a la problemática planteada

4.1. Análisis del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala y las razones de la doble tributación

Tal y como se ha estado relacionando en este trabajo, es evidente que existen circunstancias dentro de la realidad guatemalteca, en donde se puede determinar que se efectúa por parte de varios ciudadanos una doble tributación, la cual constitucionalmente se encuentra prohibida.

El Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el principio de capacidad de pago, en cuanto refiere que el sistema tributario debe ser justo y equitativo, y para dicho efecto, las leyes tributarias serán estructuradas conforme este principio. En el mismo artículo constitucional se encuentra implícito un principio tributario de carácter constitucional que prohíbe la doble o múltiple tributación interna y tributos confiscatorios.



La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 243 nos brinda una definición legal de la doble o múltiple tributación la cual es: Cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o periodo de imposición.

Según Juan Carlos Luque: “habrá que tener en cuenta que la doble o múltiple tributación se tipifica cuando un mismo contribuyente está sometido al pago de más de un impuesto, de igual naturaleza, por el mismo hecho generador, por idéntico periodo, aplicado por más de un ente político, que tenga el correspondiente poder originario para crearlos.”²⁷

Si bien a través del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala se regula este arbitrio y no se establece nada respecto a que tengan que efectuar una doble tributación del mismo los ciudadanos, la realidad demuestra otra cosa tal y como se ha venido analizando. Lo anterior, tomando en consideración la situación en que se encuentran especialmente los ciudadanos del departamento de Guatemala, en donde es evidente y notorio, así también de lo cual los vecinos se han enterado por medio de los distintos periódicos y otros medios de comunicación social, respecto a que para realizar los trámites personales como la obtención de licencia, pago de impuestos y en general, acudir a alguna institución pública, se tiene que presentar el respectivo boleto de ornato, pero que corresponda al lugar en donde el vecino está efectuando dicho trámite, y no precisamente del lugar donde el vecino lo hubiere comprado o adquirido, lo cual lo obliga necesariamente a que compre otro boleto de ornato y generalmente esta situación sucede en los municipios de Guatemala, Mixco, Chinautla, Santa Catarina Pinula, etc., todos del

²⁷ Luqui, Juan Carlos. **La Obligación Tributaria**. Buenos Aires. Pág. 166.



departamento de Guatemala, en relación a la ubicación de permanencia de los vecinos en la ciudad capital, lo cual implica que éstos tengan que adquirir un boleto de ornato en sus municipios y otro boleto de ornato para la ciudad capital o viceversa.

Este decreto tuvo como motivación principal, a lo que refiere a la autonomía municipal y lo que al respecto establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a que son los encargados de recaudar los recursos necesarios para los servicios públicos locales para lo cual pueden obtener y disponer de sus propios recursos.

El Artículo 4 del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, refiere que el lugar de pago deberá hacerse en la tesorería de cada una de las municipalidades del país, en los bancos del sistema y sus agencias, o con empresas privadas, con las cuales la correspondiente municipalidad suscriba los contratos respectivos. Como se observa, no se indica nada respecto a que el pago deberá hacerse obligadamente en el lugar donde resida el sujeto pasivo, o el lugar donde labore el sujeto pasivo o que obligaciones tiene el sujeto pasivo para con este impuesto, especialmente si reside o labora en lugares distintos, como sucede en la realidad, y que es lo que esta ocasionando la problemática que se plantea a través de este trabajo de investigación.

Ahora bien, el Artículo seis del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, se refiere al pago único y dice que la persona que hubiere hecho efectivo el pago del arbitrio, estará obligada a demostrar tal situación y como consecuencia, no estará obligada a pagarlo nuevamente si por alguna razón tuviere que cambiar de domicilio,



circunstancia que en la realidad no se interpreta de la misma manera como el legislador lo instituyó en dicha norma administrativa, por las razones ya enunciadas.

4.2. La aplicación real de la legislación y la propuesta de solución a la problemática planteada

4.2.1. Necesidad de reformas al Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala

Se propone reformas de la ley en el sentido siguiente:

1. Se debe establecer que el fin de la recaudación de este arbitrio es favorecer el ornato de las áreas que tienen a su cargo las municipalidades mejorando el ornato, lo cual amerita que no solo se recaude el mismo a las personas individuales, sino también fundamentalmente a las personas jurídicas que hacen uso de estos derechos con mayor énfasis especialmente por las actividades lucrativas y comerciales que realizan.
2. Para el pago de este arbitrio de las personas jurídicas, como sucede en el caso de la tabla impuesta en cuanto a la obligación tributaria de las personas individuales se deberá crear una tabla para el pago de este impuesto por parte de las personas jurídicas.

3. Se deberá implementar un sistema automatizado para la recaudación específica de este impuesto, que permita que una persona que ya efectuó el pago en cualquier espacio territorial de la Republica de Guatemala, no tenga que volver a hacerlo, pues con ello, se estaría evitando una doble tributación.

4. En cualquier banco del sistema se debe tener el control electrónico de las cuentas de las municipalidades del país para el pago de este impuesto, por lo que deberán estar facultados para extender constancia de dicho pago a la persona interesada que lo solicite y que haya efectuado dicho pago en su oportunidad.

5. Se debe también considerar el mecanismo para la transparencia del gasto municipal derivado de lo recaudado en el caso del boleto de ornato en forma anual con intervención de la Contraloría General de Cuentas y estableciendo la obligación municipal de publicar en los diarios del país, en que forma se ha invertido dicho impuesto a más tardar el año siguiente de que se recaudo.

4.3. Otras propuestas de solución a la problemática planteada

4.3.1. Que se cobre este arbitrio a personas jurídicas

Tal y como se ha venido desarrollando la presente investigación, la contribución al ornato de las ciudades, se deriva no solo de la importancia de ello, sino al deterioro que se provoca del mismo, y en este sentido, tiene mucha relación la actividad que realizan las empresas o personas jurídicas, y no solamente las personas individuales, por lo que se debe considerar que el tributo también debe contar con otro sujeto pasivo, como son las personas jurídicas.

Es por ello, que debe proceder la reforma al Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, precisamente para incluir el pago de dicho tributo por parte de las personas jurídicas que residen en un territorio determinado.

De acuerdo a lo anterior, la reforma debe ir establecida en el Artículo dos del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, que se refiere a los sujetos pasivos, incluyendo lo que respecta a las personas jurídicas.



4.3.2. Favorecer la descentralización municipal y sistematizar el control del pago de arbitrios municipales a nivel de la república de Guatemala especialmente en lo que corresponde al pago del boleto de ornato anualmente

Dentro de los fundamentos para esta propuesta, se puede considerar lo siguiente:

A. Es innegable que de conformidad con la Constitución Política de la República Guatemala, el Estado de Guatemala administrativamente se encuentra conformado dentro de un sistema centralizado. La tendencia que se aspira es la descentralización de acuerdo a lo que se ha venido analizando en éstas líneas, sin embargo, no existe de hecho esa descentralización, tal como debiera concebirse, por cuanto, todas las instituciones, incluso, el hecho de la autonomía municipal puede estar en duda, si se considera que el presupuesto general de la nación es el que debe alcanzar para cubrir todas las necesidades de los guatemaltecos dentro del quehacer de las instituciones propias de la administración pública.

B. Esto ha sido un problema fundamentalmente porque, el desarrollo casi nunca llega a los municipios y departamentos más remotos en el interior de la república, pese a que la gran mayoría de la población se encuentra concentrada en el área rural, y en este caso, también resulta siendo poco efectivo el pago del determinado boleto de ornato. Adicionalmente a este problema se le debe sumar el hecho del poco acceso a gozar de los beneficios que gozan los ciudadanos capitalinos, la población indígena, que también, vale decir, que es la que conforma la mayor parte de la población

guatemalteca, y que precisamente reside en su mayor parte en el interior de la república, es decir, en el área rural.

C. Esta situación de alguna manera ha sido prevista por el legislador constitucional especialmente el constituyente del año mil novecientos ochenta y cinco, al considerar la posibilidad de que el Congreso de la República tuviera la facultad de modificar el sistema administrativo de gobierno, de tal suerte que es el objeto de la presente propuesta, es determinar la conveniencia de cambiar el régimen administrativo existente, derivado de la facultad legal que la misma Constitución Política de la República de Guatemala le otorga al legislativo.

D. El principio de autonomía, como su nombre lo indica requiere en el caso de la administración pública, como aquel proceso en el cual, el Estado resulta ser independiente económica, política, social, culturalmente, etc., y basado en la realidad actual, este principio es relativo, por cuanto, las personas y los Estados se necesitan mutuamente entre si, y por lo tanto, quien escribe comparte el criterio de Burhan Beckwich que en su obra sobre Economía socialista, refiere que no existe la autonomía de los Estados y de las personas para actuar dentro de un mundo civilizado y que por ello, necesita de los demás. Pues, referida la autonomía como parte del desarrollo, esto si es importante, especialmente para el Derecho Administrativo. Se define como desarrollo de la sociedad al proceso de transformación relacionando los problemas que afrontan las comunidades entendiendo como, desarrollo social al conjunto de medidas o de actuaciones gubernamentales destinadas a atender los problemas sociales de los grupos de menores posibilidades.



- E. Se utiliza la expresión desarrollo social como todo lo que tiene por finalidad mejorar directamente los niveles de vida de la población, mediante la utilización de los resultados de la actividad económica, asegurando el bienestar de los grupos humanos educación, vivienda, salud, alimentación y nutrición, actividades recreativas, atención a grupos especiales, servicios sociales, condiciones de trabajo, seguridad social y defensa social. Trata de una serie de servicios que satisfacen necesidades que los individuos, la familia y los grupos intermedios, no pueden satisfacer plenamente.
- F. El Desarrollo Social también se concibe como un conjunto de servicios prestados a los ciudadanos, tales como la seguridad social, los servicios sociales, la política de vivienda. Y a determinadas prestaciones directas a sectores más necesitados. Aquí se expresa una política social que es instrumento para una más justa, progresiva y equitativa distribución de los ingresos y un modo de humanizar la situación de la clase trabajadora y de los grupos menos beneficiados por el crecimiento económico.
- G. Se entiende por desarrollo social, la transformación de la población por medio de acciones que satisfacen sus necesidades y problemas, puesto que la situación actual de nuestro país es la falta de apoyo real, tanto del gobierno local como el gobierno central, que son los encargados de velar por el desarrollo de la sociedad, aunque se necesita la participación de la población en su propio desarrollo. Entendiendo como desarrollo social, “todo lo que tiene por finalidad mejorar directamente los niveles de



vida de la población, mediante la utilización de los resultados de la actividad económica asegurando la educación, alimentación y nutrición.”²⁸

- H. Cuando se habla de desarrollo, es necesario tener estrategias de desarrollo que lleven el propósito de combatir la pobreza a través de la generación de empleos e ingresos de la población. Por lo tanto, es importante centrar en el área productiva y en el ambiente, alrededor de la cual se deben promover proyectos de desarrollo social, de infraestructura y servicios básicos de apoyo, complementándola con acciones y proyectos en el área de justicia, democracia y gobernabilidad en departamentos y estos a su vez en municipios, sin perjuicio de la búsqueda de nuevos sistemas de parcelamiento administrativo, atendiendo a criterios económicos, sociales y culturales (Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala).
- I. Esta autonomía en el desarrollo social, puede verse marcada o influenciada fundamentalmente por la actividad que realizan las gobernaciones departamentales y especialmente las municipalidades del país.

²⁸ Burhan Beckwich. **Economía socialista**. Alemania. Ed. Fiedich Heimann 1990: Pág. 90

4.3.3. Necesidad que se regule una ley ordinaria de manera más completa, respecto al pago de tributos municipales

No cabe duda que lo que respecta a los tributos municipales, no existe una normativa específica de igual manera sucede en el caso de que los impuestos únicamente son autorizados por el Congreso de la República de Guatemala, y las circunstancias por ello, se vuelven de carácter político y muchas veces, con pocos acuerdos, es imposible que el desarrollo llegue a todas las regiones del país.

La idea de regionalización del país es importante y fortalece, como se ha venido señalando la descentralización y la autonomía de los municipios para que a través de las distintas municipalidades, los tributos municipales, como sucede en el caso del pago del boleto de ornato, sea de utilidad, transparente y efectivamente cumpla los fines para los cuales se instituyó en los años de mil ochocientos, como se ha venido desarrollando en el presente trabajo de investigación.

Es por ello, que se hace indispensable que exista una ley ordinaria de carácter tributaria que regule los tributos municipales, dentro de los cuales se establezca lo que respecta al pago del boleto de ornato.

Dentro de los aspectos fundamentales que se deberá tomar en cuenta para la conformación de la misma se encuentran los siguientes:

A. La ley debe ir encaminada en función de darle mayor autonomía a los municipios, pensando en un sistema federado para la división política, económica y administrativa



del país. Esto provocaría que funcionara el presupuesto de acuerdo a las necesidades inmediatas de la población afectada y que eso contribuyera a mejorar las condiciones socioeconómicas imperantes.

B. A pesar de lo anterior, ha habido intentos por reformar este sistema administrativo de operar del Estado, precisamente porque no es nada equitativo, y dentro de esos intentos, se encuentran los siguientes:

1. Mancomunidades de municipios: Esta forma de organización se encuentra regulada en el Código Municipal. En esta norma se establece que se conforman para realizar en mejor forma sus actividades, ejecutar programas, proyectos u obras, o para prestar servicios, dos o más municipios pueden asociarse y formar una mancomunidad. Incluso un municipio puede pertenecer a más de una mancomunidad. Se constituyen mediante acuerdos tomados por los Concejos Municipales de las municipalidades que las integran, y tienen personalidad jurídica propia. En los estatutos se deben señalar los fines o los objetivos de la mancomunidad, el tiempo de vigencia, los aportes de los municipios que la integran, la forma de integración de su junta directiva y el procedimiento para reformarla o disolverla.

2. En el caso de la concesión de servicios públicos. Estas formas también se regulan en el Código Municipal. Los Concejos Municipales pueden decidir si prestan los servicios en forma directa, es decir, que los atienden a través de sus propias oficinas administrativas. También pueden darlos en concesión, lo que significa encargar a personas particulares, que pueden ser individuales o jurídicas, la administración de uno o varios servicios públicos, como el servicio de agua, la recolección de basura, el



transporte urbano, etcétera. El único servicio que no se puede dar en concesión es de los mercados, terminales de mayoreo o centros de acopio. El plazo de la concesión no puede pasar de 25 años y el concesionario está obligado a cumplir con las ordenanzas y reglamentos municipales relacionados con el servicio concesionado.

3. También se ha regulado recientemente en el Código Municipal, las formas o mecanismos de organización de los vecinos. Los vecinos de un municipio pueden formar asociaciones de vecinos, las cuales obtendrán el reconocimiento de la personería jurídica al presentar el testimonio de la escritura pública de su constitución, ante el registrador civil del municipio. También pueden obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica las organizaciones formadas de acuerdo con las normas y tradiciones propias de las diferentes comunidades. En este caso, deberán ser inscritas al presentarse ante el registro civil correspondiente.

4. Han existido dentro de los procesos de descentralización, procesos de ajuste. Por proceso de ajuste o ajuste estructural se entiende el conjunto de medidas orientadas a ordenar la economía de un país, entre las que se encuentran: La creación o aumento de los impuestos, el aumento de la recaudación de tributos, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, la eliminación de los subsidios, la congelación de los salarios, disminución de los gastos corrientes del gobierno y del déficit fiscal (cuando los gastos del Estado son mayores que sus ingresos), la disminución de la inflación (alza constante de los precios de los bienes y servicios), la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio, privatización de empresas o de instituciones públicas y el cierre de otras. Se trata entonces de una serie de medidas llamadas de shock o de choque, que reducen la actividad económica, el empleo y el poder adquisitivo de los

salarios, causando un fuerte impacto en la población, especialmente en la de menores recursos, porque tiene menos posibilidades para defenderse o evitar los efectos negativos de las medidas. “Los procesos de ajuste aparecieron en América Latina a principios de la década de 1980 (la llamada década perdida porque nuestros países tuvieron un enorme retroceso en materia social y económica), cuando los problemas de la deuda externa y de la inflación se volvieron insoportables y los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) acudieron en ayuda de los países que tenían problemas, pero imponiendo condiciones muy duras para que las economías se ajustaran”.²⁹

5. Las medidas de ajuste tienen bastantes coincidencias o puntos comunes con las propuestas de los grupos de pensamiento neoliberal, quienes consideran que el mejor camino para el progreso es la absoluta libertad de mercado y la reducción del papel del Estado a garantizar los derechos individuales, así como, la seguridad pública, la certeza jurídica y el cumplimiento de los contratos. Algunos grupos de esta tendencia aceptan que el gobierno se encargue de ciertos servicios básicos como la salud y la educación, pero prefieren que subsidie a la demanda (es decir que el interesado escoja quien le da el servicio y que el gobierno le pague a ese prestador) y que se traslade la responsabilidad de los servicios a las comunidades, empresas u organizaciones sociales. Se trata de tener el Estado más pequeño que sea posible, lo que significa también un Estado más barato, por lo que deben reducirse los impuestos, especialmente aquellos que gravan las ganancias, porque desestimulan al inversionista. Este Estado reducido es también un Estado desertor, porque deja de lado las responsabilidades que tiene como promotor del bien común, y solamente se dedica a

²⁹ Linares Lopez, Luis Felipe. La descentralización en Guatemala. Fundación Soros Guatemala 2002. Pág. 25



garantizar que las personas compren y vendan todo tipo de bienes y servicios, incluyendo su fuerza de trabajo, con entera libertad y sin que el Estado trate de proteger al más débil, porque eso significa paternalismo y privilegios. Desde el punto de vista neoliberal modernización del Estado no significa un Estado que cumpla con su deber de garantizar a todos un nivel de vida digno. Modernizar el Estado significa reducirlo y dejar que el mercado, poco a poco, derrame el bienestar gracias al crecimiento económico y a la generación de más riqueza. Esa visión de lo que significa modernizar ha sido el fundamento para las políticas de privatización de ciertos servicios (teléfonos, correo, energía eléctrica), el cierre de instituciones descentralizadas (BANVI, INTA) y de oficinas del gobierno central, como las del Ministerio de Agricultura. Por supuesto que algunos servicios no corresponden realmente a la función del Estado, como los teléfonos, y que muchas instituciones no cumplían con los objetivos para los que fueron creadas y eran focos de corrupción, pero lo primero que debe evaluarse es si la institución es necesaria o no. Si es necesaria debe buscarse la forma de modernizarla y hacerla eficiente.

C. El tema de la descentralización debe abordarse políticamente y adoptarse medidas tendientes a mejorarla, derivado de las deficiencias anotadas arriba. La descentralización, como ya se ha señalado anteriormente, está estrechamente vinculada con el fortalecimiento del proceso democrático. Una de las razones de este vínculo se debe a que descentralización significa el reparto o distribución del poder entre diferentes instancias e instituciones. Como se ha visto en otras partes de este documento que, como ha pasado muchas veces en la historia de Guatemala, el centralismo es algo que siempre está presente en los gobiernos autoritarios o



dictatoriales. En una dictadura no se puede practicar otra forma de gobierno, porque la dictadura la descentralización es imposible.

D. Resulta entonces que una forma de fortalecer y de hacer sostenible la democracia es la distribución del poder de decisión y de los recursos entre varias instancias o niveles de gobierno, para que no exista un poder absoluto, que controle a los demás poderes del Estado, incluso a los organismos Legislativo y Judicial. Con el equilibrio de poder, se protegen más fácilmente los derechos de los ciudadanos y la identidad de las comunidades y de los pueblos, lo que tiene una gran importancia en un país de gran diversidad cultural como es Guatemala. Además, la democracia no es solamente la asistencia a las urnas electorales y el ejercicio del derecho a elegir y ser electo. La democracia es una forma de vida, que se practica en forma cotidiana. Para que eso sea posible, es necesario que haya espacios donde el ciudadano pueda participar, hacer democracia viva. Por otra parte, un Estado descentralizado no significa un gobierno central débil y sin autoridad. Descentralización es trasladar a otras instancias las facultades de decisión, la administración de los servicios y los recursos necesarios para el funcionamiento de esos servicios, pero eso no significa desmantelar y debilitar al gobierno central, este debe contar con la suficiente capacidad de atender las funciones que no pueden descentralizarse, para captar los recursos que permitan cubrir los gastos que demanda la ampliación y el mantenimiento de los servicios y además, como expresión de la voluntad popular, debe tener suficiente poder, para orientar, coordinar y regular el proceso de desarrollo del país. Se trata de un proceso participativo, de un nuevo estilo de gobernar, en el que las decisiones se toman buscando siempre el máximo consenso, en las instancias correspondientes, como son los consejos de



desarrollo. Un nuevo estilo que significa el respeto a la autonomía de las instituciones y también el respeto a la iniciativa de la sociedad organizada.

E. Para contribuir a los fines de la descentralización se debe tomar en consideración las características propias del país con la diversidad de culturas que tiene Guatemala. La realidad de occidente no puede ser conocida por un ciudadano que habita oriente por ejemplo, tan grave y distinta es la realidad de cada una de las regiones, que el trato debe ser totalmente distinto. La descentralización es también importante para la participación, porque permite que ésta tenga utilidad. La gente no se organiza sólo por el gusto de estar organizada, se organiza para alcanzar metas, para obtener beneficios. Y para eso debe hacer trámites, debe presentar solicitudes y tener la posibilidad de acudir a instancias donde la puedan escuchar y puedan darle una solución.

F. En un proceso participativo de descentralización o desconcentración los ciudadanos, o las organizaciones que los representan, encontrarán una oficina donde la persona que atiende tiene capacidad para resolver, no solamente es una ventanilla para recibir documentos. Y también encontrarán una instancia, un consejo comunitario o un consejo municipal de desarrollo, en donde puedan presentar sus problemas e identificar las soluciones a esos problemas.

G. La participación es entonces fundamental para que exista una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, porque tienen la certeza que dichas instituciones son útiles. Y esa confianza le da legitimidad y estabilidad a las instituciones del Estado y al sistema democrático. Cabe señalar que la participación en la toma de decisiones y en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos

de desarrollo es la forma de participación fundamental para la democracia, sin ella, la participación en la ejecución es solamente un medio para bajar el costo de las obras y descargar en la población, generalmente la más pobre, parte de las responsabilidades del Estado. Incluso ese tipo de participación se da en gobiernos centralistas y autoritarios, como ha sucedido a menudo en la historia de Guatemala.

H. Se necesita entonces un modelo de desarrollo integral que haga posible el crecimiento y que reduzca las diferencias en los ingresos. Porque si esas diferencias se mantienen como están actualmente o siguen aumentando, la sociedad guatemalteca, la economía de mercado y el sistema democrático no tienen futuro.

I. Además de que hay un imperativo moral, de solidaridad entre todos los seres humanos, hay también una cuestión de conveniencia para todos. Una de las condiciones indispensables para que el proceso de desarrollo pueda reducir la desigualdad social es que sea participativo.

J. Que todos los sectores, especialmente los más necesitados, participen en los procesos de toma de decisiones y tengan oportunidad de defender sus legítimos intereses. La única forma para encontrar soluciones que sean justas y equitativas es un proceso de diálogo social, donde cada sector defenderá sus intereses, pero reconociendo que existen otros intereses, de otros sectores, igualmente legítimos.

K. En cuanto a lo anterior, se debe considerar reformar a la Ley de Regionalización y la creación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Se crearon para formular políticas de desarrollo urbano y rural, con el aporte de todos los sectores, que tendrán

oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista y defender sus intereses. Así lo reconocen también los acuerdos de paz, cuando señalan, que el proceso de desarrollo debe ser democrático y participativo.

L. En el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se señala “el papel fundamental de los consejos de desarrollo urbano y rural para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural”.³⁰

M. Para que el proceso de desarrollo sea realmente participativo es indispensable que ese proceso sea también descentralizado y desconcentrado. Porque la centralización dificulta e incluso impide la participación y, en todo caso, le quita efectividad, porque las decisiones se toman lejos de los ciudadanos y no hay mucha posibilidad de información, de proponer medidas correctivas. La participación y la descentralización contribuyen también a que el proceso sea más eficiente, permiten que se utilicen mejor los recursos, aunque muchas veces la descentralización es más cara, porque necesita de la participación de muchas personas.

N. En conclusión se puede decir que en Guatemala, desde la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, es decir, desde 1985 a la fecha no se han registrado verdaderos procesos de descentralización, porque en todos los programas que se han presentado como tales, el gobierno central mantiene el control de una o de otra forma. Las más importantes medidas de descentralización son: la

³⁰ http://centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1815. La descentralización y desconcentración del área rural. Pág. 33.



transferencia del 10% constitucional y del IVA-PAZ a las municipalidades y el traslado de la recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) a las municipalidades que lo soliciten. En el caso de este impuesto, los escasos resultados que tienen en su recaudación la mayor parte de municipalidades, demuestran la necesidad de dos elementos indispensables en todo proceso de descentralización:

1. La adecuada preparación de la entidad que recibe la responsabilidad, a través de la capacitación y la asistencia técnica;
2. La legitimidad y confianza que debe tener la autoridad local.

O. Como se ha venido desarrollando el presente trabajo, se ha considerado relevante tomar en cuenta como base o principio, el contenido del artículo 224 Constitucional, que se refiere a la División administrativa. En cuanto al análisis de esta norma, se puede decir lo siguiente:

1. Cuando refiere que el territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. Es que evidentemente se hace una distinción de unos y otros, considerando que parte de los municipios son los departamentos, independientemente también de que existe una división por regiones comprendiéndolo en su aspecto más amplio.
2. También refiere que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar

constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Esto evidentemente debe reforzarse pues en la actualidad no se encuentra determinado en base a una realidad, sino que como se dijo arriba, esa división administrativa efectuada en los años sesenta se basó a aspectos teóricos que en la actualidad han perdido la razón de ser.

3. Esta norma refiere que a pesar de lo anterior, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

4. Como es evidente, esta norma constitucional da pie a que se reforme la misma, tomando como base la última parte de la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde se refiere a las reformas, y considerando lo que dice el Artículo 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala, respecto a cuáles son los requisitos para reformar cualquier Artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución Política de la República de Guatemala, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el Artículo o los Artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional. Así también, tendría que tomarse en consideración si hace falta cumplir con los requisitos que exige el Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que estipula Reformas por el



Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República de Guatemala la apruebe, con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados, las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después de que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta en base al Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

P. La conformación del Código Tributario Municipal, en donde se establezca la forma en que se obtienen los ingresos derivado de los impuestos a los ciudadanos dentro de las respectivas municipalidades, describiendo el objetivo de cada uno de ellos, como sucede en el caso del boleto de ornato.

4.3.4. Necesidad que cree la ley que conforma estados federados para fortalecer la autonomía municipal, que radique en el fortalecimiento de la captación de recursos propios de sus ciudadanos para mejora de sus propios intereses

De conformidad con lo que se ha venido analizando, es evidente que se hace indispensable que la problemática se aborde a fondo en el sentido de que se solucione la poca captación de recursos que se obtienen por parte de las distintas municipalidades, y como se dijo anteriormente, la poca capacidad administrativa hace viable que el desarrollo no llegue como se debe a determinadas regiones, y que el Estado no se interese por ello, sino al contrario, únicamente se ocupe de cumplir con el traslado de los fondos, dejando en manos de los alcaldes y consejos su administración, que en muchos casos, se ha

hecho un mal uso de dichos recursos, razones por las cuales, varios alcaldes municipales, se encuentran detenidos y presos actualmente.

En cuanto a ello, se hace indispensable que partiendo de lo que se debe interpretar del Artículo 224 constitucional, se debe tomar en consideración una ley ordinaria que regule una debida descentralización, en esta materia y que modifique las que existen, y que como mínimo debe contener:

1. Dentro de la exposición de motivos, se debe describir en que consisten los Estados Federados y su origen.
2. Definir como Estado Federal el que se caracteriza por ser una porción de territorio en la que sus habitantes se rigen por leyes propias en concordancia con sus necesidades, para un mejor aprovechamiento de los recursos obtenidos con el tributo del ornato.
3. Se deben implementar las principales características en que la Constitución se basa sobre tendencia a la descentralización administrativa, que no es más que el aumento de la autonomía de los municipios para que se cubran las necesidades latentes para determinado territorio en cuanto a su ornato.
4. Adicionalmente, se considera como de obligada referencia tanto desde el punto de vista histórico político como normativo, el desarrollo de los acontecimientos durante la década de la guerra interna, y luego el proceso de paz, a partir de la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala del año 1985, que es la que



actualmente rige y que permite modificar el sistema administrativo de regiones, para mejorarlos, lo cual tiene como objetivo fundamental determinar la necesidad de perfeccionar la democracia.

5. Dentro de esta ley, o junto a la misma, se podrían crear otras que tengan relación con la elección y remoción de los gobernadores de cada Estado, con relación al período de los poderes públicos en los estados, sobre el Régimen Municipal, la figura del Alcalde y su correspondiente elección, ley que tenga relación con la decisión de la Presidencia de la República de Guatemala, que regule los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y crear el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.
6. La estructura del Estado debe reformarse para crear modalidades de participación y negociación entre municipios con el gobierno central de manera que se comparta la responsabilidad de gobernar y que de una manera más directa, los ciudadanos comunes y corrientes tengan acceso a las autoridades locales.
7. La Ley Ordinaria que pretende se cree a raíz del contenido del Artículo 224 constitucional, se podría denominar: Ley de Descentralización de Competencias del Poder Público.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El arbitrio denominado boleto de ornato se encuentra instituido en el Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala y favorece a la función que ejercen las municipalidades para crear obras y prestar servicios públicos, en la actualidad no se le ha dado la importancia debida, ignorando los vecinos como sujeto pasivo del mismo, su verdadero destino y porque se ha convertido en un doble tributo para los guatemaltecos, ya que el ente recaudador del mismo exige su pago dos o tres veces al sujeto pasivo, al momento de llevar a cabo diversos trámites administrativos, lo cual es ilegal, por lo que debe en esta investigación se concluye que debe evitarse dicha problemática.

La Constitución Política de la República de Guatemala refiere en su Artículo 243 que está prohibida la doble o múltiple tributación, normativa que se debe integrar con el Artículo seis del Decreto 121-96 del Congreso de la República de Guatemala, que se refiere al pago único y estipula que la persona que hubiere hecho efectivo el pago del arbitrio, estará obligada a demostrar tal situación y como consecuencia, no estará obligada a pagarlo nuevamente, con lo que se tiene claro que existe regulación que se está violentando.

En esa virtud considero que le corresponde al Organismo Legislativo, realizar las reformas pertinentes a la ley específica y lograr que se aplique correctamente por el ente recaudador a través de mecanismos o recomendaciones puntualizados en el presente trabajo.



Para concluir siendo la ley la principal fuente del derecho administrativo, a las autoridades les corresponde, especialmente el Organismo Legislativo, crear otra normativa o modificar la existente a través de reformas a la misma, que tiendan a hacer más eficiente la función pública y favorecer la autonomía municipal, considerando que es de mayor beneficio para los ciudadanos donde el desarrollo social está detenido aún.



ANEXOS



ANEXOS

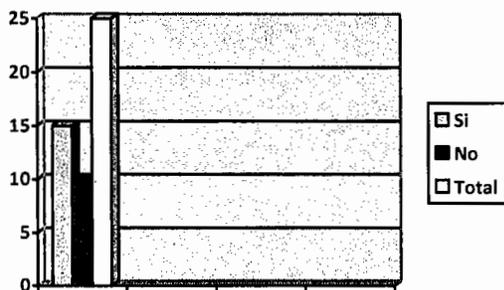
Presentación y análisis de los resultados del trabajo de campo

El trabajo de campo consistió en la realización de una entrevista a personas tomadas al azar y a abogados que acudían a la torre de tribunales, así como a dos funcionarios municipales de la ciudad capital, respecto al tema abordado en este trabajo, por lo que a continuación se presentan los resultados del mismo.

Cuadro No. 1

Pregunta: ¿considera usted que es importante el pago del boleto de ornato como ciudadano?

Respuesta	Cantidad
Si	15
No	10
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre año 2013.	



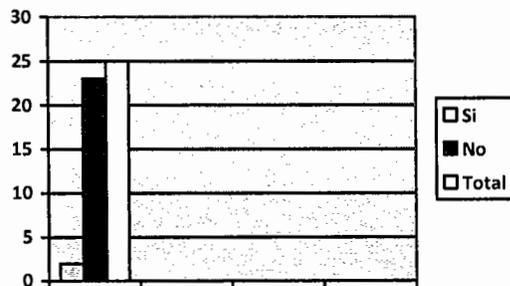


De acuerdo a la información anterior, es evidente de que no existe un criterio unificado entre los entrevistados respecto al pago de este arbitrio municipal, pues consideran que el mismo no tiene mucha utilidad y que en el parecer de algunos de los entrevistados, manifestaron que los fondos que se recaudan anualmente no se ven materializados en las obras para los cuales se destinaron de acuerdo a la ley, y que a excepción de lo que sucede en el caso de la ciudad capital, es evidente de que si parte de dichos ingresos se utilizan en decorar y favorecer el ornato, pero ello no se evidencia en el interior de la República, aunado al hecho de que se han estado gestionando ante los tribunales de justicia denuncias contra los propios alcaldes por actos de corrupción.

Cuadro no. 2

Pregunta: ¿Cree usted que los recursos que se obtienen del pago del boleto de ornato se emplean efectivamente en los fines del mismo?

Respuesta	Cantidad
Si	02
No	23
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre año 2013.	



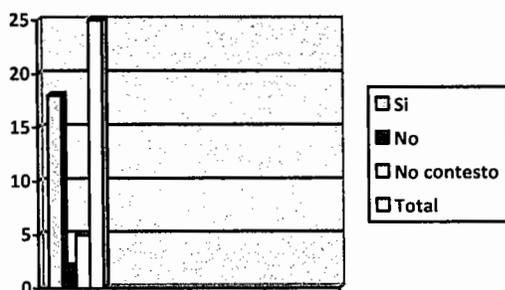


Conforme lo anterior, la mayoría de los entrevistados manifestaron que consideran generalmente los fondos que se recaudan del pago que los vecinos hacen del boleto de ornato anualmente no se emplean en los fines para los cuales se creó este tributo, y de alguna manera la presente respuesta se complementa con la pregunta anterior y el criterio manifestado por los entrevistados.

Cuadro no. 3

Pregunta: ¿Considera que existe diferencia entre los fines de los recursos obtenidos del boleto de ornato en la ciudad capital en relación a los del interior de la republica?

Respuesta	Cantidad
Si	18
No	02
No contesto	05
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre año 2013.	



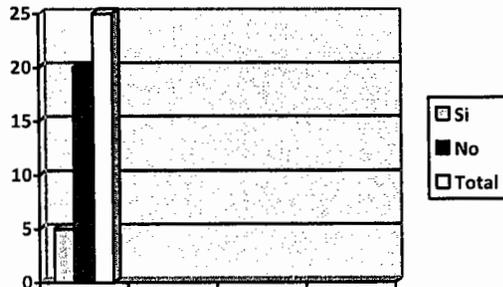


Conforme la información obtenida del cuadro anterior, es evidente de que la mayoría de los entrevistados consideran que el pago del boleto de ornato constituye una forma de obtener de los ciudadanos anualmente un monto extraordinario de dinero para cubrir los gastos propios de las municipalidades, y que generalmente no se esta pensando en ocuparlos precisamente para los fines para los cuales se creo, en virtud de lo que se puede palpar, especialmente en lo que sucede con las municipalidades del interior de la República.

Cuadro no. 4

Pregunta: ¿Cree usted que es correcto que se exija el pago del boleto de ornato a inicios de cada año para presentarlo en distintos trámites administrativos de los ciudadanos?

Respuesta	Cantidad
Si	05
No	20
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre año 2013.	



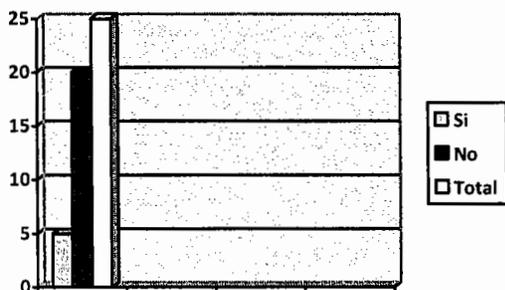


De conformidad con la respuesta anterior, los entrevistados en su mayoría estuvieron de acuerdo que el pago del boleto de ornato no tiene relación con los tramites diversos que se realicen por parte de los vecinos ante las distintas entidades públicas, y que a pesar que consideran que no se encuentra fuera de la ley, no esta en ley dicha exigencia, sin embargo, los ciudadanos han permitido ello, y en la actualidad, se ha vuelto una costumbre, el hecho de que para cualquier trámite personal, se tenga que contar con el boleto de ornato por la exigencia que los funcionarios y empleados públicos hacen del mismo, sin tener mayor fundamento legal.

Cuadro no. 5

Pregunta: ¿Cree usted que tiene relación el pago del boleto de ornato con los trámites diversos que hacen los ciudadanos ante las entidades públicas?

Respuesta	Cantidad
Si	05
No	20
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre año 2013.	



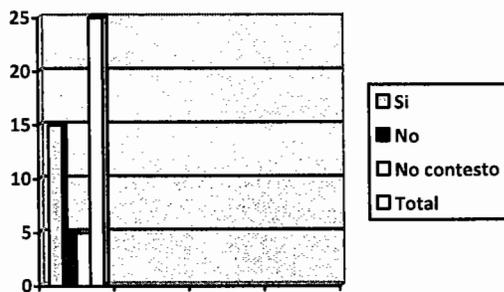


De conformidad con las respuestas anteriores es evidente de que la pregunta tiene relación con la anterior, especialmente en cuanto al criterio de los entrevistados respecto al pago del boleto de ornato, en cuanto a que este no tendría nada que ver con los tramites que durante el año realizan los ciudadanos ante la distintas entidades públicas y la exigencia prácticamente ilegal que se hace del mismo.

Cuadro no. 6

Pregunta: ¿Tiene conocimiento que generalmente los ciudadanos de los municipios del departamento de Guatemala, tienen que efectuar doble o triple pago del boleto de ornato para cumplir con los requisitos de las municipalidades de donde vive, donde trabaja y donde reside?

Respuesta	Cantidad
Si	15
No	05
No contesto	05
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre año 2013.	



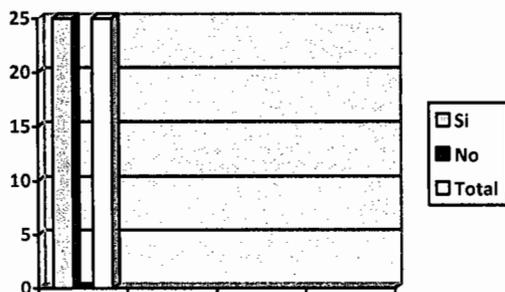


De conformidad con la información obtenida del cuadro anterior, es una verdad sabida el hecho de que generalmente los ciudadanos tengan que efectuar por dos o tres veces el pago del boleto de ornato al inicio o en el transcurso de cada año, precisamente por la exigencia que se hace del mismo cuando se tiene la necesidad de presentarse a entidades públicas a realizar diversas gestiones, y que ello trasciende también a entidades de carácter privado, como sucede en el caso de los bancos. Además, consideraron la mayoría de entrevistados que esto no debiera suceder, pues no se debe hacer una doble tributación de un impuesto como éste porque lo prohíbe de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Cuadro no. 7

Pregunta: ¿Considera que existe en el caso anterior, una doble tributación la cual no debe estar permitida?

Respuesta	Cantidad
Si	25
No	00
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre año 2013.	





De acuerdo a la respuesta anterior, es evidente que la misma tiene relación con la información relacionada en el cuadro número seis, y derivado de la situación que en la realidad o la práctica se da en cuanto al pago del boleto de ornato especialmente considerando lo que sucede en el departamento de Guatemala y sus municipios.

Cuadro no. 8

Pregunta: ¿Considera que la problemática planteada es conocida y que las autoridades no han hecho nada al respecto?

Respuesta	Cantidad
Si	25
No	00
Total:	25
Fuente: investigación de campo, septiembre del año 2013.	



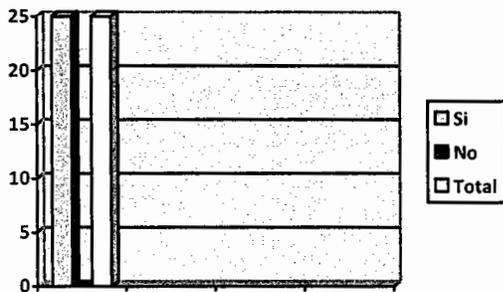


De acuerdo a la respuesta anterior, es un hecho notorio el hecho de que las autoridades municipales, especialmente de los distintos municipios del departamento de Guatemala tienen conocimiento de la situación en que se encuentran los ciudadanos cuando hacen efectivo el pago del boleto de ornato en varias oportunidades, porque este es exigido para diversos trámites personales que se realizan ante las dependencias públicas y que sin el cual no es posible que sean atendidos, siendo obligados prácticamente a hacer el pago de la doble tributación de este arbitrio, lo cual debería haber sido considerado por las autoridades y evitarlo, sin embargo, ninguna autoridad municipal afectada tomaría la decisión, puesto que representaría una limitación en la obtención de los recursos que provienen del mismo, en caso, pretendan evitarlo.

Cuadro no. 9

Pregunta: ¿Cree usted que se debe hacer un solo pago del boleto de ornato y no exigirse este en el trámite de cualquier asunto personal de los ciudadanos, indistintamente que habiten en un lugar u otro?

Respuesta	Cantidad
Si	25
No	00
Total:	25
Fuente: investigación de campo, septiembre del año 2013.	



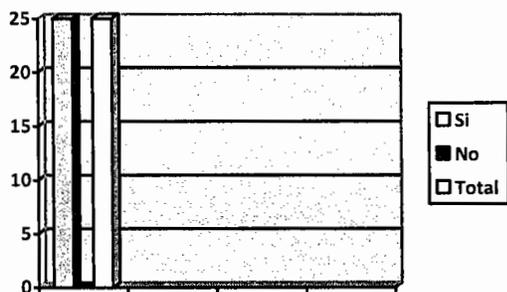


De conformidad con la respuesta anterior, es evidente que la totalidad de los entrevistados tienen claridad respecto a que el pago del boleto de ornato no tiene relación directa con la exigencia que en la actualidad se hace de la presentación del boleto de ornato para cualquier trámite administrativo de carácter personal que se efectúa ante las distintas entidades o dependencias públicas o privadas, y que además, se toma en consideración que generalmente los fines de dicho tributo no se cumplen por parte de las autoridades, por lo que debe haber una solución a la problemática de la doble tributación que se efectúa por parte de los ciudadanos, que se encuentran en estas circunstancias.

Cuadro no. 10

Pregunta: ¿Considera que debiera reformarse la ley en esta materia?

Respuesta	Cantidad
Si	25
No	00
Total:	25
Fuente: Investigación de campo, septiembre del año 2013.	





Por último, y tomando en consideración el criterio de la totalidad de los entrevistados, hace evidente que es una realidad que se vive y siente por los ciudadanos que están siendo afectados, por lo que consideran que resulta oportuno que se reforme la ley de la materia que tenga como objetivo no solo que no se realice una doble tributación, que se haga el pago de dicho impuesto, sin que el mismo tenga que ser exigido documentalmente para cualquier trámite administrativo de carácter personal en entidades públicas o privadas, así también, la búsqueda de la transparencia en el gasto del mismo, en las distintas municipalidades del departamento de Guatemala, pues los ciudadanos ignoran el destino de los mismos, a pesar de que existe una ley que indica cual debe ser el destino.



BILÍOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1998.

BURHAM, Beckwich, citado por Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Fenix, 2002.

BURHAM, Beckwich. **Economía socialista**. Alemania: Ed. Fiedich Heimann, 1990.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 2003.

CAN SI, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. Guatemala: (s.e.) 1964.

CÓRDOVA, Efrén. **Curso de gobierno municipal**. México: Ed. Porrúa, 1991.

Diccionario enciclopédico océano. Barcelona, España: Ed. Océano S.A., 2000.

DIEZ, Manuel Maria. **Derecho administrativo tomo I**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus ultra, 1963.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 2002.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/16.pdf>. **Explicación histórica del derecho administrativo**. (Consulta 10/08/2013.)

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6919.pdf. **Antecedentes del municipio**. (Consulta 11/08/2013.)

http://centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1815. **La descentralización y desconcentración del area rural**. (Consulta 14/08/2013.)



<http://www.muniguate.com/index.php/component/content/article/101-boletoornato/1263-origenboleto>. **Origen del boleto de ornato**. (Consulta 16/08/2013.)

LINARES LOPEZ, Luis Felipe. **La descentralización en Guatemala**. Guatemala: Ed. FUNCEDE, 2002.

LUQUI, Juan Carlos. **La Obligación Tributaria**. Buenos Aires, Argentina: Ed. De Palma, 2000.

MARIENOFF, Miguel S. **Tratado de derecho administrativo tomo I**. Argentina: Ed. Abeledo Perrot, 1983.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo municipal**. México: Ed. Porrúa, 1990.

MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Nacional, 2004.

Nueva enciclopedia jurídica, tomo II. Barcelona, España: Ed. Francisco Seis S.A., 1983.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ed. electrónica.

ROTHSCHILD, Alessandro. **Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés**. (s.l.i.), (s.e.), (s.f.)

SÁEZ VARAS, Guillermo Ernesto. **Derecho administrativo**. Santiago de Chile: Ed. Nascimento, 1940.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Guatemala con Notas de Jurisprudencia. Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala 1986.



Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala
de mayo de 2002.

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Decreto Legislativo 1132 del
Congreso de la República de Guatemala. 1 de marzo de 1965.

Ley de Arbitrio de Ornato Municipal, Decreto 121-96 del Congreso de la República
de Guatemala. 21 de noviembre de 1996.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso
de la República de Guatemala. 15 de abril de 2002.

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de
Guatemala, 12 de diciembre de 1997.

Ley del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República de
Guatemala, 21 de diciembre de 1994.

Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República de
Guatemala, 28 de marzo de 1989.

Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República
de Guatemala. 10 de mayo de 2002.