

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO TRIBUTARIO



**LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO
DE MITIGACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL**

**LICENCIADO
JORGE MARIO GONZÁLEZ ÁLVAREZ**

GUATEMALA, MAYO DE 2015

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO TRIBUTARIO

**LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE MITIGACIÓN
DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por el Licenciado

JORGE MARIO GONZÁLEZ ÁLVAREZ

Previo a conferírsele el Posgrado Académico de

**MAESTRO EN DERECHO TRIBUTARIO
(Magíster Scientiae)**

Guatemala, mayo de 2015

**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 I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
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. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
DIRECTOR: Mtro. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
VOCAL: Dr. René Arturo Villegas Lara
VOCAL: Dr. Luis Felipe Sáenz Juárez
VOCAL: Mtro. Ronaldo Porta España

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE: Dr. Marco Aurelio Alveño
SECRETARIA: MSc. Lourdes Marisol Castellanos Samayoa
VOCAL: MSc. Luis Fernando Cerdón Morales

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada». (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, veintiséis de mayo de dos mil quince.-----

En vista de que el Lic. Jorge Mario González Álvarez, aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Tributario**, lo cual consta en el acta número 5-2015 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“LA POLITICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE MITIGACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

MSc. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por cuya gracia y poder infinito, toda prueba fue sin temor superada.
- A MIS PADRES:** Por la estricta observancia del cumplimiento de mis metas como parte de la valiosa enseñanza que en el seno de mi hogar se manifiesta viva y tangible como este logro. Su amor y dedicación me hacen ser lo que soy.
- A MIS HERMANAS:** Por los gratos momentos y la esperanza que compartimos de salir avantes en las ambiciosas metas trazadas en nuestra juventud. Mis hermanas juntos somos fuertes.
- A MI SOBRINA Y AHIJADA:** Mi angelito que con sonrisas y alegría me inspiran a ser el mejor tío.
- A MI NOVIA:** Por su cariñoso apoyo y constante atención desinteresada que alienta mi ser.
- A MIS MAESTROS:** Por la guía y consejos brindados en el recorrer académico que me ha llevado a este momento cúspide en mi formación.
- A MI CASA DE ESTUDIOS:** Cuya histórica trascendencia se plasmó en mis pensamientos impulsándome a servir.
- A LA FACULTAD:** Por albergar ideales de nación que resuenan como eco en la conciencia del estudiante universitario durante su trayecto académico a través de las aulas de mí facultad.
- A MI PATRIA:** Por que a diario demanda intelectuales comprometidos con la nación, y que en aras de alcanzar el desarrollo de su pueblo, convence al ciudadano de servir en patriótico esfuerzo.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	1
SITUACIÓN AMBIENTAL EN GUATEMALA.....	1
1.1 <i>Presentación</i>	1
1.2 <i>Conceptos básicos</i>	1
1.3 <i>Medio ambiente</i>	1
1.4 <i>El ambiente</i>	3
1.5 <i>Derecho Ambiental</i>	4
1.5.1 Principios, características y fuentes del Derecho Ambiental.....	6
1.6 <i>Contaminación</i>	8
1.6.1. Tipos de contaminación	9
1.7 <i>Legislación ambiental en Guatemala</i>	14
1.8 <i>Formas de manifestación de la contaminación visual</i>	20
1.9 <i>La publicidad</i>	21
1.10 <i>Problemas que genera la contaminación visual</i>	24
1.10.1 Funcionamiento del ojo humano	24
1.11 <i>Problemas a la salud generados por la contaminación visual</i>	25
1.12 <i>Problemas que provoca la contaminación visual por publicidad en el campo ambiental</i>	27
1.12.1. Barrera visual de elementos naturales.....	27
1.12.2. Poda y tala de vegetación	28
1.12.3. Barrera visual para el tráfico vehicular	28
1.12.4. Obstrucción de ventilación e iluminación de espacios internos.....	28
1.13 <i>El paisaje urbano deseado</i>	28
1.14 <i>Problemática ambiental a nivel regional</i>	29
1.15 <i>Problemática nacional</i>	30
CAPÍTULO II	33
ÓRGANOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN GUATEMALA Y NORMATIVA.....	33
2.1 <i>Presentación</i>	33
2.2 <i>Órganos de protección ambiental en Guatemala</i>	33
2.2.1 Creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente	34
2.2.2 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales —MARN—	35
2.2.3 Otros ministerios relacionados con el tema ambiental	37
2.3 <i>Normativa que regula la publicidad en Guatemala</i>	42
2.3.1 Características de la legislación en materia de contaminación visual	42
2.3.2 Declaración de Estocolmo	43
2.3.3 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano	43
2.3.4 Legislación guatemalteca sobre el tema	44
2.4 <i>Reflexiones sobre la aplicación de la legislación citada</i>	59
CAPÍTULO III	63
LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	63
3.1 <i>Presentación</i>	63



3.2 Definición.....	65
3.3 Antecedentes.....	65
3.4 Generalidades.....	67
3.5 Objetivos de la política económica.....	67
3.6 Elaboración de la política económica.....	71
3.6.1 Agentes que intervienen en la elaboración de la política económica.....	72
3.7 Instrumentos de la política económica.....	78
3.8 La política fiscal como rama de la política económica.....	79
3.8.1 Definición e Instrumentos de la Política Fiscal.....	79
3.8.2 Función y Utilidad de la Política Fiscal.....	80
3.9 Alcances de la política fiscal.....	82
3.10 Los tributos y su vinculación con la política fiscal.....	84
3.11 La extrafiscalidad.....	85
3.11.1 La naturaleza extrafiscal de los tributos.....	87
3.11.2 Tendencias doctrinales de la extrafiscalidad en el ordenamiento jurídico guatemalteco.....	88
3.11.3 Extrafiscalidad y Penalización.....	91
CAPÍTULO IV.....	95
LA POLÍTICA FISCAL COMO SOLUCIÓN A LA CONTAMINACIÓN VISUAL.....	95
4.1 Presentación.....	95
4.2 La viabilidad de una política fiscal que considere un tributo a las vallas publicitarias.....	95
4.2.1 Posibilidades de aplicación de los impuestos ambientales y opciones de política.....	96
4.2.2 Existencia actual de la aplicación de impuestos.....	97
4.2.3 Opciones de políticas públicas en la implementación de impuestos ambientales.....	99
4.2.4 Selección de figuras tributarias.....	109
4.3 Reforma fiscal ambiental o modificación a los tributos existentes.....	110
4.3.1 Ventajas y desventajas.....	110
4.3.2 El doble beneficio de los impuestos ambientales.....	112
4.3.3 Obstáculos a la reforma fiscal ambiental.....	113
4.4 Viabilidad de una reforma fiscal ambiental en Guatemala.....	116
4.4.1 Pasos previos a la reforma fiscal ambiental.....	116
4.4.2 Viabilidad.....	117
4.5 La política fiscal como instrumento de mitigación de la contaminación visual....	118
4.5.1 Barreras y soluciones de la implementación de un impuesto sobre vallas publicitarias.....	121
4.5.2 Eficacia de un impuesto sobre vallas publicitarias.....	123
CONCLUSIONES.....	126
ANEXOS.....	127
REFERENCIAS.....	129



INTRODUCCIÓN

El uso excesivo de vallas publicitarias genera descontento social, lo que a su vez constituye una problemática social ambiental al existir una alteración del paisaje por medios androgénicos constituidos por dicho tipo de publicidad. A esto se le denomina contaminación visual, aspecto que en Guatemala es escasamente regulado e incluso considerado necesario de mitigar; los efectos negativos y nocivos para la salud que este tipo de contaminación produce aún no se consideran.

El propósito y objetivo de este trabajo de tesis es plantear cómo puede afrontarse la problemática descrita mediante la combinación de mecanismos económicos y fiscales de intervención estatal, así como de principios de protección ambiental. Esto, para impulsar la conservación del medio ambiente a través de estímulos puntuales a las actividades económicas e industriales, las cuales, al no implementarse un control ambiental adecuado, son causantes del detrimento al medio ambiente.

En otras palabras, el presente trabajo trata de dar a conocer la viabilidad de implementar una política fiscal encaminada a mitigar la contaminación visual generada por el uso excesivo de vallas publicitarias; tal política se implementaría a través de la imposición de tributos a la industria de vallas publicitarias, de manera que a la vez se les reconozca como un esfuerzo por cumplir con las cada vez mayores exigencias de las normas de calidad ambiental.

El sobreabundante uso de dicho tipo de publicidad genera daño al paisaje, al patrimonio histórico del país y presenta efectos nocivos a la calidad de vida y desarrollo del individuo; cabe mencionar que tales efectos pueden llegar a incrementarse al punto de ser irreversibles. Es esta razón suficiente para plantear la necesidad de implementar una política fiscal encaminada a mitigar la contaminación visual que produce la excesiva utilización de vallas publicitarias, tomando en cuenta la permisiva regulación jurídica que no limita su uso a determinadas proporciones al grado de no considerar mecanismos de mitigación.

Al respecto, la implementación de políticas fiscales—que de por sí constituyen un instrumento estatal para acelerar el crecimiento económico, desarrollar la plena



ocupación de todos los recursos productivos de la sociedad y también para incidir en el aumento o disminución de determinada actividad industrial— se vislumbra como una solución que, en el caso concreto de las vallas publicitarias, podría significar un beneficio al ambiente al regular y reducir su uso, sin que esto llegue a representar un obstáculo para la libre industria guatemalteca.

De tal cuenta surge la interrogante: ¿Implicaría la creación de una política fiscal con sentido ambiental, una medida que genere aumentos o reducciones en el tema de impuestos y que, a su vez, pueda estimular la mitigación de la contaminación visual?

Para responder a tal pregunta este trabajo de tesis se estructura y divide en cuatro capítulos: el primero se centra en la legislación existente en materia ambiental y particularmente sobre contaminación visual; es pertinente mencionar que en dicho capítulo se incluyen aspectos técnicos sobre la contaminación y sus efectos negativos. El segundo capítulo busca agotar el tema de las vallas publicitarias, profundizando en cuanto a los efectos negativos y positivos de este tipo de publicidad. El tercer capítulo abarca lo relativo a la política económica, desarrollando el contexto social y estatal en que se construye una política fiscal que, vale decir, se encuentra a su vez inmersa en una política económica. También se aborda en ese capítulo la naturaleza extrafiscal del tributo y su uso en la política fiscal.

Por último, el capítulo cuarto contiene, como una respuesta a la pregunta esbozada en líneas anteriores, el análisis sobre la viabilidad de contener en una política fiscal un tributo a las vallas publicitarias, puesto que se deja claro que una política fiscal con alcances tanto políticos como económicos puede atender temas ambientales, ya que la naturaleza extrafiscal del tributo puede incentivar el uso razonable de la publicidad y, al mismo tiempo, estimular la protección y mejoramiento del medio ambiente en el país.

Sirva el presente trabajo de investigación para que las autoridades encargadas de gestionar las políticas económicas y fiscales del Estado de Guatemala razonen sobre la importancia de estructurar una política fiscal encaminada a mejorar aspectos del desarrollo humano, como lo es la mitigación de la contaminación

visual; todo ello, en estricta observancia de los preceptos constitucionales que fijan como fin primordial del Estado el desarrollo de la persona como fin primario del Estado.





CAPÍTULO I

Situación Ambiental en Guatemala

1.1 Presentación

Es necesario iniciar por conocer la situación ambiental que existe en Guatemala, estudiando al medio ambiente y las formas de contaminación que pueden afectarle; para luego analizar la contaminación visual y sus efectos.

1.2 Conceptos básicos

Para desarrollar el tema sobre la situación ambiental que afronta Guatemala, es importante que se conozcan algunos términos generales, que ayudarán a comprender la misma de mejor manera.

1.3 Medio ambiente

Según la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el medio ambiente es el conjunto de todos los términos que nos rodean, es decir todas las cosas vivas; este concepto engloba a los seres humanos de la tierra, así como el agua, el aire, el suelo, que es lo que constituye su hábitat y la región en donde se desenvuelven¹.

El medio ambiente es, entonces, todo aquello que nos rodea y que está integrado por diversos elementos, como:

- a) Los bióticos o vivos, entre los que se encuentran los productores y los consumidores, dependiendo de la forma en que obtienen los nutrientes que necesitan para sobrevivir;
- b) Los abióticos o no vivos, que incluyen factores físicos como la luz solar y la sombra, temperatura media y oscilación de ella, precipitación media y su distribución durante el año, el viento, la latitud, entre otros; y químicos,

¹ Sánchez Usera, Enrique y García Bauer Mazariegos, Norma Elizabeth. **Monografías de Derecho Ambiental**. Tomo 1, Editorial Magna Terra Editores, 2012, Guatemala. Pág. 21.



como el nivel de aire y agua en el suelo, nivel de nutrientes vegetales disueltos en la humedad del suelo o en el agua, salinidad, entre otros.

Expertos como Guillermo J. Cano, al referirse al objeto material del Derecho Ambiental, o sea al ambiente humano, incluyen en él al hombre que allí vive, le goza y también le deteriora².

Expresan que dicho ambiente está compuesto por dos categorías de elementos, los cuales son interdependientes: uno es el entorno natural conformado por los recursos naturales vivos o biológicos y los recursos naturales inertes; y, el otro, el entorno creado, cultivado o edificado por el ser humano, que está formado por los recursos materiales o tangibles, o sea aquellos que se pueden medir y cuyo abastecimiento es limitado (ejemplo de esto, el petróleo y el hierro) y los no materiales o intangibles, o sea aquellos cuya cantidad no puede ser medida (por ejemplo, el paisaje, el ruido, los olores)³.

Existen diversas denominaciones de ambiente. Así por ejemplo, en el Preámbulo de la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, producto de la Conferencia de Estocolmo en junio de 1972, se indica que el ser humano es criatura y moldeador de su ambiente el cual le da sustento físico y provee la oportunidad para su crecimiento intelectual, moral, social y espiritual.

La Convención sobre responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el ambiente, creada por el Consejo de Europa en 1993, en su Artículo 2 indica que el ambiente incluye:

- Los recursos naturales, tanto abióticos como bióticos
- Los bienes que forman parte de patrimonio cultural
- Los aspectos característicos del paisaje

Esto influye en la presente investigación, debido a que el ambiente se encuentra construido por el ser humano; consiste en edificaciones, monumentos, estructuras

²<http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9998/El+Derecho+Ambiental+Internacional.pdf;jsessionid=282A667573873F22C2697388418BA7E3?sequence=1> , (Guatemala 11/06/14).

³Miller, G. Tyler. **Ecología y medio ambiente**. Pág. 8.



o paisaje, lo que provoca en determinado momento problemas en la materia. consiguiente, debe regularse su manejo.

La importancia del cuidado del medio ambiente radica en el derecho a gozar de un medio ambiente sano, lo cual es un derecho humano. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 97, regula: “El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación”⁴.

De lo anterior se entiende que el medio ambiente es el que provee el lugar para que todos los seres vivos habiten y se desarrollen, brindando los recursos naturales para subsistir; son los individuos que lo habitan los responsables de su preservación y conservación, así como de crear y adoptar las normas necesarias, así como los instrumentos legales pertinentes, que brinden protección y promoción a las diferentes regiones de Guatemala.

Así, puede indicarse como definición propia sobre este concepto que el ambiente resulta ser el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre, que configuran su entorno biótico y abiótico, dentro del cual se desarrolla el ser humano, mismo que debe protegerse y conservarse a fin de procurar la calidad de vida necesaria para la existencia humana en este planeta; tales elementos se encuentran día a día en riesgo, poniendo en peligro las actividades antropogénicas.

1.4 El ambiente

El ambiente es el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica, sociocultural y sus interrelaciones, en permanente modificación por la acción humana o natural que rige o condiciona la existencia o desarrollo de la vida. Está constituido por elementos naturales como

⁴Asamblea Nacional Constituyente, 1985, Guatemala.



los animales, las plantas, el agua, el aire, y artificiales elaborados por el hombre como las casas, las autopistas, los puentes, entre otros⁵.

Incluye aquellas cosas que son producto del hombre y que lo incluyen. Por ejemplo, las ciudades son el resultado de la sociedad humana y forman parte del ambiente. La cultura de un pueblo también; sus costumbres, sus creencias. El ambiente se encuentra en constante modificación, la que puede ser positiva o negativa, según la acción del hombre o natural es decir, los cambios pueden ser hechos por los humanos o por la misma naturaleza. El hombre, sin duda, transforma lo que le rodea; sin embargo, también la lluvia modela el paisaje, el mar construye y destruye playas, el frío y el calor rompen las rocas. Y así se pueden citar varios ejemplos que tienen resultados cambiantes y en ocasiones destructivos para el mismo ambiente y su entorno.

En síntesis, el ambiente lo defino como un contexto, es nuestro entorno, sumado a lo que nosotros mismos somos y creemos. Es importante entonces pensar que el mundo no nos pertenece, nos ha sido facilitado para que vivamos en él y lo utilicemos con sabiduría.

1.5 Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental contiene muchas acepciones y, quizás por su novedad y reciente popularidad, ha sido definido en varias ocasiones y en diversos medios. Para los fines de esta investigación —que, vale mencionar, no es sobre Derecho Ambiental específicamente, sino más bien sobre Derecho Tributario— basta conceptualizar esta rama del Derecho como el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las conductas individual y colectiva con incidencia en el ambiente⁶. Partiendo de esta conceptualización, puede abordarse la problemática que acontece a niveles sociales y su relación con el derecho ambiental, generando principios del mismo para la adecuada interpretación —por qué no decirlo, aplicación— de sus preceptos legales. Así, parafraseando a expertos como Henry Carhuactocto Sandoval, los principios ambientales son respuestas de la sociedad

⁵<http://www.monografias.com/trabajos48/el-ambiente-venezuela/el-ambiente-venezuela.shtml#ambien> (Guatemala, 12/06/14).

⁶<http://www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/terminos/DerAmb.htm>. (Guatemala 12/06/14).



hacia el planeta, con el propósito de resguardarlo y servir de guía, idea o fuente para que se apliquen más fácilmente las legislaciones ambientales en forma dinámica y adaptable frente a la realidad ambiental cambiante, y que, en buena medida, otorguen certeza jurídica a las estrategias de conservaciones y desarrollo que adopten las naciones⁷.

Otras posturas al respecto, tales como la esbozada por el Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana —IDARD—, señalan que en la regulación de los primeros instrumentos internacionales figura, en primer lugar, la preocupación económica, y en segundo lugar la preocupación ambiental. Algunas normativas tanto nacionales como internacionales apuntan avances en la temática ambiental que intentan legislar sobre asuntos específicos, por ejemplo:

La creación de los acuerdos regionales para la preservación biótica, incluyen la Convención Africana para la Preservación de Animales, Aves y Peces de la Vida Silvestre. Y, para ejemplo en la presente investigación, se cita la primera Convención de 1948, celebrada en Francia, a favor de la preservación y conservación del medio ambiente, que dio como resultado la creación de la Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza —UICN—, misma que en el Artículo 25 refiere literalmente: “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar [...]”⁸.

Además de los anteriores, se pueden citar tantos y tantos instrumentos internacionales que regulan y son punto de partida para el estudio del Derecho Ambiental. Algunos de ellos se mencionan a continuación.

En 1972, Naciones Unidas celebra en Estocolmo, Suecia, la conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, donde surge el Programa de Naciones Unidas para el Ambiente —PNUMA—.

En 1992, Naciones Unidas celebra en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo conocida como “La Cumbre Tierra”, misma que causó gran impacto a nivel global, debido a que reconoció la importancia del cuidado del planeta. Junto con esta Cumbre fueron firmados otros

⁷Sánchez Usera, Enrique y García Bauer Mazariegos, Norma Elizabeth. **Op. Cit. Pág. 23.**

⁸**Ibíd.**, Pág. 22.



importantes instrumentos en materia ambiental como: la Convención para la protección a la diversidad biológica, el Convenio marco sobre cambio climático y el Acuerdo sobre la protección de bosques.

1.5.1 Principios, características y fuentes del Derecho Ambiental

Principios:

Los principios son los lineamientos que sirven como punto de referencia para la inspiración y creación del Derecho Ambiental. Estos no se desarrollan en el presente trabajo de tesis, pero se enumeran como parte de marco referencial relacionado con el tema. Son los siguientes:

- Principio de sostenibilidad
- Principio de globalidad
- Principio de solidaridad
- Principio de prevención
- Principio del enfoque sistemático de la biosfera
- Principio de interdisciplinariedad
- Principio contaminador-pagador
- Principio de gestión racional del medio
- Principio del ordenamiento ambiental
- Principio de calidad de vida
- Principio del daño ambiental permisible
- Principio de la cooperación internacional en materia ambiental
- Principio de ética transgeneracional
- Principio de interdependencia ecológica
- Principio de universalidad
- Principio de Progresividad en la protección ambiental integral



- Principio de regulación jurídica integral
- Principio de conjunción

De estos principios puede destacarse que la intención es que la protección del medio ambiente sea preocupación de todo los países del mundo y no de uno solo (principio de globalidad); que todas las leyes deben basarse en la prevención (principio de prevención) ya que no solo se emiten normas de prohibición, sino que también hay permisivas pero con limitaciones (principio del enfoque sistemático de la biosfera); que toda persona responsable de un daño ambiental debe pagar por lo que ha causado (principio contaminador-pagador); y que los recursos naturales se deben utilizar con medida y así no comprometer a la naturaleza ni al medio ambiente (principio de gestión racional del medio).

Características:

Aunque las características del Derecho Ambiental no se desarrollan en el presente trabajo de tesis, se enumeran a continuación como parte del marco de referencia pertinente. Son las siguientes:

- Intradisciplinario
- Transdisciplinario
- Dinámico
- Innovador y solidario
- Dispersión normativa
- Actividad jurisdiccional internacional irrelevante
- Ausencia y desaparición de las responsabilidades
- Funcionalismo orgánico
- La regla del consenso en la generación del derecho blando (*softlaw*)
- Carácter preventivo
- Carácter sistémico



Puede decirse que el Derecho Ambiental se relaciona con muchas disciplinas (intradisciplinario); que se debe ir reformando y actualizando constantemente debido a que las personas tienen nuevas necesidades (dinámico); que los convenios internacionales no son coercitivos o vinculantes (actividad jurisdiccional internacional irrelevante); y que se debe normar la actitud del ser humano, ya que no se le puede prohibir dejar de utilizar los recursos naturales pero debe hacer uso moderado de ellos (carácter sistémico).

Fuentes:

Se puede decir que los factores o hechos que suscitan al apareamiento del Derecho Ambiental son los sociales, económicos, ecológicos y científicos, que son las fuentes reales del Derecho Ambiental⁹.

1.6 Contaminación

El Diccionario de la lengua española y de nombres propios la define como: “[...] acción y efecto de contaminar o contaminarse. Inclusión, en el medio ambiente o en los animales, de sustancias químicas o radiactivas, nocivas al hombre”¹⁰.

Miller y Tyler en su estudio expresan que: “[...] contaminación es todo cambio indeseable en las características del aire, agua, suelo o los alimentos, que afecta nocivamente la salud, la sobrevivencia o las actividades de los humanos u otros organismos vivos”¹¹.

Marvin Jonatán Salgado Cordero define contaminación como: “[...] la introducción de un elemento extraño, ajeno o impropio de cierto medio ambiente y que genera distorsión, molestia o afección a los elementos bióticos o abióticos del ecosistema, puesto que este no tiene la capacidad de absorber el contaminante”¹².

Según Salgado, la contaminación consiste en el deterioro, alteración, contagio, desequilibrio y toda otra modificación que afecta negativamente la calidad de los recursos naturales, el equilibrio natural o el estado de bienestar de los seres vivos, así como de la situación de los objetos inertes.

⁹ <http://derechoambiental-nuelmar.blogspot.com/2013/05/principios-y-caracteristicas-del.html>. (Guatemala 12/06/14).

¹⁰ **Diccionario de la lengua española y de nombres propios**, Pág. 210.

¹¹ Miller, G. Tyler. **Ob. Cit.** Pág. 15.

¹² Salgado Cordero, Marvin Jonatan. **Conceptos ambientales**. Pág. 11.



Por lo tanto, de acuerdo con los anteriores conceptos y definiciones, puede formularse una definición propia de contaminación, como toda adición al ambiente que siendo ajena al mismo que altere la composición original y calidad del agua, atmósfera, suelo, o paisaje tal como los rótulos, las vallas publicitarias y similares.

1.6.1. Tipos de contaminación

Según lo contemplado en el Artículo 13 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, el medio ambiente comprende los sistemas atmosférico (aire), hídrico (agua), lítico (rocas y minerales), edáfico (suelos), biótico (animales y plantas), elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales. Así pues, dependiendo del sistema que se afecte se habla de un tipo de contaminación diferente.

- Contaminación atmosférica

Según textos y exposiciones doctrinarias de algunos especialistas en la materia de estudio, tales como Salgado, el sistema atmosférico comprende las diferentes capas gaseosas que ocupan la periferia de la Tierra, en la que predominan en un 99% el nitrógeno, el oxígeno y el argón; también existen otros gases volumétricamente minoritarios pero muy importantes, como el dióxido de carbono que proporciona la materia prima indispensable para el desarrollo de la vida en la superficie terrestre; así también el ozono, del cual la mayor parte se encuentra en una capa difusa dentro de la parte exterior del sistema, y absorbe un gran porcentaje de las radiaciones ultravioleta provenientes del Sol¹³.

Se puede establecer, por tanto, que la contaminación atmosférica es el cambio de la calidad del aire en la atmósfera debido a la emisión de gases, vapores y partículas líquidas y sólidas extrañas. Sus principales fuentes son los automotores y las instalaciones industriales.

En el Artículo 14 de la Ley de Protección y Mejoramiento Ambiental se determinan las medidas a tomar para evitar la contaminación, incluyendo, en resumen, la promoción de métodos adecuados para reducir las emisiones contaminantes, la promoción de acciones necesarias para proteger la calidad de la atmósfera, la

¹³ **ibid.** Pág. 5.



regulación de la existencia de lugares que provoquen emanaciones, y el establecimiento de estaciones o redes de muestreo para detectar y localizar las fuentes de contaminación atmosférica.

- Contaminación hídrica

El sistema hídrico está conformado por ríos, lagos, manantiales y agua subterránea (aguas interiores y litorales), incluyendo los mares que constituyen la zona económica marítima de dominio exclusivo[...] También se toman en cuenta otros aspectos que se relacionan[...] como son las cuencas hidrográficas, los bosques y la cobertura vegetal que tienen que ver con el equilibrio de dicho sistema, incluyendo la capacidad reguladora del clima en función de la cantidad y calidad del agua¹⁴.

En el Artículo 15 de la mencionada Ley se indica que el gobierno velará por el mantenimiento de la cantidad de agua para el uso humano y otras actividades cuyo empleo sea indispensable, por lo que emitirá las disposiciones que sean necesarias y los reglamentos correspondientes, con el fin de evaluar la calidad de las aguas y sus posibilidades de aprovechamiento, realizar el control para ese aprovechamiento y su uso, velar por el uso integral de las cuencas hídricas, prevenir, controlar y determinar los niveles de contaminación de los ríos, lagos y mares de Guatemala, entre otros.

- Contaminación edáfica

El sistema edáfico está conformado por el sustrato orgánico en el que se sustenta la vida animal y vegetal¹⁵.

En el Artículo 16 de la Ley de Protección y Mejoramiento Ambiental se determinan las medidas a tomar para evitar la contaminación, tomando en cuenta la descarga de cualquier tipo de sustancias que puedan alterar la calidad física, química o mineralógica del suelo o del subsuelo que puedan considerarse nocivas a la salud o a la vida humana, la flora, la fauna y que contribuyan al deterioro cualitativo y cuantitativo de los suelos, entre otros.

- Contaminación visual y auditiva

¹⁴Ibíd. Pág.6.

¹⁵Ibíd..



Según la legislación guatemalteca, los elementos auditivos y visuales son un conjunto de factores ópticos o sonoros que conforman valores sociales, por lo que amerita tipificarse como bienes tutelados; su protección depende de acciones objetivas, en virtud de que el ruido se conceptualiza como cualquier sonido que molesta al oído, y la agresión visual es todo aquello que no corresponde con el entorno¹⁶.

La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente plantea, en su Artículo 17, que el Organismo Ejecutivo emitirá los reglamentos correspondientes que sean necesarios, con relación a la emisión de energía, en forma de ruido, sonido, microondas, vibraciones, ultrasonido, o acción que perjudique la salud física y mental y el bienestar humano, o que cause trastornos al equilibrio ecológico. Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente y la salud aquellos sonidos o ruidos que sobrepasen los límites permisibles, cualesquiera sean las actividades o causas que los originen.

Además, en su Artículo 18, ordena que el Organismo Ejecutivo emita los reglamentos correspondientes relacionados con las actividades que puedan causar alteración estética del paisaje y de los recursos naturales, provoquen ruptura del paisaje y otros factores considerados como agresión visual, y cualesquiera otras situaciones de contaminación y de interferencia visual que afecten la salud mental y física y la seguridad de las personas. Con lo anterior se puede determinar que usualmente, al hablar de contaminación, se piensa solo en la atmosférica, hídrica o edáfica, sin caer en cuenta que existen otras formas perjudiciales de agresión a nuestro medio y a los humanos, siendo una de esas formas la contaminación visual y lo que implica.

La contaminación visual es el cambio o desequilibrio en el paisaje, ya sea natural o artificial, que afecta las condiciones de vida y las funciones vitales de los seres vivos.

Como consecuencia de esto, para la presente investigación se hace necesario establecer los antecedentes legislativos que Guatemala realizó para concluir, siendo:

¹⁶ **Ibíd..**



Para Guatemala, como para muchos otros países del mundo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano —celebrada en Estocolmo, Suecia, en el año 1972— marcó el punto de partida definitivo para avanzar en los temas legislativos referentes a la protección y conservación del medio ambiente. Los gobiernos allí representados comenzaron a asentir formalmente sobre la delicada situación a la que había llegado el ambiente o entorno humano, sobre una escala ya no local sino mundial, producto de políticas económicas de desarrollo ajenas e indiferentes a todo grado de consideración sobre las repercusiones negativas de su aplicación en sus respectivos ambientes. Todos los países, desarrollados o subdesarrollados, eran responsables, en mayor o menor grado, de la problemática ambiental que aquejaba al planeta entero¹⁷.

Con relación a este tema, el emergente Derecho Ambiental encuentra sus antecedentes en Guatemala a partir del año 1973, al momento de ser adoptadas a nivel gubernamental medidas de carácter institucional y legal para afrontar la problemática ambiental en el país. En dicho año y con el fin de cumplir con una de las recomendaciones dadas en la Conferencia de Estocolmo —en el sentido de crear un instrumento adecuado para planificar, coordinar y ejecutar un plan nacional para alcanzar los objetivos de velar, conservar y mejorar el medio ambiente— se creó una Comisión Ministerial encargada de la Conservación y Mejoramiento del Medio Humano, por Acuerdo Gubernativo de fecha 3 de mayo de ese año.

El 20 de enero de 1975, la citada Comisión Ministerial encargada de la Conservación y Mejoramiento del Medio Humano, a través de Acuerdo Ministerial, creó a nivel técnico la Comisión Asesora del Presidente de la Comisión Ministerial encargada de la Conservación y Mejoramiento del Medio Humano, que funcionó bajo la coordinación del Vice-Ministro de Gobernación y tuvo los siguientes fines:

- Asesorar al presidente de la Comisión Ministerial en asuntos relacionados con el medio ambiente;

¹⁷<http://proteccionambientalguatemala.blogspot.com/2013/05/historia-del-derecho-ambiental-en.html> (Guatemala, 12/06/14).



- Dictaminar y emitir opinión sobre todos aquellos asuntos que le fueron propuestos por el presidente de la Comisión Ministerial o el Coordinador de la Comisión Asesora;
- Proponer normas y reglamentos relacionados con la problemática ambiental y conocer de aquellas agresiones ecológicas que cualquiera de sus miembros estimara debían analizarse, para determinar si procedía trasladarlas a la Comisión Ministerial.

Finalmente, en octubre de 1976, la referida Comisión presentó una propuesta para normar la Conservación y Mejoramiento del Medio Ambiente, producto de los trabajos y conclusiones obtenidos en el Primer Seminario sobre Problemas Ambientales en Guatemala, en el que participaron representantes de cuarenta y cuatro instituciones técnicas, universidades y dependencias gubernativas.

La propuesta del Ejecutivo se cursó a cada uno de los Ministerios de Estado que integraron la referida Comisión Ministerial; fueron recibidos los pronunciamientos respectivos, recomendaciones y sugerencias hechas por los Ministerios, que luego serían convenientemente tomadas en consideración. Cabe mencionar como dato curioso al respecto, que los entonces participantes señalan que estudios como el realizado por el Doctor Barrera Méndez, de la República de Colombia, enviado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente —PNUMA—, constituyó una valiosa contribución que permitió mejorar la propuesta realizada y, finalmente, hacer posible su presentación oficial en mayo de 1979, al Ministro de Gobernación y Presidente de la Comisión Ministerial, por la Comisión Asesora, habiéndose elevado al Presidente de la República de ese entonces para su estudio y consideración. Con fecha 2 de octubre de 1979, fue enviada por el Ejecutivo al Congreso de la República, como iniciativa de ley, en donde fue estudiada y discutida, quedando aprobada en tercera lectura. Al ser disuelto dicho Congreso el 23 de marzo de 1982, a este proyecto se le hicieron algunos de los cambios sugeridos por la iniciativa privada representada por el CACIF. Este anteproyecto de ley inició el recorrido de trámites y consulta en los ministerios integrantes de la Comisión Ministerial, así como de las distintas dependencias



administrativas del Estado que tienen injerencia en el problema ambiental. Por último, fue remitido al ex-consejo de Estado, habiendo sido aprobado en su totalidad y cursado al Ejecutivo, para su promulgación, el 9 de junio de 1983.

Es importante referir que por medio del Acuerdo Gubernativo Número 204-86, se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente—CONAMA— adscrita a la Presidencia de la República, asignándosele como función específica preparar un proyecto de ley que normara todo lo referente al medio ambiente.

Finalmente, se publicó la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República, lo cual constituyó un gran triunfo histórico.

Con la emisión de este cuerpo normativo se estableció un nuevo orden jurídico del cual emergió el pionero Derecho Ambiental Guatemalteco. Cabe señalar que fue determinante para esta decisión el Artículo 97 de la Constitución Política de la República, puesta en vigencia el 14 de enero de 1986, que expresamente mandó legislar para la protección del medio ambiente.

1.7 Legislación ambiental en Guatemala

Las regulaciones del Derecho Ambiental en Guatemala pueden encontrarse en las siguientes leyes:

Ley Forestal de Guatemala

En cuanto a aspectos forestales en Guatemala, las actividades se rigen por lo establecido en la Ley Forestal, Decreto Legislativo 101-96, que crea el Instituto Nacional de Bosques —INAB—, con carácter de entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, el cual es el órgano de dirección y autoridad competente del Sector Público Agrícola, en materia forestal. Parte de las atribuciones del INAB comprenden:

- Promoción y fomento del desarrollo forestal del país, mediante el manejo sostenible de los bosques, la reforestación, la industria y la artesanía forestal basada en los recursos forestales, y la protección y desarrollo de las cuencas hidrográficas.



- Desarrollo de programas y proyectos para la Conservación de los Bosques y colaborar con entidades que así lo requieran.

Ley de Áreas Protegidas

Las áreas protegidas de Guatemala, administradas por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas —CONAP—, se rigen por lo establecido en la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 del Congreso de la República, y sus reformas en los Decretos 18-89 y 110-96, que tiene los siguientes objetivos:

- Asegurar el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas naturales vitales para beneficio de todos los guatemaltecos.
- Lograr la conservación de la diversidad genética de flora y fauna silvestre del país.
- Alcanzar la capacidad de una utilización sostenida de las especies y ecosistemas en todo el territorio nacional.
- Defender y preservar el patrimonio natural de la nación.
- Establecer las áreas protegidas necesarias en el territorio nacional, con carácter de utilidad pública e interés social.

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

A la ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente —creada mediante el Decreto 68-86 y reformada por los Decretos 1-93 y 90-2000, aplicada en la actualidad por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales— le corresponde cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país, y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural. Algunos de los objetivos de la ley son:



- La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales del país, así como la prevención del deterioro y mal uso o destrucción de los mismos, y la restauración del medio ambiente en general.
- La prevención, regulación y control de cualesquiera de las causas o actividades que originen deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos y, excepcionalmente, la prohibición en casos que afecten la calidad de vida y el bien común calificados así, previos dictámenes científicos y técnicos emitidos por organismos competentes.
- La creación de toda clase de incentivos y estímulos para fomentar programas e iniciativas que se encaminen a la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente, entre otras.

Otras leyes y normas relacionadas con los recursos genéticos forestales

- Reglamento de Ley Forestal (Resolución 4.23.97 de Junta Directiva del INAB).
- Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas (Acuerdo Gubernativo 759-90).
- Ley del Ministerio de Agricultura (Decreto Legislativo 102-70).
- Lista roja de flora silvestre para Guatemala (Resolución No. ALC 028/2001 del CONAP).
- Ley Reguladora de las Áreas de Reserva de la Nación (Decreto Legislativo 11-80).
- Ley de Reserva de la Biosfera de la Sierra de Las Minas (Decreto Legislativo 49-90).
- Ley de Reserva de Biosfera Maya (Decreto Legislativo 5-90)
- Ley de la Reserva de Biosfera Trifinio (Decreto Legislativo 939-87).
- Ley que declara como Área Protegida la parte sur del Petén (Decreto Legislativo 64-95).



- Arrendamiento de Áreas de Reserva del Estado (Acuerdo Gubernativo 199-93).
- Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Finlandia sobre el manejo y utilización sostenida de bosques naturales de coníferas de Guatemala (Decreto 10-93).
- Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (1973). Según Resolución 22/90 se autorizan las enmiendas a los apéndices I y II de la Convención (24/6/92) (Decreto Legislativo 63-79).
- Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias de América Central (Decreto Legislativo 5-95).
- Ley para el Aprovechamiento y Comercialización del Chicle y para la Protección del Árbol el Chicozapote (Decreto Legislativo 99-96).
- Convenio relativo a los Humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de Aves Acuáticas (Decreto Legislativo 4-86).

Según las investigaciones realizadas, la situación ambiental y de los recursos naturales en el país se deteriora rápidamente, a mayor velocidad en las últimas décadas. Entre los problemas que se presentan está una fuerte y creciente demanda, presión e impactos sobre el espacio y de los recursos naturales, determinados por el alto crecimiento y la desordenada distribución territorial, demográfica y productiva, persistiendo altos niveles de extrema pobreza y una creciente debilidad rectora del Estado de Derecho y de la institucionalidad del ambiente y recursos naturales.

Se puede observar que el impacto, así como la presión que se ha hecho sobre los recursos naturales es significativa. Entre las consecuencias puede citarse la degradación de las tierras en el país, que se presenta en un nivel alto de los departamentos como San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Quiché. Además de Guatemala, Chimaltenango, Sacatepéquez, las Verapaces, Chiquimula, en el norte se puede identificar a San Benito y Petén.



En cuanto a bosques, el problema de la deforestación es evidente en el país debido a que en el transcurso de la historia muchas áreas se han designado para realizar actividades agrícolas y pecuarias. En la actualidad, no se da solo ese problema; también la falta de empleo en el área rural hace que los pobladores habiliten tierras con bosque para convertirlas en sistemas agrícolas o pecuarios; no existe una cultura forestal; las políticas públicas se han orientado al desarrollo agropecuario. En términos generales se puede decir que ha existido un desconocimiento de la importancia del bosque como un activo económico de la nación.

Otras causas de la deforestación son el crecimiento desordenado de las zonas urbanas y asentamientos humanos, los incendios forestales, el pastoreo no controlado en bosques, la tala selectiva para madera y el consumo de leña.

Estudios realizados por expertos de la Universidad Rafael Landívar afirman que Guatemala tiene una deforestación anual de aproximadamente 54,000 hectáreas, correspondiente a una pérdida anual de un estimado de 1.71% de esa cobertura. Este país es considerado, junto con México, el segundo centro de diversidad genética a nivel mundial de plantas cultivadas de alto valor socioeconómico; es poseedora de una rica variedad de cultivos silvestres de plantas actualmente cultivadas en todo el mundo, muchas de las cuales constituyen la base de grandes actividades económicas. Este es el caso del maíz, el frijol, el algodón, el cacao y el aguacate, recursos de gran valor por su demanda por parte de productores internacionales. Sin embargo, esa diversidad se está perdiendo por varias razones. Una de ellas es la reducción en calidad, cantidad y conectividad de los hábitats naturales; otra es la sobreexplotación de recursos que afecta porque no se les permite la regeneración natural. Otro serio problema es en cuanto a la contaminación y degradación ambiental, exacerbada por el tráfico ilegal de que son producto algunas especies como los loros cabeza roja, los loros cabeza blanca, los pericos las guacamayas, los tucanes, los cuales son vendidos como mascotas.

El recurso hídrico también ha sido severamente afectado, aspecto generalizado en todo el país. Esto genera serios daños a la salud como enfermedades diarreicas.



En su mayoría, la industria se encuentra ubicada en las orillas de ríos, lagos, contar con plantas de tratamiento, ocasionando contaminación. Hay algunos ríos que han sufrido más el impacto, como el Villalobos-María Linda, Salamá y el Motagua.

Según la Empresa Municipal de Agua —EMPAGUA— el costo de tratamiento de aguas negras es de aproximadamente setenta y cinco centavos de dólar por metro cúbico, lo que equivale a Q.6.00; esto implicaría tarifas cinco veces más altas que las que actualmente se cobran por el agua potable y, ya que la población no está consciente del valor económico del agua ni del problema que se afronta, no pagarían dicha suma, lo que provoca que mayor cantidad de aguas negras llegue a ríos y lagos.

La contaminación del aire es otro serio problema que se vive más en la ciudad capital que en otras áreas del país. Las consecuencias para la salud son graves; por ejemplo produce irritación de las vías respiratorias, susceptibilidad al asma y resfriado común, cáncer en los pulmones, agravación de enfermedades cardiovasculares, tos. El monóxido de carbono, al combinarse con la hemoglobina de la sangre, forma la carboxihemoglobina, la cual afecta al sistema nervioso central y provoca cambios funcionales cardíacos y pulmonares, dolor de cabeza, fatiga, somnolencia y, en exposiciones prolongadas, puede provocar la muerte.

En Guatemala se cuenta con el Laboratorio sobre Monitoreo del Aire de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, institución que ha manejado puestos de control en varios puntos de la ciudad para tener registro de los niveles de contaminación atmosférica que se dan, registrando drásticos niveles de contaminación.

Estos son algunos sistemas que resultan afectados por la actividad humana. Aún no se ha puesto atención a los elementos audiovisuales que también son nocivos para la salud. Por ejemplo, el ruido y las vibraciones afectan la salud humana sin que nos percatemos de ello. En el caso del ruido, su intensidad se mide en decibeles (dB). Al respecto, un dato importante a saber con relación a la contaminación de tipo auditiva es que —según informe publicado en 1995, elaborado por la Universidad de Estocolmo para la Organización Mundial de la



Salud, OMS, agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en temas de la salud humana—se considera los 50 dB como el límite superior deseable, siendo que todo lo que sobrepase dicho límite puede catalogarse como ruido y, por ende, contaminación auditiva.

Los efectos del ruido y las vibraciones sobre la salud humana son variados. Pueden generar efectos crónicos sobre el sistema cardiovascular, con alteraciones del ritmo cardíaco, riesgo coronario, hipertensión arterial y excitabilidad vascular por efectos de carácter neurovegetativo; en las glándulas endocrinas, con alteraciones hipofisarias y aumento de la secreción de adrenalina; aparato digestivo, con incremento de enfermedad gastroduodenal por dificultar el descanso; sordera por niveles mantenidos de 90 dB y superiores.

Existen otros efectos de carácter psicofisiológico, como son los trastornos emocionales de tensión, de ansiedad e incluso de miedo, incremento de estrés, aumento de alteraciones mentales, tendencia a actitudes agresivas, dificultades de observación, concentración, rendimiento y propensión a accidentes.

El ruido es difícil de controlar y monitorear porque, en primer lugar, se requiere muy poca energía para producirlo. La energía acústica involucrada en la generación de altos niveles de ruido es muy poco significativa; se percibe por un solo sentido. A diferencia de otros contaminantes, el ruido solo se percibe a través del sentido de la audición; no deja residuos. Una vez que la fuente generadora de ruido deja de funcionar, la contaminación acústica desaparece. Esto obliga a cuantificar su magnitud en el mismo momento en que se produce.

1.8 Formas de manifestación de la contaminación visual

Diversas son las formas en que se manifiesta dicha contaminación, cambiando o desequilibrando el paisaje y afectando las condiciones y funciones vitales de los seres vivos. Entre sus manifestaciones pueden mencionarse:

- Espacios interiores saturados de diferentes fuentes de información y diversidad de objetos y colores, lo que resulta en la disminución de la capacidad de concentración; una oficina cargada de muebles, papeles y demás objetos no



permite la concentración en una tarea específica, y afecta el grado de eficiencia laboral.

- Cables y antenas de telefonía celular y otros servicios que se observan al solo asomarse al exterior o alzar la vista; todo esto, ubicado dentro de las zonas de la ciudad capital, en donde se pueden también observar torres de varios metros de altura, aspectos que afean y desvirtúan el paisaje.
- Estilos arquitectónicos mezclados, que no solo atentan contra la estética sino que también aumentan la carga visual que lleva a una sobredosis de información que satura los canales sensoriales humanos.
- También se percibe la presencia de basureros que, sean estos clandestinos o legales, deterioran la calidad visual de los lugares donde se encuentran ubicados.
- La contaminación lumínica que obstaculiza la vista al cielo y el contacto con el cosmos, ya que la excesiva iluminación nocturna reduce la escala visual. Ejemplo de esto es la imposibilidad de disfrutar de una lluvia de estrellas, debido a la excesiva luz artificial nocturna.
- La publicidad exterior, que es el tema central alrededor del cual se desarrollará esta investigación.

1.9 La publicidad

Es una de las más antiguas formas de comunicación. La utilizaban los egipcios para grabar los nombres y obras que realizaban sus faraones en los muros de los templos.

Con el transcurrir del tiempo surge lo que se denominaba “cartelismo” o utilización de carteles que fueron, poco a poco, logrando un impacto visual en los receptores. Esta técnica se desarrolló en el siglo XIX, cuando surge la llamada Escuela de Publicistas Tras Capiello¹⁸, la cual fomentó la técnica cartelista, tanto en el

¹⁸Citado por Perdomo Donis, Sara Jael. **Las vallas publicitarias y su regulación en la ley de anuncios en vías urbanas, extraurbanas y similares.** Pág. 9.



aspecto artístico como comercial, llegando en estos tiempos a desarrollar un tipo de publicidad que mueve a masas para la adquisición de un producto o servicio e incrementando, con ello, la contaminación visual.

La publicidad exterior no solo es la forma de comunicación de masas. Las pinturas en las paredes de las tumbas y las tablas de arcilla con inscripciones para el público datan de la época del Antiguo Imperio Egipcio, de hace 500 años. En épocas más recientes, los símbolos de las tabernas de Inglaterra del siglo XV servían como puntos de referencia, a la vez que ofrecían información sobre el alojamiento a los fatigados viajeros que, con mucha frecuencia, eran analfabetas. Los inicios del cartel exterior pueden ser rastreados hasta el perfeccionismo del proceso litográfico en 1976, fecha en que los carteles comenzaron a ser una forma de propaganda política y de publicidad muy popular¹⁹.

Se dice que la publicidad exterior comprende todas aquellas acciones que se llevan a cabo al aire libre y en determinados locales públicos²⁰. Es cualquier anuncio o signo lingüístico gráfico, ubicado en un lugar público y que puede servirse de diferentes tamaños, formas y colores para dar a conocer un tema en particular que le interesa al anunciante.

También puede decirse que abarca una serie de medios, desde los carteles, señales de tránsito, cobertizos de paradas de buses, vallas, entre otros. La totalidad de la publicidad exterior busca llegar a los consumidores que estén en el mercado, muchos de los cuales tienen la intención de realizar alguna compra²¹.

En la clasificación de la publicidad exterior se puede incluir:

- a) Publicidad exterior estática: aquella publicidad exterior que utiliza soportes que permanecen fijos en un lugar determinado. Ejemplo de esto son las vallas publicitarias.

Las vallas son un medio alternativo que utiliza gráficas y texto, que se ubica dentro o en las afueras de una ciudad para vender un producto o servicio. Estas forman parte especial de la publicidad exterior y captan la atención de un extenso grupo

¹⁹Kleppner, Otto, **Publicidad**. Pág. 379.

²⁰ Citado por Perdomo Donis, Sara Jael. **Ob. Cit.** Pág. 9.

²¹ **Ibid.** Pág. 11.



de personas, pues están ubicadas estratégicamente en las carreteras, caminos y calles. Sirven para comunicar un mensaje corto, específico, claro y con gráficas especializadas sobre un producto o servicio, dirigido a un grupo determinado de posibles consumidores para satisfacer sus necesidades, por lo que deben transmitir el mensaje intencionado a través de imágenes.

Se dice que una valla es como una aspirina para la recordación de una marca. El medio como tal es un medio visual, es un medio que está expuesto allí y lo que uno quiera hacer con él es lo que va a lograr²².

El Reglamento de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares para el municipio de Guatemala, en el Artículo 4, define una valla como todo anuncio que está conformado por estructura y soporte y que puede tener una o dos caras publicitarias. El Reglamento hace referencia a tres clases de vallas:

- Mini valla: El anuncio ocupa un área de entre 0.50 y 3 metros cuadrados y su altura mínima es de 2.70 metros lineales, contados del nivel del suelo hasta su borde inferior.
- Valla (1): Tiene un área que oscila entre 3 y 27 metros cuadrados y su altura mínima es de 2.70 metros lineales, contados a partir del piso hasta el borde inferior de ella.
- Valla unipolar: De entre 2.70 hasta 108 metros cuadrados; su soporte puede tener una altura mínima de 2.70 metros lineales contados a partir del borde inferior de la estructura hasta 15 metros.

Sobre lo expuesto, el lector puede referirse al anexo uno (01) para visualizar los tamaños y tipos de vallas que se encuentran comúnmente en la ciudad de Guatemala.

En Guatemala este tipo de publicidad es muy popular. Es fácilmente observable en la Ciudad de Guatemala la existencia de infinidad de vallas, las cuales han sido autorizadas por la Municipalidad de Guatemala, cuyas oficinas no cuenta con datos exactos de la cantidad de vallas. De ello puede deducirse el descontrol en

²² **Ibid.** Pág. 10.



su autorización y la poca atención al cumplimiento con lo establecido en la legislación en cuanto a la distancia que debe existir entre una y otra, lo que obviamente se está transgrediendo.

b) Publicidad exterior móvil: Es la publicidad que utiliza soportes que pueden desplazarse. Como ejemplo puede citarse el transporte público urbano.

1.10 Problemas que genera la contaminación visual

Antes de conocer los problemas al entorno y a la salud humana que genera la contaminación visual, es importante conocer cómo funciona el ojo humano y, así, comprender mejor la gravedad del problema.

1.10.1 Funcionamiento del ojo humano

La luz penetra en el ojo a través de la córnea, capa protectora transparente que recubre la parte frontal del ojo. Después pasa por la pupila, abertura del centro del iris, parte coloreada del ojo. Bajo luz muy brillante, los músculos del iris se contraen para hacer más pequeña la pupila y proteger al ojo contra cualquier daño. Esta contracción nos permite ver mejor bajo luz brillante. En luz tenue, los músculos se relajan para dilatar más la pupila y dejar que pase mayor cantidad de luz.

En el interior de la pupila la luz se desplaza a través del cristalino, que enfoca la luz sobre la retina, es decir sobre la capa interior sensible a la luz situada en la parte posterior del globo ocular. El cristalino cambia de forma para enfocar los objetos cercanos y distantes. Normalmente el cristalino se enfoca en una distancia intermedia, en un punto ni muy cercano ni muy lejano. Cuando se enfoca un objeto muy cercano a los ojos, unos músculos diminutos situados alrededor del cristalino se contraen y hacen más redondo el cristalino. Cuando se enfoca un objeto lejano, los músculos hacen plano el cristalino.

Por detrás del cristalino y sobre la retina se encuentra una depresión denominada fovea, que ocupa el centro del campo visual. La retina de cada ojo contiene dos clases de células receptoras que producen la visión: los conos y los bastones. Los bastones responden solo a diversos grados de intensidad de la luz y de la



oscuridad, no a los colores. En cambio, los conos, permiten ver la luz, la oscuridad y también los colores. Estos son menos sensibles a la luz que los bastones.

Los conos y los bastones se conectan a las células nerviosas llamadas células bipolares, las cuales conducen el cerebro. En la fóvea un cono generalmente se conecta a una célula bipolar. Los bastones, por su parte, las comparten. La conexión uno a uno entre conos y células bipolares en la fóvea permite la máxima agudeza visual, es decir, la capacidad de distinguir detalles finos. Por tanto, la visión es más aguda siempre que la imagen de un objeto cae directamente en la fóvea; fuera de ella la agudeza disminuye drásticamente.

Los mensajes provenientes del ojo llegan finalmente al cerebro para que se produzca una experiencia visual. El nervio óptico transmite sus mensajes a varias partes del cerebro. Algunos llegan al segmento del cerebro donde se controlan los movimientos reflejos que ajustan el tamaño de la pupila; otros logran llegar al área que dirigen los músculos oculares para que cambien la forma del cristalino. Pero el principal destino de los mensajes provenientes de la retina son las áreas de proyección visual de la corteza cerebral, donde se registran e interpretan los complejos mensajes codificados de la retina.

1.11 Problemas a la salud generados por la contaminación visual

El cerebro humano tiene determinada capacidad de absorción de datos. Los sentidos son los encargados de transmitir al cerebro toda información que perciben del entorno. Entre ellos, el sentido de la vista es uno de los más complejos y de los que mayor incidencia tiene en la percepción global del entorno y, por lo tanto, en las reacciones psicofísicas del hombre. El ojo es una máquina óptica muy compleja. La retina retiene la imagen durante 1/10 de segundo, como si fuera el cuadro de una película. De hecho, este mecanismo ha sido aprovechado para crear el efecto de movimiento en el cine. La información visual retenida en tan corto tiempo tiene una acción directa sobre nuestra capacidad de atención.

Cuando una imagen supera el máximo de información que el cerebro puede asimilar (estimado en 4 bits/seg.), se produce una especie de estrés visual, el



panorama perceptual se vuelve caótico y la lectura ordenada del paisaje se ha vuelto imposible.

Por otro lado, cuando la riqueza de la imagen no alcanza un mínimo de información (alrededor de 0,4 bits/seg.) la atención decae y los reflejos se embotan²³.

A la luz de los datos señalados anteriormente, se puede inferir que cuando el sentido de la vista recibe demasiada información, causada por factores externos como la publicidad exterior manejada en forma desordenada como forma de manifestación de la contaminación visual, se genera un tipo de estrés visual que además de causar la ruptura del paisaje y su evidente alienación, también se afecta la salud humana, el desenvolvimiento de la conducta humana y la eficiencia laboral.

Ya que uno de los objetivos de la publicidad en general es llamar la atención del individuo —utilizando materiales, mensajes, colores, luces, formas y tamaños, en un proceso que genera estimulación del sistema nervioso que reacciona ante los elementos generando impulsos que cuando son muy continuos e intensos producen desconcentración y nerviosismo—, se considera que este tipo de estimulación sumada a la producida por el tráfico y el ruido de las ciudades produce finalmente un aumento del estrés de los ciudadanos, lo que se refleja en impaciencia y agresividad²⁴.

Se manifiesta que los principales problemas que puede padecer una persona sujeta a contaminación visual son:

- Estrés
- Dolor de cabeza
- Mareos
- Ansiedad

También se puede detectar otros daños, como:

²³ www.e-pol.com.ar/newsmatic/index.php?pub_id=99 (Guatemala, 21/06/14)

²⁴ *Ibíd.* Pág. 5.



- Distracciones peligrosas, especialmente al volante
- Problemas de atención
- Disminución de la eficiencia laboral
- Mal humor
- Trastornos de agresividad

En general, se dice que la contaminación visual afecta nuestro sistema nervioso central a través de la visión. El sentido de la vista es el que tiene mayor incidencia en la percepción del entorno y se puede producir una especie de estrés visual por un cambio o desequilibrio en el paisaje, es decir por una saturación sensorial de estímulos visuales-auditivos más allá de la tolerancia, lo que sin duda puede calificarse como contaminación visual.

Los optometristas manifiestan que los problemas visuales se darán en parte cuando las personas son constantemente bombardeadas por diferentes estímulos en un lapso de tiempo determinado, pudiendo causar dolores de cabeza, lagrimeo, escozor, mareo, etcétera.

En resumen se puede decir que una lectura difícil del paisaje urbano provoca fatiga, frustración, tensión, mal humor y agresividad vial.

1.12 Problemas que provoca la contaminación visual por publicidad en el campo ambiental

Estos se enumeran a continuación:

1.12.1. Barrera visual de elementos naturales

La publicidad exterior se convierte en barrera visual y no se puede observar adecuadamente el paisaje. Esto afecta la salud también, ya que en lugar de apreciar un paisaje que provoca descanso, se aprecia un paisaje que produce tensión y estimulación de sistema nervioso. Otro factor que genera contaminación visual es el uso de diferentes tipos de vallas en un mismo punto de la ciudad, creando desorden y competición con las formas diferentes de la arquitectura.



1.12.2. Poda y tala de vegetación

Se cambia un elemento vivo que contribuye a la oxigenación y descontaminación aérea de la ciudad por un elemento artificial que no cumple ninguna función dentro del ecosistema urbano.

1.12.3. Barrera visual para el tráfico vehicular

La excesiva publicidad provoca distracción del conductor de un vehículo, por lo que la ubicación de dichos elementos en zonas de cruces viales, de intersecciones o de puentes constituye una fuente de peligro, pues distraen y obstruyen la visibilidad de los conductores. Los carteles en las rutas suelen ocultar características del recorrido, como curvas y cruces, incrementando así la probabilidad de accidentes. Incluso los árboles, por más ecologista que se pretenda ser, en un mal planeamiento paisajista pueden obstaculizar la visión.

1.12.4 Obstrucción de ventilación e iluminación de espacios internos

Las fachadas de las edificaciones se cubren, obstruyendo las ventanas o los elementos traslúcidos que permiten el acceso de luz y aire a los espacios interiores de las construcciones. Este fenómeno genera unas condiciones insalubres dentro las edificaciones, pues la falta de buena ventilación y de iluminación natural fomenta la humedad y la proliferación de hongos y otros microorganismos que son perjudiciales para la salud, constituyéndose en focos de infecciones y enfermedades, especialmente del sistema respiratorio.

1.13 El paisaje urbano deseado

Es aquel en el que existe equilibrio y respeto entre los elementos que lo conforman, y donde que estos se integran y se leen como elementos complementarios.

Se quiere que los elementos naturales del paisaje urbano como cerros, vegetación, sistema hídrico, clima, fauna, etcétera, que son el patrimonio natural y paisajístico de la ciudad, se mantengan y respeten. En cuanto a los elementos arquitectónicos, espacios urbanos y todos los elementos que dentro de estos se encuentran y aquellos que conforman la trama urbana y plasman físicamente la



ciudad que son los arquitectónicos y paisajísticos, deben ser respetados y resaltados, pues estos son los que le dan identidad a la ciudad y los que hacen que sus habitantes se identifiquen con ella.

Es importante que, al recorrerse la ciudad, se viva y lea su historia y sus anécdotas a través de su arquitectura, espacios urbanos y paisaje natural, pues esto es fundamental para que la urbe tenga una identidad propia y no se convierta en algo sin personalidad.

De ahí, entonces, que el paisaje urbano que se desea es un medio amable, en el cual se eliminen los factores de contaminación generadores de estrés, agresividad y enfermedades. Por ello es importante que la publicidad exterior sea racional, uniforme, respetuosa de los elementos paisajísticos y urbanos de la ciudad, e integrada a la estructura de la ciudad, en donde se logre una armonía estética y una salvaguardia de la memoria y la identidad de la ciudad, lo cual se refleja en la actitud y en la apropiación de todos los elementos del paisaje urbano por parte de los ciudadanos.

1.14 Problemática ambiental a nivel regional

En Centroamérica no existe legislación ambiental ni leyes que regulen el problema que resulta ser la contaminación visual. Esto se explica al observar los pocos esfuerzos colectivos realizados con la intención de frenar problemas que por su severidad resultan ser más renombrados, tales como la deforestación y otras formas de depredación de la flora y la fauna, cuyos efectos y consecuencias resultan en graves daños ambientales.

Expertos como Manuel Orozco²⁵ señalan como punto clave para tal situación la política exterior y de preocupación e interés internacional percibido alrededor de los años ochenta, como resultado de las guerras y conflictos armados internos, además de la generación de violencia en la región. La combinación de estos elementos hizo surgir nuevos problemas, a nivel económico, educativo, de contaminación, falta de integración regional, desigualdad social y corrupción a la cual la región estuvo sometida. Sin duda, la región se encuentra en un momento

²⁵Ibíd. Pág. 55.



extremadamente relevante en su historia, en la que la cooperación y el apoyo internacional representan puntos importantes para determinar su futuro o bien la falta de las mismas. En virtud de lo anterior, se debe apuntar que la problemática que la contaminación visual resulta ser no se afronta regionalmente desde punto alguno. Pareciera que a nivel regional los países están más interesados en promover el desarrollo del ser humano mediante la apertura y expansión de mercados, la desmovilización de sus habitantes o inclusive la satisfacción de sus requerimientos económicos, pero tristemente han dejado el tema ambiental y la proyección hacia un mejor manejo de sus recursos naturales en un segundo plano, creando un gran vacío en la regulación con fines proteccionistas.

1.15 Problemática nacional

En Guatemala la legislación sobre este tema se percibe como ambigua, debido en parte al desinterés que este tema genera, por más que todos los habitantes sufrimos los efectos de los daños y la contaminación ambiental. No obstante, existe regulación legal sobre la contaminación visual y auditiva. Parte de ella es:

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, señala que el Artículo 17 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente consagra la obligación de la emisión y creación de reglamentos y disposiciones para la contaminación en forma de ruido, vibraciones, o acciones que sea perjudicial a la vida cotidiana de los habitantes y que cause trastornos al equilibrio ecológico, la cual se complementa, con ciertas disposiciones administrativas que establecen los niveles de decibeles permisibles para evitar dicha contaminación.

La Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, Decreto No. 34-2003 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 1 establece que la ley tiene por objeto la regulación de los anuncios o rótulos en vías urbanas, extraurbanas y similares que promuevan la comercialización de bienes o prestación de servicios en toda la República; su Artículo 4 considera principios fundamentales para la aplicación e interpretación de dicha Ley: tomar todas las medidas necesarias con el fin de procurar un mejor ornato en la vías urbanas y extraurbanas y similares, para evitar toda clase de peligros y facilitar la libre



circulación de vehículos y peatones, así como para disminuir al mínimo contaminación ambiental y visual²⁶.

El espíritu de esta Ley va enfocado a regular los anuncios y vallas publicitarias, para hacerlas cumplir ciertos requisitos mínimos y reducir la contaminación visual; es decir, que las mismas sean colocadas a una distancia de por lo menos 100 metros entre una y otra, y que su ubicación sea ordenada a modo de dar una imagen libre, sana y espaciada.

Respecto de las anteriores consideraciones, hechas a la luz de los cuerpos normativos citados, cabe mencionar que en mi opinión Guatemala es un país joven en muchos aspectos, y su legislación resulta serlo igualmente. Muchos temas de gran clamor social resultan ignorados por los dirigentes políticos que se ocupan más en intereses sectoriales o personales, que en favorecer el bienestar social. Así, la legislación nacional no responde a la problemática que se evidencia ante todo tipo de contaminación. La contaminación visual es solo una de ellas y quizá no resulte ser la más nociva pero, sin duda, resulta dañina para el ser humano. Por lo tanto, mientras no se den pasos positivos tendientes a enfrentar y resolver temas ambientales, este fenómeno invasivo y dañino seguirá avanzando y destrozando nuestros paisajes y patrimonios nacionales.

Entonces, no habiendo preceptos legales a los cuales acudir, y siendo que las instituciones del país encargadas de velar por temas ambientales no cuentan con instrumentos normativos que coadyuven en su gestión, considero que el ciudadano se ve desprotegido ante los abusos de agrupaciones tales como la Asociación Vallera de Guatemala, que con atractivos precios y módicas cuotas, inmunda la ciudad con vallas y gigantografías de todos tipos y tamaños, resultando en un agente de la contaminación más que un agente de comercio y mercadeo.

Por ello, en esta investigación me permito realizar en los capítulos siguientes una radiografía de la situación ambiental en Guatemala, atendiendo a las instituciones y órganos de protección relevantes.

²⁶ **Ibíd.** Pág. 81.





CAPÍTULO II

Órganos de protección ambiental en Guatemala y normativa

2.1 Presentación

En este capítulo abordo la situación ambiental en Guatemala, habiendo mencionado en especial la contaminación visual causada por el uso inapropiado y exagerado de las vallas publicitarias y los efectos que estas producen en el país, además de conocer los órganos encargados de proteger los derechos vulnerados, y la normativa existente con relación a la problemática, presentando su forma de regulación y aplicación. Al respecto, cabe explicar que los llamados órganos de protección resultan ser los actores sociales, dígase instituciones públicas o privadas, que ejercen un papel definido en la ley para con la cartera ambiental en Guatemala. Entre ellos podemos encontrar tanto Ministerios como asociaciones y grupos de injerencia social, cuyo actuar propugna la conservación de un ambiente sano y el aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

2.2 Órganos de protección ambiental en Guatemala

En Guatemala la responsabilidad de propiciar un desarrollo que mantenga el equilibrio ecológico y prevenga la contaminación del ambiente es de todos, Estado, habitantes y municipalidades, lo cual se garantiza el Artículo 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En el mismo sentido, se manifiesta el Artículo 1 de la Ley de Protección y Mejoramiento al Medio Ambiente, Decreto 68-86, que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.

El Estado es, entonces, en mi opinión, uno de los sujetos principalmente responsable de cumplir con ese mandato especialmente, por lo que se deben crear los mecanismos e instituciones para la protección ambiental, cuya existencia dé lugar a lo que se ha llamado Administración Pública del Ambiente, ejercida por una serie de órganos en diversos niveles, entre los cuales se encuentran los



Ministerios de Agricultura, Energía y Minas, Salud Pública y Asistencia Social, Defensa Nacional, Cultura y Deportes, e instituciones tales como el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Nacional de Bosques. Pero la lista de instituciones públicas o privadas no se agota en esta enumeración, el lector puede traer a colación otras instancias tanto públicas como privadas e inclusive nacionales o internacionales que en este trabajo no se mencionan. Respecto de las brevemente mencionadas, el lector puede referirse al anexo dos (02) para delimitar con un poco mas de precisión el actuar de cada una de ellas en relación con el tema tratado en este trabajo de investigación.

2.2.1 Creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente

La atención en temas ambientales y la manifestación concreta de la misma surgió por primera vez en la normativa guatemalteca alrededor de 1986, con la conformación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente —CONAMA—, que dependía directamente de la Presidencia de la República y cuya función resultaba ser la de asesorar y coordinar todas las acciones tendientes a la formulación y aplicación de la política nacional para la protección y mejoramiento del medio ambiente, propiciándola a través de los Ministerios de Estado, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y dependencias descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipalidades y sector privado del país. Considero que esta Comisión resulta ser un antecedente muy importante en la temática ambiental en el ámbito nacional dado que formuló varios proyectos de reglamentos que pretendían mejorar la situación ambiental en Guatemala, interesándose en temas de contaminación visual, audial, forestal, hídrica y atmosférica. Algunos proyectos de reglamentos formulados por esta Comisión aun son objeto de estudio y reformulación por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales —MARN—, institución que le sucedió con el paso de los años. Esta Comisión cumplió con las atribuciones asignadas hasta el año 2000, cuando se crea el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales —MARN—.



2.2.2 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales —MARN—

Sucede a CONAMA; funcionalmente es una gestión descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones más relevantes se refieren a proponer políticas ambientales al Presidente de la República e informar sobre el cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental, así como administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental y el proceso de elaboración de normas de calidad ambiental. A la vez debe actuar como un órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias ambientales.

Este Ministerio surge debido a la necesidad de crear un Ministerio para que la actuación institucional de protección ambiental tenga mayor validez y fuerza y, es con base en el Decreto 90-2000, que se reforma la Ley del Organismo Ejecutivo y se crea el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales —MARN—.

Este Decreto, en su cuarto Considerando indica que para el cumplimiento de los mandatos constitucionales y para el efectivo logro del bien común de los guatemaltecos, a través de la promoción de un ambiente sano, se hace necesario elevar al más alto nivel de la estructura institucional del país al sector ambiental, con lo cual se garantiza la adopción de un modelo de desarrollo que logre satisfactoriamente el equilibrio ecológico, sistematice la protección y mejoramiento de los recursos naturales, evitando su depredación y agotamiento.

En el Artículo 3 del Decreto 90-2000 se indica que al MARN le corresponde:

- Formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo.
- Cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales en el país.
- Velar porque se cumpla el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural.



El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales cuenta con varias direcciones con funciones específicas determinadas en su Reglamento Orgánico Interno, Acuerdo Gubernativo 186-2001, entre las que se pueden citar:

a) Dirección General de Políticas y Estrategias Ambientales a la que, según el Artículo 7, le compete, entre otras actividades:

- Realizar análisis permanentes del contexto nacional e internacional y de los factores económicos y sociales que influyan o tengan relación con el sector y la calidad ambiental del país.
- Asesorar a las autoridades en asuntos estratégicos que tienen relevancia para la política nacional en materia de ambiente y de recursos naturales.
- Asesorar en la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y mantener actualizada la información sobre la situación ambiental del país.
- Proveer asesoría a las autoridades del Ministerio y otras entidades sobre la aplicación de la política nacional para la protección y mejoramiento del medio ambiente y recursos naturales.

b) Dirección General de la Coordinación Nacional a la que, según el Artículo 9, le compete, entre otras actividades:

- Promover la cultura ambiental, de respeto y de aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Coordinar la ejecución de las disposiciones ambientales con las entidades y organizaciones relacionadas con el ambiente y los recursos naturales del país.
- Crear mecanismos específicos de atención y coordinación con instancias del gobierno y de los grupos civiles organizados.

c) Dirección General de Formación, Organización y Participación Social, a la cual el Artículo 10 dice que le corresponde:



- Apoyar técnicamente los esfuerzos de descentralización de la gestión ambiental en el país, formulando y coordinando la estrategia de participación social en ambiente y recursos naturales.
 - Asesorar y apoyar directamente la organización social en ambiente y recursos naturales, creando los mecanismos e instancias de participación social en ambiente y recursos naturales.
 - Promover, asesorar y coordinar eventos de reflexión, investigación, análisis, discusión y propuesta sobre el ambiente y los recursos naturales para generar consensos en el marco de la gestión ambiental nacional.
- d) Dirección General de Cumplimiento Legal a la cual le compete, según el Artículo 11 del citado reglamento, entre otros aspectos:
- Velar por el cumplimiento de las leyes ambientales del país y tramitar el procedimiento de verificación de infracciones cuando las leyes específicas le asignen esta atribución al Ministerio.
 - Iniciar y tramitar el procedimiento de aplicación de sanciones de conformidad con la ley, cuando la violación legal sea competencia de este Ministerio, con base en informaciones que le rindan las dependencias del Ministerio por denuncia administrativa planteada o de oficio.
 - Colaborar con el Ministerio Público en todas las investigaciones que sobre la materia de ambiente y depredación de recursos naturales se le requiera.

2.2.3 Otros ministerios relacionados con el tema ambiental

- a) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación al que, según el Artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo reformado por el Decreto 90-2000, le compete:
- Definir —en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales— la política de ordenamiento territorial y de utilización de tierras nacionales y promover la administración descentralizada en la ejecución de esta política; deberá velar por la instauración y aplicación de un sistema de normas



jurídicas que definan con claridad los derechos y responsabilidades vinculados a la posesión, uso, usufructo, y, en general, la utilización de dichos bienes, mientras permanezcan bajo el dominio del Estado.

- Formular —en coordinación con el Ministerio de Educación— la política de educación agropecuaria ambientalmente compatible, promoviendo la participación ciudadana.

A este Ministerio pertenece la Unidad de Manejo de la Pesca y Acuicultura, de acuerdo con el Artículo 28 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Acuerdo Gubernativo Número 278-98, modificado por el Artículo 12 del Acuerdo Gubernativo Número 746-99. Entre otras, le corresponde:

- Velar por el cumplimiento de la normativa legal pesquera y acuícola.
- Evaluar, considerar y dictaminar sobre la pertinencia de otorgar, denegar, cancelar y prorrogar las licencias para el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.

b) Ministerio de Energía y Minas

Según el Artículo 34 de la Ley del Organismo Ejecutivo, entre otras, le compete:

- Estudiar y fomentar el uso de fuentes nuevas y renovables de energía, promover el aprovechamiento racional de energía en sus diferentes formas y tipos, procurando una política nacional que tienda a lograr la autosuficiencia energética del país.
- Cumplir las normas y especificaciones ambientales que en materia de recursos no renovables establezca el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
- Ejercer las funciones normativas y de control y supervisión en materia de energía eléctrica que le asignen las leyes.

c) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social



En el Artículo 39 de la Ley del Organismo Ejecutivo se plantea que, entre otros aspectos, le corresponde:

- Formular y dar seguimiento a la política y los planes de salud pública y administrar de manera descentralizada los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud, propiciando a su vez la participación pública y privada en dichos procesos y nuevas formas de financiamiento y mecanismos de fiscalización social descentralizados.
- Proponer la normativa de saneamiento ambiental y vigilar su aplicación.
- Realizar estudios y proponer las directrices para la ejecución de programas de vigilancia y control epidemiológico.

En el Artículo 15 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Acuerdo Gubernativo Número 115-99, en cuanto al Consejo Nacional de Salud, se dice que le compete:

- Apoyar la formulación de políticas sectoriales en el campo de salud.
- Dar seguimiento al desarrollo de las acciones sectoriales como respuesta a los problemas sanitarios con participación interinstitucional.

d) Ministerio de Trabajo y Previsión Social

La Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 40, indica que le corresponde, entre otras cosas:

- Formular la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país.
- Velar por el cumplimiento y respeto de los reglamentos de higiene y seguridad en el trabajo, así como de las recomendaciones técnicas que se dicten sobre el particular.

e) Entidades Judiciales y Administrativas extra ministeriales

Las entidades Judiciales y Administrativas extra ministeriales implicadas comprenden las siguientes:

Ministerio Público, a través de la Fiscalía de Delitos contra el Ambiente



A esta entidad le corresponde ejercer la persecución penal y dirigir la investigación de los delitos de acción pública; dirigir a la policía y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos; intervenir en la investigación y ejercicio de la acción penal en todos aquellos delitos cuyo bien jurídico tutelado sea el medio ambiente. Esto, con base en los artículos sustentados en su ley específica, Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto 40-94 del Congreso de la República.

A su vez, el Código Procesal Penal indica que El Ministerio Público, por medio de los agentes que designe, tendrá la facultad de practicar la averiguación por los delitos que el Código le asigna, con intervención de los jueces de primera instancia como contralores jurisdiccionales.

Juzgados de Primera Instancia Penal, de Narcoactividad y Medio Ambiente y Salas de la Corte de Apelaciones

El Artículo 47 del Código Procesal Penal indica que los jueces de primera instancia tendrán a su cargo el control jurisdiccional de la investigación efectuada por el Ministerio Público en la forma que este Código establece. Instruirán, también, personalmente las diligencias que específicamente les estén señaladas; estarán encargados de la tramitación y solución del procedimiento intermedio y del abreviado.

El Artículo 45 se refiere específicamente a los Jueces de Narcoactividad y Jueces de Delitos contra el Ambiente—indicando que cada uno conocerá de los delitos específicos de la materia establecida, divididos en jueces de primera instancia de narcoactividad y jueces de delitos contra el ambiente— quienes tendrán a su cargo el control jurisdiccional de los actos de investigación relacionados con los delitos de su competencia; instruirán personalmente las diligencias que les señala el Código.

También se constituyen los tribunales de sentencia de las dos ramas, los que conocerán del juicio oral y pronunciarán el fallo correspondiente. Dichos tribunales se conforman por tres jueces.



El problema que existe en la práctica es que la división de las dos materias— narcoactividad y ambiental— no se da, lo que dificulta el conocimiento de los expedientes, puesto que se le da mayor énfasis a los delitos de narcotráfico.

Juzgados de Paz Penal

Con fundamento en el Artículo 44 del Código Procesal Penal, dichos juzgados tienen atribuciones de juzgar las faltas, los delitos contra la seguridad de tránsito y los que estén sancionados con multa, conocer a prevención en los lugares donde no haya Juzgado de Primera Instancia o se encuentre cerrado por cuestión de horario u otra razón; practicar las diligencias urgentes y oír al detenido dentro del plazo que manda la Constitución Política de la República de Guatemala.

Respecto de los Juzgados de Paz, me parece oportuno mencionar que, no existiendo normativa administrativa que permita en un grado suficiente ejercer a la administración municipal por medio de sus Juzgados Municipales respecto de sanciones instauradas en la ley de Anuncios en Vías urbanas, Vías extraurbanas y similares, puede considerarse en una etapa avanzada de la lucha contra la contaminación y como un método de oxigenación y respaldo de la propuesta esbozada por mi persona en el presente trabajo de investigación, y que consiste en la aplicación de tributos extrafiscales ambientales, que el Estado pueda considerar trasladar cuestiones municipales a juzgados de paz en razón de observar estos el cumplimiento de las sanciones impuestas por los Juzgados Municipales, en coordinación y a manera de homologar lo conocido y resuelto por el Juzgado Municipal, pues contando los Juzgados de Paz con los poderes de la judicatura, mucho harían en observar el cumplimiento de lo resuelto por el gobierno local a manera no de penalizar la colocación de vallas sino de penalizar el incumplimiento de los fallos emitidos por los Juzgados Municipales que se ocupen en la aplicación de la normativa relativa a la contaminación visual que causa este tipo de publicidad.

Dicho lo anterior, me permito desarrollar lo relativo al gobierno municipal, puesto que a nivel de gobierno local se concentran también funciones ambientales en los municipios, por medio de los concejos municipales y los alcaldes.



Según el Artículo 33 del Código Municipal, Decreto número 12-2002, corresponde al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos. De acuerdo con el Artículo 53 del mismo Código, al alcalde le corresponde cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal; asimismo, expedir las órdenes e instrucciones necesarias, dictar las medidas de política y buen gobierno, ejercer la potestad de acción directa y, en general, resolver los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

Una de las atribuciones asignadas a las municipalidades es la aplicación de la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, en sus respectivas jurisdicciones, que comprende el tema de esta investigación en cuanto a la regulación existente para evitar la contaminación visual de que son víctimas los seres humanos, sin percatarse siquiera de ella.

2.3 Normativa que regula la publicidad en Guatemala

En el capítulo anterior se explicó qué es y en qué consiste la función de la publicidad, por lo que en este segmento se profundiza sobre las características de la contaminación visual, entre otros aspectos pertinentes.

2.3.1 Características de la legislación en materia de contaminación visual

El tema de la publicidad —otra de las causas de contaminación visual— es un tanto difícil de controlar sin una legislación apropiada; lo anterior se afirma no solo en cuanto a la necesidad de impulsar un tipo de legislación que considere factores como la reducción de la cantidad de anuncios, haciéndolos más onerosos, y su ubicación en sitios más adecuados al ser los anunciantes más selectivos en sus medios, y así lograr que los consumidores polaricen su atención eficazmente, debido a un menor aturdimiento mental.

Al tener un medio más caro —como carteleras—, los consumidores tendrían una mayor calidad creativa sobre todas las cosas, causando menor aturdimiento visual; también aumentaría la calidad y seguridad de dichos medios publicitarios.



Se crearía así una estrategia de medios adecuados y una creatividad atinada, cual no requiere de tácticas que atropellen a los consumidores y los bombardeen con contaminación publicitaria.

Otro aspecto a considerar es que la publicidad debe desarrollarse con base en reglas de juego racionales y urbanísticamente viables, las que no deberán concentrarse en elementos recargados, agresivos, con luz de aspecto de liviandad, quitando esa sensación colectiva de habitar en un área urbanística cargada de avisos publicitarios, que a largo plazo enferman y generan conmoción y estrés visual.

2.3.2 Declaración de Estocolmo

Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en junio de 1972, en la ciudad de Estocolmo. Regula la importancia del medio ambiente en la vida de los seres vivos y que, si bien el derecho a gozar de un medio ambiente sano es un derecho de cada individuo, cada Estado está obligado a proteger dicho legado edáfico, hídrico, lítico, biótico, abiótico y forestal, incluyendo los aspectos naturales y artificiales (elementos sonoros y auditivos) que conforman el desarrollo sostenible²⁷.

2.3.3 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

Reunida y aprobada en junio de 1972 en Estocolmo, Suecia. En esta declaración se encuentran incluidos principios ambientales dentro de los principios de la declaración en mención, como los de prevención, sostenibilidad, solidaridad, responsabilidad ambiental, de responsabilidad compartida y de realidad. Su temática gira alrededor de la creación del desarrollo sostenible en la medida en que puedan ser mejoradas las estructuras ambientales, sociales y económicas, y obtener los conocimientos suficientes para redirigir y unificar esfuerzos internacionales y metas en pro del medio ambiente²⁸.

²⁷ **Ibid.** Pág. 44.

²⁸ **Ibid.** Pág. 45.



2.3.4 Legislación guatemalteca sobre el tema

2.3.4.1 Constitución Política de la República de Guatemala

Previo a desarrollar lo referente a las leyes ordinarias y reglamentarias que se aplican en Guatemala relacionadas con el tema, es importante citar lo que la legislación constitucional ha garantizado —a través de la Constitución Política de la República de Guatemala— de la cual se consideran los siguientes aspectos importantes:

Artículo 60. Patrimonio cultural. Forman el patrimonio cultural de la Nación los bienes y valores paleontológicos, arqueológicos, históricos y artísticos del país y están bajo la protección del Estado. Se prohíbe su enajenación, exportación o alteración, salvo los casos que determine la ley.

Con este Artículo el Estado garantiza la protección a todos los bienes considerados como Patrimonio Cultural, preservándolos y generando medidas y recursos para la protección.

Artículo 61. Protección al patrimonio cultural. Los sitios arqueológicos, Conjuntos monumentales y el Centro Cultural de Guatemala recibirán atención especial del Estado, con el propósito de preservar sus características y resguardar su valor histórico y bienes culturales. Estarán sometidos a régimen especial de conservación el Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico de Quiriguá y la ciudad de Antigua Guatemala, por haber sido declarados Patrimonio Mundial, así como aquellos que adquieran similar reconocimiento.

De esta manera el Estado de Guatemala, establece maneras de conservar el Patrimonio Cultural y generar proyectos para su conservación y mantenimiento.

Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar



que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente evitando su depredación.

Guatemala es un país cuya apreciación internacional sucede alrededor de sus recursos naturales. Por ello el esfuerzo de preservarlos y cuidarlos, creando formas y maneras de protección. La Redacción del precitado artículo permite notar en ella el mandato institucional que se impone al Estado respecto a la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales; vale decir que dicha obligación es el pilar en que instituciones como el MARN, el CONAP, el MEM y otros ministerios y aparatos estatales operan, lo que conlleva inmerso en su actuar la premisa sobre el derecho natural que resulta ser la garantía de un desarrollo humano sin por ello depredar o mal usar el recurso natural nacional. En resumidas palabras, el mandato constitucional que se incorpora en la redacción del precitado artículo demuestra la necesidad humana de contar con una normativa competente y eficaz en materia ambiental, lo que viabiliza desde ya la creación de políticas estatales con sentido ambiental.

Artículo 119. Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado:

- a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades [...] turísticas[...]
- b) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente [...]

Estas normas obligan proteger el ambiente, evitar la contaminación y proteger el patrimonio cultural; serán efectivas mediante una serie de políticas que deberán implementarse transversalmente.

Tales normas contienen elementos generales sobre el ambiente, pero no se debe olvidar que el término va más allá de lo que se está acostumbrado a pensar; se considera que el ambiente solo incluye el aire, agua, suelo, flora y fauna, sino se deben contemplar los sistemas y elementos que contempla la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.



2.3.4.2 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

Como antecedente de esta ley, es importante conocer que el 6 de marzo de 1986 fue presentado el último anteproyecto que se denominó “Ley Ambiental”, exponiéndolo como anteproyecto ante el Congreso de la República. Este fue aprobado, y luego publicado el 19 de diciembre de 1986. Con esta nueva ley se procedió a suprimir las comisiones referidas anteriormente, por medio de Acuerdo Gubernativo del 16 de abril de 1986. Con esta Ley se vieron realizadas las esperanzas y arduo trabajo de varios ambientalistas, al publicarse la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala. Este hecho constituyó un gran triunfo histórico. Con la emisión de este cuerpo normativo se estableció un nuevo orden jurídico del cual emergió el pionero Derecho Ambiental Guatemalteco²⁹.

Con el entendido de que el medio ambiente está conformado, entre otros elementos, por el paisaje y este puede ser afectado por la contaminación visual que las actividades antropogénicas provocan. Necesario es, entonces, tomar en consideración que la misma Constitución establece que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional propiciarán el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.

En el Artículo 4 se indica que el Estado velará porque la planificación del desarrollo nacional sea compatible con la necesidad de proteger, conservar y mejorar el medio ambiente. De ahí, entonces, la importancia de que este planifique y diseñe políticas y estrategias encaminadas a la conservación y protección del medio ambiente.

Dentro de los objetivos específicos que plantea la Ley se encuentran:

- a) Restaurar del medio ambiente en general.
- b) Prevenir, regular y controlar cualesquiera sean las causas o actividades que originen deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos y, excepcionalmente, la prohibición en casos que afecten la

²⁹<http://proteccionambientalguatemala.blogspot.com/2013/05/historia-del-derecho-ambiental-en.html> (Guatemala 21/06/14)



calidad de vida y el bien común calificados así, previos dictámenes científicos y técnicos emitidos por organismos competentes.

- c) Orientar los sistemas educativos, ambientales y culturales hacia la formación de recursos humanos calificados en ciencias ambientales y la educación a todos los niveles para formar una conciencia ecológica en toda la población.
- d) Diseñar la política ambiental y coadyuvar en la correcta ocupación del espacio.
- e) Crear toda clase de incentivos y estímulos para fomentar programas e iniciativas que se encaminen a la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente.

Ya se indicó que la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en el Artículo 18, manda a elaborar reglamentos que regulen las actividades que puedan causar alteración estética, ruptura del paisaje y otros factores considerados como agresión visual, que afecten la salud mental y física y la seguridad de las personas. Se reconoce que puede provocar tal daño a la salud; el problema es que dicha reglamentación no existe después de veinte años de vigencia de la Ley. De ahí que deviene en inoperante. Los juegos políticos que no serán un tema de desarrollo en el presente trabajo de investigación, resultan ser desgastantes para un aparato estatal que se ve inmiscuido en políticas exteriores de comercio y fenómenos económicos globales como la Globalización, no permiten que el órgano legislativo opere a niveles eficientes. A lo anterior, debemos agregar que gracias al sistema de pesos y contra pesos que constitucionalmente traza los límites funcionales en el gobierno, funciona igualmente como una trampa para los intereses ambientales que por ser menos populares pasan a un segundo plano ante temas presupuestarios y de ejecución dentro del mismo órgano reglamentario estatal, es decir que, aunque el sistema de gobierno prevé que no siendo el Congreso quien legisle mediante leyes y decretos, y pudiendo ser el Organismo Ejecutivo quien se encargue de dicha función mediante la emisión de reglamentos, esta situación resulta igualmente



difícil por los ya mencionados juegos políticos que por demás resultan inoperancias del sistema. Por ello, no existen los reglamentos que la norma en cuestión manda emitir.

2.3.4.3 Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación

A partir del año 1946, la República de Guatemala cuenta con una legislación específica para la protección y conservación de los monumentos, objetos arqueológicos, históricos y típicos, es decir que desde ese entonces ha habido preocupación de los organismos del Estado por conservar y preservar el Patrimonio Cultural de los guatemaltecos.

En 1986 se establece en Guatemala el Ministerio de Cultura y Deportes como la institución gubernamental del Estado de Guatemala responsable del manejo, conservación y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación, tangible e intangible.

Durante el año 1999 se aprobó la Ley para la Protección de Patrimonio Cultural de la Nación, que es la normativa más reciente sobre el tema y además una de las más avanzadas de América Latina³⁰.

Esta ley otorga un marco amplio acerca de la protección en cuanto a los bienes que forman parte del patrimonio cultural de la Nación, por lo que en el Artículo 7 indica que la aplicación de esta ley incluye todos aquellos bienes del patrimonio cultural que estuvieren amenazados o en inminente peligro de desaparición o daño, debido a la ejecución de obras públicas o privadas para desarrollo urbano o turístico.

En el Artículo 8 cita que las autoridades competentes deberán dictar las medidas u ordenanzas preventivas o prohibitivas que consideren necesarias para la conservación y protección de tales bienes; en este caso serán el Ministerio de Cultura y Deportes, las municipalidades, el Instituto de Antropología e Historia, el Instituto Guatemalteco de Turismo.

El Artículo 12 dice que los bienes que forman el patrimonio cultural de la Nación no podrán destruirse o alterarse total o parcialmente por acción u omisión de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Para el caso de esta

³⁰<http://www.oei.es/cultura2/Guatemala/07a.htm> (Guatemala 21-06-14)



investigación se puede considerar alteración cualquier tipo de estructura o rótulo colocado sobre los inmuebles declarados patrimonio cultural y que afectan su estructura y arquitectura.

Se debe tomar en cuenta que esta ley indica los parámetros para la creación de “Renacentro” y toda la política que se ha impulsado en el Centro Histórico, incluyendo el retiro de todos los rótulos y vallas, que es lo único que ha sido un logro en la ciudad de Guatemala para evitar la proliferación de vallas y anuncios publicitarios que afectan el paisaje y, por ende, la salud y la seguridad de las personas.

2.3.4.4 Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares

Como antecedentes de esta ley se puede mencionar: que el Congreso de la República, mediante Decreto Legislativo 43-95 emitió la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, la que se derogó con el Decreto Legislativo 11-74, así como las leyes y reglamentos que se oponían al referido decreto, que no se ajustaba a las condiciones de la época de su emisión. Posteriormente, el Congreso de la República, mediante Decreto Legislativo 144-96, introdujo reformas parciales a la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, que tergiversó la finalidad de la referida ley, que era armonizar la convivencia humana con su entorno, propiciar una recaudación justa y equitativa de impuestos, eliminar arbitrariedades en cuanto a las autorizaciones de la colocación de anuncios, así como simplificar y ordenar la adecuada aplicación de la ley. Todo ello, con el objeto de hacerla aplicable y funcional.

La ley sin reformas —denominada entonces Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, por medio del Decreto 43-95— lograba la armonía de la convivencia humana con su ambiente, sin violar normas constitucionales, contenidas en el capítulo IV, relativas a las prohibiciones en cuanto a la colocación de anuncios, entre las que se destacan las siguientes:

Como primer aspecto, la publicación de todo tipo de anuncios que dañen la salud física o mental de la población, de conformidad con las normas dictadas o establecidas por las autoridades sanitarias del país.



Como segundo aspecto encontramos en dicha Ley la prohibición al pintado y colocación de anuncios en elementos naturales.

Un tercer punto prohibitivo lo constituye la instalación de anuncios que impidan la visibilidad de legítimo interés turístico o de tránsito, así como los anuncios injuriosos o denigrantes u otros derechos e intereses, que lesione directa o indirectamente los principios de lealtad en el comercio, de acuerdo con la ley y tratados internacionales ratificados por Guatemala;

Un cuarto aspecto a regular en sentido prohibitivo es la colocación de anuncios con partes móviles o animadas; aquellos colocados en vehículos que resulten peligrosos para la población; en aceras; la colocación de anuncios en carreteras principales a menos de 150 metros entre cada anuncio, la colocación de anuncios en carreteras no principales a 200 metros entre uno y otro; la colocación de anuncios en áreas urbanas a menos de 50 metros entre cada uno.

Cabe mencionar a este respecto que normas como las precitadas, entre otras, buscan la armonía de la sociedad con el ambiente, sin contravenir normas constitucionales y otras leyes del país, que de paso resulta muy difícil combinar hasta ahora, puesto que es sabido que la producción legislativa en Guatemala obedece a intereses muy particulares que inclusive pueden llamarse sectoriales, por representar no el clamor social sino más bien la necesidad de un determinado sector productivo que pueda presentarse a este respecto como un poder paralelo al Estado.

Las reformas introducidas al texto inicial—en los Artículos 2 y 3, por medio del Decreto 144-96— establecen que la sección de señalización y marcas es la entidad responsable de la aplicación y regulación de los anuncios en las carreteras nacionales y departamentales que estén dentro de los límites municipales. Aquí se viola el Artículo 253 que dice “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.” Además, responsabiliza a una entidad de tercer orden a emitir un reglamento, que según el Artículo 183 literal c) de la Constitución de la República indica que “promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes...”.



En el artículo 4, de esas mismas reformas se indica que: “[...] rótulos que ya estén colocados en propiedad privada y no cuenten con autorización municipal deberán ser retirados a partir de la vigencia de esta Ley”. En el Artículo 15 de la Carta Magna se establece lo siguiente “[...] La ley no tiene efecto retroactivo, salvo en material penal cuando favorezca al reo”. Ante dicha redacción, no está demás informar al lector que esta postura ya ha sido superada gracias a los estudios de eruditos y jurisconsultos, determinando que la retroactividad, resulta ser un fenómeno normativo que atiende al ámbito temporal de aplicación de la ley, cuya actividad se extiende a situaciones que no estaban originalmente reguladas por esta ley. Así, en materia de Derecho Tributario, por ejemplo, esta figura de extra actividad resulta aplicable en gran medida cuando las regulaciones y disposiciones en materia de tributos, por ejemplo sobre las sanciones y las multas que puedan imponerse por interpretación de la ley, resulten aplicables en sentido favorable a quienes se constituyan en sujetos pasivos de dichas regulaciones.

Ejemplos de esta extra actividad colman los criterios del Consejo de la Superintendencia de Administración Tributaria y pueden ser estudiados ampliamente por el lector. Igual situación resulta en materia de Derecho laboral con la aplicación del principio pro operario, cuya interpretación progresiva implica siempre una mayor protección al trabajador, inspirada claramente en la tutelaridad del Derecho Laboral que desde luego afecta situaciones que no estaban reguladas originalmente por esta reinterpretación progresiva de la ley. Entonces, la extra actividad y por supuesto la retroactividad, son susceptibles de acaecer en varias ramas del Derecho, por ende en materia de Derecho Ambiental no es la excepción, dado que igualmente rige el ya mencionado principio de progresividad en la protección ambiental integral, que refiere la no regresión a niveles mínimos superados en la protección ambiental, lo que a su vez conlleva que una vez sea superado el nivel de protección por uno mayor, no puede ser posteriormente regresivo el actuar en cuanto a la protección ambiental. Así, la extra actividad de la norma resulta evidente.

El Artículo 8 de las referidas reformas define una norma que permite discrecionalidad a los funcionarios para la aplicación de la ley, de tal manera que



no promueve la justa aplicación de esta. Al involucrar varias instituciones para definir la viabilidad de anunciar o no, se abre la posibilidad de limitar el desarrollo adecuado de los anuncios.

Lo arriba expresado se inspira en el carácter novedoso de la normativa y las influencias que sobre ella tienen el clamor social y los intereses de grupos paralelos de poder; sin embargo, puede igualmente tener como resultado final el hacer más eficaz la aplicación de la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, contenida en el Decreto 43-95, con ligeras variantes, de acuerdo con las condiciones de la época. Es nuestro criterio que la normativa sobre Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares resulta ser un primer intento de regular un tema que ha sido pocas veces tratado socialmente. Prueba de ello es que en los últimos años este no se ha abordado en seminarios o eventos académicos similares; tampoco se han registrado movimientos sociales que soliciten su regulación y mucho menos el endurecimiento de sanciones a quienes no la acaten. Por ello, al no ser un tema de mucho revuelo, pocos estudiosos dedican su tiempo a escudriñar los preceptos y sus actuales fallas, con el objeto de emitir propuestas que hagan evolucionar esta rama del sistema jurídico guatemalteco. Mientras esto no cambie, la situación de las vallas y su excesiva utilización será cada vez más proliferante y contaminante.

A pesar de ello, a la luz de las reformas, pareciera ser que el espíritu y objetivo de la reforma es el de retomar la finalidad de la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares, contenida en el Decreto Legislativo 43-95, misma que en su mayoría de artículos persigue la armonía de la convivencia humana con su entorno, una recaudación justa y equitativa de impuestos, la eliminación de las arbitrariedades en cuanto a las autorizaciones de la colocación de anuncios, y la simplificación y ordenación adecuada de la ley, con el objeto de hacerla aplicable y funcional.

El Congreso de la República de Guatemala emitió, en 1974, la Ley de Rótulos y Anuncios en carreteras Públicas Urbanas, Decreto No. 11-74. Sin embargo, debido al aumento que se dio en el uso de la publicidad exterior, tanto estática



como móvil, este Organismo tuvo que elaborar la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares.

Puesto que toda situación social es evolutiva y dinámica, las normas que la regulan no pueden ser de otra manera. Entonces podemos reconocer en la ley examinada que ha existido un avance, pero no puede llamarse significativo pues aún existen detalles por definir, límites que imponer, sanciones por endurecer, si se desea buscar la eficacia normativa en aras del cumplimiento del objeto de la citada ley.

Entre los aspectos regulados por dicha Ley se encuentran:

- Plantear como objeto de la misma la regulación y ordenamiento de los anuncios en vías urbanas, extraurbanas y similares que promuevan productos en toda la República.
- Aplicarla Ley corresponde a las respectivas municipalidades en sus jurisdicciones. Se exceptúan para la aplicación de esta por parte de las municipalidades, a las carreteras nacionales y departamentales que estén dentro de sus límites, las cuales serán reguladas por la Sección de Señalización y Marcas de la Dirección General de Caminos.
- Entender por anuncio todo rótulo, valla, manta o similar que promocióne productos, bienes o servicios.
- Como norma fundamental para la aplicación e interpretación de la Ley, se contempla que deben tomarse todas las medidas necesarias con el fin de procurar un mejor ornato en vías urbanas, extraurbanas y similares, para evitar toda clase de peligros y facilitar la libre circulación de vehículos y peatones, así como para disminuir al mínimo la contaminación visual del ambiente.
- Pagar un arbitrio al año a las municipalidades, por cada metro cuadrado de anuncios que se instalen dentro de sus jurisdicciones.
- Para la colocación de los anuncios en vías públicas urbanas, contemplar que su presentación no debe alterar o desfigurar los paisajes, debiendo estar en



armonía con el medio que los rodea; tales anuncios deben ser estéticos, tanto en forma como en contenido, como en relación con el paisaje circundante.

- Los anunciantes o colocadores de anuncios están obligados a solicitar la autorización respectiva a la Municipalidad correspondiente para la instalación de los mismos.

Los anteriores son aspectos que no se cumplen y que son fácilmente verificables con un simple paseo por las arterias principales de la Ciudad de Guatemala.

Entre las prohibiciones que esta Ley contempla, se encuentran:

- La colocación de anuncios que atenten contra la salud física o mental de los guatemaltecos.
- La colocación y pintura de anuncios en árboles, rocas u otros elementos naturales. La sanción es multa de Q50.00 por cada anuncio y el retiro de los mismos.
- La colocación de anuncios que impidan vistas o motivos de legítimo interés turístico.
- La colocación de rótulos de doble altura, doble cara, así como los que puedan ser vistos por los usuarios de la vía en el lado izquierdo de la misma, en el caso de carreteras de una vía.
- La colocación de anuncios con partes móviles o animadas.
- La colocación de anuncios en áreas urbanas a menos de cien metros entre uno y otro.
- Las multas correspondientes serán determinadas por los jueces de asuntos municipales, y no podrán ser mayores al doble del arbitrio a pagar por cada anuncio.
- Las municipalidades del país deben levantar un inventario de todos los anuncios colocados en áreas urbanas y extraurbanas para determinar las infracciones que se estén cometiendo. En dicho caso se notificará al



propietario del anuncio para que solucione el problema en el término de treinta días; si no lo hace la autoridad municipal retirará el anuncio y se aplicará la multa correspondiente.

- Los anunciantes o colocadores de anuncios que reincidan en la instalación de rótulos en áreas no permitidas o restringidas, serán sancionados inhabilitándolos como instaladores registrados.

Es más que evidente que esto no se cumple en la Ciudad de Guatemala puesto que, en primer lugar, la Municipalidad no cuenta con un inventario de los anuncios colocados en áreas urbanas para poder determinar las infracciones que se estén cometiendo. Tampoco se controla que la colocación de los espacios publicitarios sea a la distancia de los cien metros entre uno y otro. Por lo tanto, la ley es ineficaz. La verificación física que se realiza como parte de la investigación para la elaboración del presente trabajo y que resulta una etapa previa al esbozo de las líneas anteriores, puede ser fácilmente verificada por el lector en la medida en que se haga consciente del espacio urbano que ocupa y utiliza, siendo entonces dependiente del estado que el ambiente circundante provee, lo que se traduce en la necesidad de contemplación para la focalización e identificación del problema planteado, lo que a su vez permite un análisis objetivo de la situación en que Guatemala se encuentra en el tema de la contaminación visual.

En el Artículo 31 se dice que la infracción a cualquiera de las normas de esta ley y de los reglamentos que conforme a la misma se aprueben, será sancionada con multa que impondrán los jueces de asuntos municipales. En ningún caso las multas serán mayores al doble del impuesto a pagarse por cada anuncio, computadas en forma anual, según el anuncio del que se trate. La sanción a aplicar no es lo suficientemente drástica como para hacer que los anunciantes se preocupen por cumplir con la Ley; al contrario, es tan permisiva que provoca un desorden en la colocación de vallas y anuncios publicitarios y, por ende, contaminación visual por publicidad exterior.



2.3.4.5 Reglamento de anuncios en vías urbanas, vías extraurbanas y similares para el Municipio de Guatemala

En cumplimiento al Artículo 38 de la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares—que establece que las municipalidades, por medio de sus respectivos Concejos Municipales deberán emitir el reglamento de la presente Ley—en el año 2001 el Concejo Municipal de la Municipalidad Capitalina, por medio del Acuerdo No. COM-35, emitió el reglamento.

El objeto general del reglamento es establecer y regular los procedimientos de instalación de los anuncios publicitarios dentro del municipio de Guatemala. Entre sus objetivos específicos se plantea proteger la belleza natural e imagen urbana de la ciudad, proteger la estética y el ambiente.

El órgano competente de velar por la aplicación de este reglamento es el Departamento de Control de la Construcción Urbana de la Municipalidad de Guatemala. También indica que para instalar cualquier anuncio se necesita la autorización de este, así como el pago del arbitrio respectivo.

Las empresas propietarias y/o fabricantes de anuncios deberán presentar anualmente a este Departamento el inventario de todos los anuncios que posean instalados en el municipio de Guatemala. Sin embargo, esto no se cumple, ya que el conteo que tiene la Municipalidad meramente es el realizado por estudiantes de Arquitectura de la Universidad de San Carlos de Guatemala en el año 2002; no contando con información actualizada.

El Artículo 16 indica que para lograr la autorización de la instalación de vallas se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) La estructura de soporte, así como la parte posterior de la cara publicitaria, deben estar pintadas de color verde oscuro.
- b) Se permite la instalación de vallas, siempre y cuando se coloquen en sentido perpendicular a la vía pública. En vías públicas que estén en curva no se permite la instalación.
- c) La distancia mínima que debe haber entre una y otra en áreas urbanas es de 100 metros.



- d) Las dimensiones máximas del área a publicar para toda valla son tres metros de alto por nueve de largo, haciendo un total de 27 metros cuadrados. La altura mínima del piso al borde inferior de la valla será de 2.70 metros.
- e) En el caso de la valla unipolar, las medidas son de seis metros de alto por dieciocho de largo, haciendo ciento ocho metros cuadrados, con una altura máxima de quince metros contados del piso al borde inferior del anuncio.

Retoma, en el Artículo 42, las prohibiciones de las que hace mención la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares; en el Artículo 43 establece lo relacionado con las multas por no tener autorización municipal o que incumplan con lo estipulado en el reglamento, remitiendo la forma de sancionar de acuerdo con el Artículo 31 de la Ley. Las multas deben ser canceladas en un plazo no mayor de tres días a partir de la notificación correspondiente. El Juzgado de Asuntos Municipales ordenará el retiro del anuncio si la autorización municipal no se obtiene en un plazo no mayor de quince días.

Ante tal regulación, vale mencionar que una de las carencias en el derecho administrativo es la falta de coercibilidad que otras ramas del Derecho ejercen sobre los sujetos pasivos y destinatarios de sus preceptos. Dicho esto, resulta posible considerar una situación de desviación e ineficacia en la norma precitada, siendo que la imposición de multas por medio del Juzgado de Asuntos Municipales, resulta desproporcionada y poco técnica, si es comparada con los procedimientos originarios del sector judicial en Guatemala, puesto que los Juzgados de Asuntos Municipales no son parte de dicho sistema y por ende adolecen de los poderes de la judicatura para hacer cumplir sus disposiciones y fallos. Entonces, cuando la legislación es blanda, puede decirse que esta permite que las personas tengan las facilidades para infringirla y provocar alteración en el medio ambiente.

Tenemos claro que los asuntos municipales son tratados por sus autoridades locales en un primer plano; por esa razón planteamos que tales juzgados no son lo suficientemente coercitivos en la aplicación de las normas municipales. A este



respecto, quizás un punto de investigación posterior podría ser el considerar la viabilidad de judicializar las conductas y encuadrarlas quizás en tipos penales tales como las faltas, dado que bien podría definirse un bien jurídico tutelado como el ambiente, y en aras de un cumplimiento pleno de la norma, quizás la postura positivista nos señale el camino a seguir para erradicar las vallas.

No obstante, tales propuestas no son objeto de la presente investigación y se mencionan únicamente con el objeto de denotar que ante una problemática tal, muchas opciones pueden plantearse como posibles soluciones. La utilización de una política fiscal para tal efecto es meramente una de esas opciones.

2.3.4.6 Reglamento para la Protección y Conservación del Centro Histórico y los Conjuntos Históricos de la Ciudad de Guatemala

El Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, considerando el potencial de uso como objeto urbanístico y como núcleo de actividades políticas, culturales, económicas y religiosas que tiene el Centro Histórico, emitió el 2 de agosto del año 2001 este reglamento con el objeto de proteger y conservar este y sus áreas de amortiguamiento, rescatar y preservar la riqueza patrimonial, arquitectónica y estética, y rescatar su valor urbanístico.

En el Artículo 5 se indica que la conservación y desarrollo integral del Centro Histórico y de los Conjuntos Históricos de la Ciudad de Guatemala estarán a cargo de la instancia interinstitucional de coordinación del programa de Renovación Urbana del Centro de la Ciudad de Guatemala —Renacentro—, conformada por la Universidad de San Carlos de Guatemala a través de la Facultad de Arquitectura, la Municipalidad de Guatemala por medio del Consejo Consultivo del Centro Histórico y el Departamento del Centro Histórico, el Ministerio de Cultura y Deportes por medio del Instituto de Antropología e Historia y el Registro de la Propiedad Arqueológica, Histórica y Artística (Registro de Bienes Culturales), el Instituto Guatemalteco de Turismo y otras que se adhieran.

Es importante tomar de este reglamento lo contenido en el Artículo 16, sobre que la ubicación y colocación de rótulos y anuncios en el Centro Histórico y en los conjuntos históricos queda sujeta a disposiciones como:



- a) Ningún rótulo debe cubrir vistas características del paisaje del Centro Histórico o del conjunto histórico de que se trate.
- b) Todo rótulo o anuncio que se coloque deberá estar debidamente autorizado por el Consejo Consultivo del Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala.
- c) Se permitirá solo un rótulo o anuncio por establecimiento, adosado o pintado en la fachada.

El incumplimiento de estas disposiciones será sancionado con una multa de hasta Q10,000.00, debiendo la Sección de Rótulos y Anuncios proceder a su retiro inmediato a costa del infractor. Previo a sancionar, se otorga un plazo de un año a partir de la vigencia de este reglamento para realizar las modificaciones, supresiones y/o correcciones necesarias.

Este reglamento sí se ha cumplido cuando se realiza el retiro de todos aquellos rótulos y anuncios que no fueran permitidos por él y, hoy por hoy, gozamos de una mejor vista de las construcciones que son parte del patrimonio cultural que constituye el Centro Histórico, por ejemplo, el cual se debe proteger porque sirve como foco turístico debido a lo poco que se pudo rescatar cuando se procedió a legislar sobre la protección y conservación del patrimonio cultural en nuestro país.

2.4 Reflexiones sobre la aplicación de la legislación citada

Se citaron leyes ordinarias y reglamentarias, unas generales y otras específicas en cuanto al tema que interesa. Según la presente investigación, no existe legislación en el país que efectivamente proteja a los guatemaltecos contra la violación del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Específicamente se puede observar cómo, en el tema de la publicidad, lo normado no se adapta al problema que afronta la Ciudad de Guatemala ante la presencia de contaminación visual que está afectando la salud de sus habitantes, aunque no sea tan perceptible como las otras formas de contaminación.

Según el presente análisis y con base en el estudio realizado, para que en Guatemala sea efectivo el control de la contaminación visual, es necesario plantear la necesidad de la posible organización de cableado de forma



subterránea y la colocación de un agente de seguridad en los basureros clandestinos después de limpiarlos, para evitar que vuelvan a llenarse de basura, así como la regulación de la colocación de antenas.

También es necesario que se den lineamientos a las empresas para la instalación de los rótulos y que se tenga una medida estándar. Es evidente que a las empresas instaladoras de vallas no se les ha establecido normativa para autorizar la emisión de vallas publicitarias; además no se les orienta de manera efectiva para que la colocación de las mismas sea conforme a la ley.

En los mismos términos, se indica que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas que regulan la contaminación visual no cumplen su función ya que reciben un ingreso sin realizar control sobre la calidad de anuncio a instalar, pues debe tomarse en cuenta que todos los rótulos deberían tener una medida estándar y respetar la distancia adecuada entre uno y otro.

Aspecto fundamental es que se apruebe una ley que regule exclusivamente la contaminación visual, la cual deberá normar un diagnóstico legal para la publicación de una valla previo a su instalación. Es fundamental que las instituciones encargadas de velar porque se cumpla la legislación citada desempeñen verdaderamente su función.

Estas instituciones deben ser fortalecidas y también fortalecer las leyes o elaborar una ley que específicamente regule lo relacionado con el control de la contaminación visual. También es importante que haya restricciones en cuanto a las dimensiones, formas y colores en los anuncios, logrando así un mejor control de las imágenes que la vista humana percibe y que son causa de la contaminación visual existente.

Por las anteriores razones y fruto del análisis efectuado a tenor de la investigación del problema que se intenta abordar en el presente trabajo de investigación, es posible manifestar como propuesta que se considera factible la incorporación de una política fiscal y tributos extrafiscales como mecanismo eficaz en la regulación y limitación de la colocación de vallas publicitarias. Esta política fiscal y tributos extrafiscales deben enfocarse no en la prohibición a la colocación de vallas que si bien puede ser considerada una forma de terminar de tajo con el problema de la



contaminación visual que provocan dichas vallas, sería claramente contrario al precepto constitucional de la libre industria y toda forma de comercio lícito que permita el desarrollo humano, como hasta ahora podría decirse que las vallas y la industria detrás de su popularidad, publicidad y efectivos métodos de convencimiento en el consumidor han aportado a la sociedad.

Por el contrario, la política fiscal y tributos extrafiscales que se proponen en el presente trabajo, incorporan un enfoque ambientalista, para frenar los efectos nocivos de las vallas publicitarias. Así, sin interferir con la industria y sin limitar o prohibir por demás la colocación de vallas, mermando quizás las fuentes de trabajo que esta industria pueda generar o las ganancias y dividendos que a nivel comercio igualmente genere, la política fiscal y los tributos extrafiscales se trazan como un mecanismo que se basa en la naturaleza multifuncional del tributo extrafiscal, buscando el paulatino gravamen de los materiales que se utilizan para la elaboración de vallas, para que, de esta forma, se incremente el costo de este tipo de publicidad y se reduzca su utilización. Todo ello gracias a la intervención deliberada del gobierno en la actividad económica, con el objeto de conseguir ciertos fines u objetivos mediante la utilización de determinados medios o instrumentos. De dicha cuenta, esta propuesta y sus alcances así como el análisis de viabilidad y los problemas que pueda enfrentar en su aplicación, son objeto de los posteriores capítulos en que serán plena y modestamente desarrollados para que el lector pueda abstraer de dicho planteamiento los efectos positivos que tal mecanismo obtendría si fuese puesto en marcha.





CAPÍTULO III

La política económica

3.1 Presentación

Tratado ampliamente el problema ambiental que se genera por la excesiva utilización de recursos publicitarios que dañan el paisaje, además de causar con dicha contaminación efectos nocivos para el ser humano, es menester ahondar en este apartado lo relativo a la Política Fiscal y la extrafiscalidad del tributo, siendo que ambos temas proporcionan al lector las bases técnicas y legales suficientes para evaluar el planteamiento de una posible solución al ya citado problema ambiental.

En este capítulo se pretende explicar qué es la política económica, sus objetivos, los agentes económicos que intervienen en su elaboración, su forma de delimitación e instrumentos, siendo la política fiscal una parte de los instrumentos que la política económica utiliza, la cual hace referencia a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público, y expone la forma de obtención de esos ingresos y su utilización. De esta manera se explica la extrafiscalidad de los tributos —la cual se aleja del fin financiero y recaudatorio en el que normalmente se fundamentan los tributos comunes, pero se destina para la preservación de un bien o recurso utilizado por todos— y se detallan las directrices dogmáticas de la extrafiscalidad en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

3.2 Definición

Ensayando una definición propia para la política económica, puede expresarse que esta es la intervención deliberada del gobierno en la actividad económica, con el objeto de conseguir ciertos fines u objetivos mediante la utilización de determinados medios o instrumentos. Se trata de un proceso de elaboración de decisiones en el ámbito económico, cuyas categorías o elementos fundamentales son los siguientes:

- Sujetos de actuación (poderes públicos)
- Fines u objetivos



- Medios o instrumentos

La política económica representa una aplicación del análisis económico a la resolución de los problemas económicos de la sociedad.

Santiago Zorrilla y José Silvestre, estudiosos del tema, nos proporcionan entre sus textos los elementos para definir la política económica como el conjunto de acciones que realiza el Estado en la actividad económica, con el objeto de alcanzar ciertos objetivos que conduzcan al desarrollo socioeconómico del país³¹.

Entonces, dicho lo anterior, me permito ensayar una definición de política económica estableciendo que la misma es un cúmulo de estrategias formuladas por el aparato estatal con fines establecidos que pueden ser diversos pero que confluyen en la conducción de la economía de un país hacia tales fines. Estas estrategias se valen de la manipulación de ciertas herramientas económicas — como los aranceles de importación y exportación, los tributos y las exenciones por citar algunos— para obtener fines económicos específicos, con la ayuda de la política fiscal y la política monetaria, cambiaria, de precios, del sector externo, entre otras.

Es menester indicar que la Política Fiscal, es considerada parte del Derecho Financiero, rama del derecho que se define como aquel conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones que rigen y regulan la actividad financiera del Estado. Para aclarar esta definición, se puede deconstruir la misma a manera de explicar los elementos que la conforman. Así, la actividad financiera es el conjunto de operaciones activas o pasivas que realiza el aparato estatal al cobrar impuestos o pagar préstamos, misma que genera relaciones jurídicas entre el mismo ente estatal y personas de derecho público y privado.

El Derecho Financiero, como rama del derecho público, tiene como objeto regular la obtención de ingresos y la gestión de los mismo en relación con los gastos que el Estado ostenta en razón de satisfacer las necesidades sociales.

De la anterior definición y delimitación de objeto del Derecho Financiero, debe suscitarse una necesaria diferenciación del Derecho Financiero y del Derecho Tributario, a razón de establecer que siendo el primero un conjunto de normas

³¹ **Ibid.** Pág. 276.



sobre ingresos y gastos del Estado, y entendiendo que los ingresos del Estado pueden ser tributarios, crediticios, o inclusive patrimoniales por mencionar algunos, es el Derecho Tributario el que específicamente se ocupa de regular la creación de tributos, su recaudación y las relaciones jurídicas que se suscitan entre el Estado y los obligados a pagar tributos al mismo.

Entonces a manera de clarificar definitivamente y diferenciar por completo el Derecho Financiero del Derecho Tributario, defino al primero como una rama de Derecho que estudia la gestión de recursos económicos estatales mientras que el segundo se define como una rama que se ocupa del establecimiento y recaudación de tributos específicamente.

3.3 Antecedentes³²

El origen de la teoría formal de la política económica suele ubicarse en la obra publicada en 1952 *On the Theory of Economic Policy*, cuyo autor, Jan Tinbergen, compartiría con Ragnar Frisch el primer Premio Nobel de Economía en 1969. La historia de la teoría de la política económica puede subdividirse en tres etapas, atendiendo a la evolución seguida por las técnicas de control estocástico empleadas en el análisis de la política económica (Chow, 1987). La primera abarca el período anterior a los años 70; la segunda cubre la primera mitad de los 70, mientras que la tercera se extiende desde la mitad de los 70 hasta el presente. En esta sección nos centraremos en las dos primeras etapas, que se corresponden con lo que denominaremos teoría tradicional de la política económica. La tercera etapa está asociada a la renovación que la macroeconomía del equilibrio representó para la interpretación de la política económica. La primera y más amplia fase de desarrollo de la teoría tradicional de la política económica comenzó con la aportación por Tinbergen (1952, 1956) del marco conceptual de la política económica cuantitativa y la formulación de lo que hoy se conoce como regla de Tinbergen de controlabilidad estática de un modelo de política económica. Puede decirse que el objetivo común perseguido por las contribuciones de esta etapa no fue otro que la superación de las tres principales limitaciones del enfoque de los objetivos fijos de Tinbergen, es decir, las relativas a la ausencia en el

³²<http://www.monografias.com/trabajos7/polec/polec.shtml#poli> (Guatemala 30/06/14).



análisis de un criterio de elección de las autoridades, la falta de incertidumbre el problema de optimización del *policy maker* y la carencia de un entorno dinámico en el que formular los problemas de política económica. Para el avance efectivo en la última de estas tres áreas de investigación habría que esperar, sin embargo, hasta la década de los 70.

Entre las aportaciones más representativas de esta primera etapa figuran, además de las seminales de Tinbergen, las contribuciones de Theil (1954, 1956, 1958, 1964) y Frisch (1956, 1957) respecto al desarrollo del enfoque de los objetivos flexibles, en tanto método alternativo al de la especificación *a priori* de los valores de los objetivos de política económica; las de Simon (1956) y Theil (1957) en cuanto al empleo del método del equivalente cierto, como procedimiento para convertir un modelo de decisión bajo incertidumbre aditiva en otro de tipo determinista, y la de Brainard (1967) relativa a las implicaciones en términos de una política de diversificación de instrumentos de los modelos de política económica con incertidumbre multiplicativa; las de Mundell (1960, 1962) en relación a la aplicación del principio de clasificación efectiva de mercado o método de emparejamiento de instrumentos con objetivos basado en las propiedades de estabilidad del modelo de la economía, y las de Phillips (1954, 1957), como primeros esfuerzos encaminados al desarrollo de un enfoque dinámico de la política económica de estabilización.

Aunque contribuciones como las de Phillips hacen evidente que la preocupación por el análisis de la política económica en un contexto dinámico fue temprana en la teoría tradicional de la política económica, la generalización del uso del control óptimo y la programación dinámica estocásticos como instrumental analítico en el que apoyar el diseño y la evaluación de las políticas macroeconómicas óptimas no se produjo hasta los primeros años 70, en los que cabe situar la segunda etapa de la teoría tradicional de la política económica.

Hasta entonces, y durante la década de los 60, las técnicas de optimización dinámica se habían aplicado de modo preferente en el campo del crecimiento óptimo y en los modelos de planificación de gran escala (véase Fox, Sengupta y



Thorbecke, 1966). Entre las referencias representativas de esta segunda etapa encuentran Friedman (1973), Pindyck (1973) y Chow (1975).

Fue precisamente esta la etapa de la teoría tradicional de la política económica que habría de coincidir en el tiempo con las primeras contribuciones de la macroeconomía del equilibrio y servir de modelo de referencia para la crítica que Lucas dirigiría a la teoría tradicional de la política económica y sistematizaría en su trabajo de 1976. En la teoría económica de John Maynard Keynes se propone una deliberada actuación del Estado en la economía con el objetivo de prevenir las crisis de demanda efectiva inherentes a la dinámica de las economías monetarias.

3.4 Generalidades

Las economías de los países desarrollados constituyen unos sistemas mixtos donde los poderes públicos desempeñan una importante función junto a los mecanismos de mercado. Por política económica se entiende esa parte importante de la política pública cuyo contenido es esencialmente económico. En el mundo de hoy los problemas económicos preocupan notablemente a la ciudadanía, y la resolución de los mismos y la buena marcha en general de la economía alcanzan un alto nivel de consideración en los programas de actuación de los distintos gobiernos. Ya que el éxito del conjunto de su acción política dependerá en buena medida, del éxito de su gestión en materia económica.

3.5 Objetivos de la política económica

Las lecturas sobre autores doctrinarios sobre la política económica nos refieren usualmente que los objetivos fundamentales de la política económica son el crecimiento económico sostenible, el pleno empleo y la estabilidad de precios, pero su formulación y forma de acción dependen de la intervención del gobierno en la economía, la cual siempre estará orientada a la satisfacción de las necesidades sociales o colectivas.

La doctrina señala que: “los poderes públicos habrán de establecer una estructura de preferencias colectivas sobre la base de las diversas preferencias individuales. En un sistema democrático, los ciudadanos expresan sus preferencias por medio del voto a los diferentes partidos políticos, con lo que el resultado electoral



marcará la orientación general de la política económica”.³³ Ello, considero que se traducirá en la formulación de una serie de objetivos de la política económica que se determinan en razón del partido político que los formula, la ideología política que este órgano tenga y la realidad nacional al momento de su formulación.

Basándome en lo que al respecto señala la Constitución Política de la Republica de Guatemala como fin supremo del Estado, y entendiendo que la política económica debe buscar confluir necesariamente con este fin, puedo entender que el bienestar social resulta ser una función dependiente de toda una serie de variables, que son los objetivos mismos de la política económica. A saber, el ritmo del crecimiento económico, el nivel de ocupación, la estabilidad de precios, el equilibrio exterior, el grado de igualdad en la distribución de la renta y la riqueza, la reducción de las disparidades regionales, son algunos de los objetivos variables que la política económica debe observar para obtener un avance subjetivo en la consecución del fin supremo del Estado.

Algunos autores conciben una visión monista de la política económica que tiende a oscurecer las incompatibilidades existentes entre los objetivos tan distintos y diversos que pueden surgir en la formulación de la misma, además de disfrazar la necesidad de llevar a cabo elecciones y valoraciones sobre los mismos. Pero considero que resulta lógico pensar que existiendo tan variadas combinaciones sobre objetivos y tan variadas gradaciones entre los mismos, por ser la formulación de dichos objetivos meramente subjetiva, que resulta necesario contraponer, descartar y jerarquizar los objetivos entre si a manera de organizar de mejor manera las acciones que conlleva la política económica en razón del fin que se desea alcanzar. Por tanto, si los objetivos de la política económica expresan las preferencias políticas de cada gobierno, en la formulación y determinación de los mismos creo que debe influir un juicio de valor subjetivo además de factores como el tipo de análisis económico predominante, las circunstancias reales que operan en cada momento histórico político y social de su formulación, y la interacción del gobierno con otros agentes políticos, económicos o sociales, lo que ulteriormente dará los tintes y tonalidades a la política económica que se formule.

³³www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf (Guatemala 30/06/14).



La doctrina refiere respecto de la formulación de los objetivos que: “se exige necesaria especificación”, es decir, que los mismos se definan de manera precisa en términos cuantitativos y temporales. Esto con el objeto de poder brindar parámetros reales sobre el cumplimiento de un programa de política económica en particular, dado que anteriormente se ha dicho que las políticas de gobierno solo demuestran su efectividad o ineffectividad en la medida que surten sus efectos en la sociedad, es decir solo se puede verificar el éxito o fracaso de las mismas una vez que han sido implementadas y no previa puesta en práctica.

Sin embargo, la doctrina española sobre la verificación y determinación de los objetivos de la política económica refieren que su verificación y comprobación de resultados puede hacerse por medio de la cuantificación de un variable objetivo, lo que dicha doctrina indica que puede realizarse de cuatro formas: “En forma de un nivel absoluto deseado para la misma. Por ejemplo, conseguir un equilibrio en la balanza comercial o determinado nivel de reservas exteriores; Fijándose un porcentaje de variación determinado para la variable en cuestión; Maximizar o minimizar una magnitud, lo que nos sitúa en el terreno de los objetivos flexibles, teniendo en cuenta la repercusión que la maximización o minimización de una variable tiene sobre otras que operan como restricciones al respecto; Proponiéndose la estabilidad de la variable referida, de manera que sus fluctuaciones se sitúen entre determinadas bandas consideradas como aceptables.”³⁴

Con referencia al ámbito temporal de los objetivos, nuestra investigación refleja que estos pueden ser de corto y largo plazo. Jordán Galduf refiere que: “dicha división se justifica por el interés que puede implicar examinar separadamente las políticas de estabilización utilizadas para contrarrestar las fluctuaciones cíclicas excesivas a corto plazo, de otras políticas de ámbito estructural o a más largo plazo”.³⁵ Al respecto de los objetivos a corto plazo, que se refieren a una política coyuntural, mediante instrumentos como la política fiscal, la política monetaria o la

³⁴www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf (Guatemala 30/06/14).

³⁵http://books.google.com.gt/books?id=iCuwABOhdN0C&pg=PA113&lpg=PA113&dq=jordan+galduf+aspectos+basicos+de+la+politica+economica&source=bl&ots=wrEsN6seNM&sig=sNhqGUwkdkOK_Nvvray6vyLG4pE&hl=es&sa=X&ei=_zzyU8D8DKbfsASfioLYDA&ved=0CC8Q6AEwAw (Guatemala 30/06/14).



política exterior, se busca obtener resultados a corto plazo. Por ejemplo el aumento del empleo, la estabilidad de precios o mejoras de la balanza de pagos. Por otro lado, la política trazada con objetivos a largo plazo, que se refiere a una política estructural, busca mediante la afectación de estructuras como la educativa o salubrista, obtener efectos que por su envergadura requieren que un mayor plazo para su obtención. Por ejemplo, crecimiento económico, mejora en la distribución de la renta y riqueza, desarrollo sostenible.

Otro aspecto importante que conviene destacar es la relación entre los objetivos, aspecto que anteriormente me permití esbozar brevemente en relación con la formulación de los mismos y la variedad de objetivos que pueden existir. Al respecto indico que deben contraponerse y combinarse de la mejor manera, considerando inclusive que los mismos deben jerarquizarse, descartarse o inclusive complementarse. Así, la doctrina consultada sobre los objetivos de la política económica refiere acertadamente que los mismos son rara vez independientes entre sí, creando necesarias relaciones de complementariedad o bien de competencia y conflicto.

En razón de lo anterior, encuentro tres tipos de relaciones entre los objetivos, las relaciones de independencia, que surgen cuando los instrumentos utilizados para la obtención de los objetivos, no afectan la obtención de objetivos secundarios. Las relaciones de complementariedad que pueden surgir resultan ser aquellas en las que los instrumentos titulizados para la obtención de resultados son contestes y coadyuvan entre sí para la obtención no solo de los objetivos principales sino también de los secundarios. Por último puede existir la relación de conflicto o competencia que a mi parecer surge como expresión del principio lógico de tercero excluido, al enfrentar opuestos, resultando necesariamente en la escogencia de instrumentos que aunque obstaculicen la obtención de objetivos secundarios, permitan efectivamente la obtención de los objetivos primarios.

Por ello, dada la posible existencia de una cierta relación de competencia o de conflicto entre los objetivos de política económica, reitero la necesidad de elegir o establecer una jerarquía y un orden de prioridades en el programa que se formule.



3.6 Elaboración de la política económica

Política es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. También puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad. La utilización del término ganó popularidad en el siglo V A.C., cuando Aristóteles desarrolló su obra titulada justamente *Política*. El término proviene de la palabra griega *polis*, cuyo significado hace alusión a las ciudades griegas que formaba los estados donde el gobierno era parcialmente democrático. Cabe señalar que es en esta cultura donde intenta formalizarse esta necesidad humana de organizar la vida social y los gobiernos desde tiempos ancestrales³⁶.

La elaboración de la política económica implica que el Estado adopte medidas y plantee la ejecución de la misma. Es por esto que, entre todas las alternativas que existen, el Estado debe constituirse en un decisor político clave e identificar y fijar cuales son las prioridades para poder resolverlas³⁷.

Para la elaboración de la política económica surgen los siguientes mecanismos³⁸:

a) La política económica como proceso de adopción de decisiones:

La política económica consiste en el uso ininterrumpido por parte de los poderes públicos de un mecanismo de asignación de los recursos, el cual puede hacerse operativo tanto a través de la actuación económica directa del Estado como mediante su influencia sobre la actividad de los agentes privados. Este mecanismo de asignación requiere la adopción de decisiones y su posterior ejecución.

b) La política como emanación del conocimiento económico: La necesidad de decidir, elegir, constituye el elemento fundamental de la política económica. Según la interpretación más tradicional, la política económica es la vertiente normativa de la economía. Es decir, la política económica es

³⁶<http://definicion.de/politica/> (Guatemala 30/06/14).

³⁷ *Ibíd.*. Pág. 28.

³⁸ *Ibíd.*. Pág.29.



la traslación de las teorías económicas a medidas y programas de actuación concretos.

- c) El elemento político en la política económica: Es una lógica política la que determina las pautas de decisión económica por parte de los órganos del estado porque podemos hablar de un proceso político de formación de la política económica. Esto nos obliga a analizar las conductas esperables de los diferentes sujetos políticos, de sus interacciones y de las que se puedan establecer con el resto de participantes.
- d) La política económica en un contexto de restricciones: Muchas veces no es suficiente con la voluntad política para introducir una determinada medida o programa de actuación. La mayoría de las veces existen una pluralidad de restricciones que condicionan la dinámica de la toma de decisiones como lo son la evolución económica general, la estructura del estado, la acción de grupos de interés y los condicionamientos internacionales³⁹.

Por lo tanto, en base a los elementos expuesto en líneas anteriores, respecto de la elaboración de la política económica considero que puede definirse como un proceso de orden público institucional que por medio de la adopción de decisiones basadas en razonamientos económicos políticos y sociales, se disponen en torno a una lógica política, para obtener determinados fines, especificando objetivos e instrumentos determinados en razón del tipo de política económica que se formula y las restricciones sociales, jurídicas y presupuestarias que concurren en su formulación.

3.6.1 Agentes que intervienen en la elaboración de la política económica

En la elaboración de la política económica participan diversos conjuntos de agentes, algunos ubicados dentro de los poderes públicos y otros situados fuera de ellos⁴⁰.

³⁹ **Ibíd.**. Pág. 32

⁴⁰ <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25001/1/Tema%203%20La%20Elaboraci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B3mica.pdf> (Guatemala, 30/06/14)



Los principales actores en la elaboración de la política económica se presentan en forma de:

- a) **Cuerpo electoral:** Conjunto de ciudadanos cuya representación se transmite mediante el ejercicio del sufragio a los candidatos que resultan electos democráticamente. El cuerpo electoral se ha visto de distintas formas a lo largo de la historia del Estado Liberal. En principio, la gran distinción radica en su consideración como nación—es decir un ente abstracto del que forman parte la ciudadanía de un Estado concreto— o en su consideración como pueblo, es decir la suma aritmética a la nación como ente, lo que permitió históricamente que la voluntad del ente se perfilase a través de mecanismos electorales que no exigen, *per se*, el establecimiento del sufragio universal (sufragio restringido en sus diversas modalidades). En el segundo, la soberanía se denomina popular y se entiende que pertenece en partes infinitesimales a todos y cada uno de los ciudadanos, lo que supone la necesaria implantación del sufragio universal⁴¹.
- b) **Gobierno:** Me refiero al grupo de funcionarios públicos de determinado partido político que ocupan cargos públicos e imprimen su ideología en intereses en la elaboración de la política. Según la teoría, se define como gobierno al organismo que, según reconoce la Constitución, asume las responsabilidades del Poder Ejecutivo y concentra el poder político para conducir a una determinada sociedad. Generalmente, está integrado por un Presidente o Primer Ministro y una cierta cantidad de Ministros, Secretarios y otros funcionarios⁴².
- c) **Parlamento:** En Guatemala, el sistema de gobierno no contempla la existencia de un parlamento tal cual. Textos de referencia como el utilizado pueden fácilmente tornar a confusión un sistema presidencialista como el nacional, por lo que ante lo expuesto podría considerarse analógicamente al Congreso de Guatemala como un órgano representativo y de naturaleza similar al Parlamento.

⁴¹<http://www.derechoconstitucional.es/2011/12/el-proceso-electoral.html> (Guatemala 30/06/14)

⁴²<http://definicion.de/gobierno/> (Guatemala 30/06/14)



- d) Organismos y empresas públicas: Se entiende por empresa pública, empresa estatal o sociedad estatal a toda aquella que es propiedad del Estado, sea este nacional, municipal o de cualquier otro estrato administrativo, ya sea de un modo total o parcial. Sin embargo, la Unión Europea define a una empresa pública como cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen.

Este concepto no se debe confundir con la *public company* estadounidense. En el caso de propiedad parcial, el criterio para determinar si una empresa debe o no ser considerada pública no es tanto el porcentaje de acciones en poder del sector privado como el control efectivo que el Estado tenga sobre el proceso de toma de decisiones en la empresa. El elemento crucial en la empresa pública es la capacidad del Estado para ejercer presión política directa en la compañía. El accionista mayoritario es el Estado, con unos objetivos que pueden ser muy diversos y, lo que es más, cambiantes con el proceso político. En opinión de J.K. Galbraith: “[...] Hay muchas y muy características similitudes entre las grandes empresas privadas y las grandes empresas públicas. Unas y otras, y ello es especialmente cierto en los sectores industriales y de servicios públicos, están cada vez más despersonalizadas y cada vez más burocratizadas”⁴³.

- e) Gobiernos regionales y locales: Se entiende como gobierno local las Municipalidades que conforme a Ley resultan ser autónomas en tanto los ciudadanos que residan en el municipio pueden elegir a sus funcionarios y autoridades ediles, además de tener personalidad jurídica propia y ejercicio del poder así como observación de la ley y su cumplimiento en su jurisdicción y competencia municipal. Constituyen instancias de gobierno con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Nuevamente, lo dicho sobre el texto de referencia conlleva la

⁴³http://es.wikipedia.org/wiki/Empresa_p%C3%BAblica (Guatemala 30/06/14)



adecuada interpretación del lector, puesto que al ser Guatemala una República no existen gobiernos regionales o provinciales propios de un sistema federal. Por ello, para fines de determinación respecto de los actores que pueden participar en la formación de la política económica, podemos tomar a las Municipalidades como análogas.

Les corresponden, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos municipales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a Ley. Sus bienes y rentas propias se establecen en la ley.⁴⁴

- f) Sistema burocrático: El modelo burocrático se inicia alrededor de 1945 por Max Weber, debido a la expansión de las empresas en aquella época. Lo que se dedicaba a hacer era la repartición de las tareas entre los trabajadores de la empresa y a aplicar una administración eficiente, creando puestos de administradores para que pudieran llevar un control de sus trabajadores.

Lo que trata el sistema burocrático es hacer una lista de las funciones a realizar por cada uno de los administradores con el consenso y aprobación en los diferentes grupos. Esta necesidad de consenso llevó a generar una serie de papeleos y una serie de normas que los trabajadores tenían que cumplir⁴⁵. Ante la referida burocracia, esta doctrina se aplica en las instituciones públicas, en las cuales la repartición de tareas permite un ambiente de control en la transferencia de información y tramitación de expedientes. Este sistema está presente en ministerios y secretarías, así como en superintendencias e intendencias que conforman el Estado de Guatemala, razón por la que no se excluye del presente trabajo de investigación.

⁴⁴<http://www.unmsm.edu.pe/ogp/ARCHIVOS/Glosario/indg.htm> (Guatemala 30/06/14).

⁴⁵<http://www.buenastareas.com/ensayos/Sistemas-Burocraticos/1148836.html> (Guatemala 30/06/14).



- g) Grupo de interés: Llamados también *stakeholders*, como se denomina en inglés, están constituidos por personas, organizadas o no, que tienen un interés, que pueden demandar algo o que pueden verse afectados por sus actos u omisiones. En muchas ocasiones un Grupo de Interés está representado por organizaciones—por ejemplo, los consumidores pueden estar representados por una liga de clientes; una comunidad, por la junta de acción comunal; o los proveedores, por el gremio que los agrupa—. Esto puede dar lugar a la pregunta sobre la representatividad o legitimidad de estas organizaciones que actúan a nombre de un determinado Grupo de Interés. En cualquier caso, una empresa socialmente responsable debe atender adecuadamente las percepciones, expectativas y necesidades de sus Grupos de Interés relevantes. Las omisiones en identificar y anticipar las demandas de los grupos de interés pueden conducir a afectaciones graves sobre la imagen y reputación de la empresa y conducir a costos inesperados en la gestión del negocio⁴⁶.
- h) Influencias exteriores: En este apartado podemos considerar y tomar muy en cuenta la presión e influencia que pueden ejercer grupos paralelos de presión o estructuras paralelas de poder que sistemáticamente incurren en manifestaciones u otras medidas para canalizar sus intereses hacia las estructuras estatales. Igual consideración merecen las organizaciones internacionales propias del Derecho Público y Privado Internacional, mismas que mediante la diplomacia o las relaciones comerciales respectivamente, pueden influir directa o indirectamente en la formulación de la política económica de un Estado.
- i) Partidos políticos: En este apartado debemos tomar en cuenta que las instituciones de política son eminentemente los partidos políticos, que funcionan como interlocutores de las necesidades que el clamor social de sus agremiados aporta, las cuales en conjunción con ideologías de gobierno y planes de estado, dan forma a propuestas partidistas que se

⁴⁶http://www.gestrategica.org/templates/blog_detalle.php?id=22 (Guatemala 30/06/14).



impulsan en campañas y tiempos electorarios. Los partidos políticos resultan ser actores políticos y sociales de amplio alcance y por ende, participan en la elaboración de las políticas de gobierno.

Entre estos agentes, surgen los siguientes ámbitos de actuación:

- **Generación de opciones:** Por una parte encontramos al cuerpo electoral que es donde se concretan las opciones básicas de la sociedad, la jerarquía de objetos de interés, etcétera, que son trasladadas al poder político a través de la participación electoral. Sin embargo, este proceso se encuentra distorsionado por la acción de otros agentes o grupos de interés que tratan de influir sobre el cuerpo electoral, transmitiéndoles información sesgada hacia sus intereses. Las preferencias dan lugar a las funciones de objetivos económicos que surgen de grupos que van más allá del colectivo de votantes.
- **Decisión:** Es el punto central de elaboración de la política económica, ya que en este ámbito se toman las decisiones por parte de los poderes públicos, representados por la cámara de diputados y senadores, el gobierno en sus diferentes niveles según el grado de centralización y otros organismos pertenecientes al poder judicial. No debe olvidarse la participación de la administración pública, que si bien los participantes de esta administración no son quienes deciden o elaboran la política económica, son ellos quienes de alguna forma asesoran en la toma de decisiones, gracias al contacto directo que tienen con la sociedad al momento de realizar su trabajo.
- **Proyección de influencias:** Participan diversos actores como grupos de presión, partidos políticos, organismos internacionales, los cuales tratan de influir para que se opte por las decisiones que más convengan a los intereses que estos grupos buscan o que afecte de menor manera su propio interés.



3.7 Instrumentos de la política económica

La política económica para el cumplimiento de sus objetivos, utiliza los siguientes instrumentos:

- Política fiscal: Parte de la política económica que analiza la intervención estatal fundamentada en los instrumentos a los que, perteneciendo al sector público, como los ingresos y los gastos fiscales, se les puede atribuir la condición de medio para alcanzar metas y objetivos globales que comprometen al resto de la actividad económica nacional. Se aplica para todos los agentes y sectores productivos de la economía basada exclusivamente en elementos, instrumentos y multiplicadores de un único sector: El sector público y sus finanzas⁴⁷.
- Política monetaria: Es una política económica que usa la cantidad de dinero como variable de control para asegurar y mantener la estabilidad económica. Por medio de ella el banco central controla la oferta monetaria y la tasa de interés⁴⁸.
- Política exterior: Es la parte de la política económica general que se encarga de estudiar, proponer y aplicar medidas, mecanismos e instrumentos que se refieren a las relaciones económicas con el exterior. Esta la realiza el Estado y se divide en política de comercio exterior, política de turismo, política de inversión extranjera, política de endeudamiento y política de ciencia y tecnología⁴⁹.
- Política de rentas: Consiste en un conjunto de acciones mediante las cuales el sector público intenta influir sobre los diferentes tipos de ingresos de los agentes económicos. Alguno de los aspectos en los que interviene son los salarios, los precios de ciertos bienes, algunos beneficios o las rentas de determinados colectivos⁵⁰.

⁴⁷ Ramírez Cardona, Alejandro, **Hacienda pública**. Pág. 4.

⁴⁸ Roca Garay, Richard, **Teoría y política monetaria**. Pág. 5.

⁴⁹ Lacarte Muró, Julio, **Política económica exterior**. Pág. 14.

⁵⁰ Fernández Arufe, Josefa Eugenia. **Principios de política económica**. Pág. 97.



3.8 La política fiscal como rama de la política económica

La política fiscal es un instrumento de la política económica coyuntural que configura el presupuesto del Estado, y sus componentes, específicamente el gasto público y los ingresos del estado que se obtienen mediante la imposición de tributos propiamente, factores que configura como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, en aras de amortiguar las variaciones de los ciclos económicos, contribuyendo a la vez a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta⁵¹.

3.8.1 Definición e Instrumentos de la Política Fiscal

Las más diversas definiciones económicas y jurídicas sobre política fiscal pueden hallarse en los textos tanto de economía como de Derecho Financiero y Derecho Tributario, pero en aras de incluir en el presente trabajo una definición concreta de la misma en atención a la temática desarrollada, defino la política fiscal como el uso deliberado del gasto público y la recaudación de impuestos para influir directa o indirectamente en la economía de un país.

En sus antecedentes usualmente se identifica la popularización de la misma en el nacimiento de la teoría macroeconómica keynesiana, momento histórico en que se puso de manifiesto que las medidas de la política fiscal influyen en gran medida en las variaciones a corto plazo de la producción, el empleo y los precios.

La política fiscal se integra, en sus objetivos, a los objetivos centrales que se buscan con el conjunto de la política económica⁵². Esto significa que en lo particular, a la política fiscal le interesa comprometerse con las mismas metas de corto plazo en la economía total, asegurando el mantenimiento de la estabilidad económica, la promoción del crecimiento económico, la búsqueda de la mejor distribución del ingreso y, por ende, del desarrollo económico; adicionalmente, se debe interesar por otros objetivos tales como la preservación de un servicio adecuado de bienes y servicios públicos que no prevé la actividad privada como la

⁵¹http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_fiscal. (Guatemala 27/01/14).

⁵² Ramírez Cardona, **Ob. Cit.** Pág. 5.



defensa, la seguridad, los servicios básicos de agua, luz, alcantarillado y comunicaciones, entre otros.

Los dos principales instrumentos a identificar en la definición clásica de la política fiscal resultan ser el gasto público por un lado y los impuestos por el otro. Las variaciones e influencia y manejo de estos instrumentos resulta influir en las variables en la economía como la demanda agregada, el nivel de actividad económica, el patrón de asignación de recursos y la distribución de los ingresos.

Sin embargo, en aras de la propuesta y como producto de la investigación realizada, considero que existen y deben considerarse instrumentos fiscales que podrían aplicarse en la política fiscal, los impuestos extrafiscales que pueden ser creados con fines ambientales y que recaen sobre la actividad perjudicial para el medio ambiente o sobre bienes cuyo uso está directamente relacionado con la sustancia contaminante; también considero instrumentos fiscales los cargos y tasas por el uso de los recursos naturales o de los servicios ambientales que se prestan, mismos que están destinados a cubrir los costos operativos de la contaminación generada; además de los incentivos fiscales que pueden constituirse tales como los subsidios.

3.8.2 Función y Utilidad de la Política Fiscal

El funcionamiento de la política fiscal se encuadra en la variación de gasto público y la variación de los impuestos. Es mediante estos dos mecanismos que la política fiscal pretende estabilizar la economía estatal, evitando desequilibrios al ajustar la demanda agregada y provocar los ajustes necesarios para superar en cada caso las situaciones de desempleo e inflación.

Oportuno resulta traer a colación el boletín informativo efectuado por el Fondo Monetario Internacional FMI, respecto de los parámetros de desigualdad social en aspectos económicos y de desarrollo humano, y los mecanismos que internacionalmente se utilizan para enfrentar la referida desigualdad. Este informe



refiere que: “En el mundo entero, los países han recurrido a distintos tipos de políticas fiscales redistributivas para hacer frente a la desigualdad. De acuerdo con el estudio elaborado por el personal técnico del FMI, las economías avanzadas, en promedio, han logrado reducir la desigualdad en aproximadamente una tercera parte, gracias a una combinación de transferencias sociales (por ejemplo, seguro de desempleo y prestaciones de jubilación) e impuestos redistributivos (por ejemplo, impuestos progresivos sobre la renta). Otras prestaciones, como el gasto público en salud, educación y vivienda, ayudan a reducir aún más la desigualdad”.⁵³

Con esta afirmación se demuestra la utilidad de la política fiscal en atención a problemas sociales que alrededor del mundo han sido analizados y estudiados por los Estados a razón de buscar la solución mediante la intervención estatal en la economía sectorial a manera de incentivar o desincentivar las microeconomías. En tanto, se observa en lo manifestado por el FMI que una combinación adecuada de medidas fiscales puede ayudar a compensar los efectos negativos del ajuste fiscal en temas como la desigualdad social, por decir alguno de los problemas que socialmente se suscitan. Note el lector que la incursión de las políticas fiscales en temas sociales requieren de una muy técnica y científica planeación además de un intrincado proceso político para su puesta en marcha, pero en ningún caso se he observado en los textos analizados y consultados para la realización de la presente investigación que se refiera autor alguno negativamente a las intervenciones que el Estado puede llevar a cabo, pues como se evidencia con el texto precitado del FMI: “...en casi la mitad de una muestra de 27 economías avanzadas y emergentes de Europa que emprendieron ajustes fiscales en 2007–12, la desigualdad aumentó. Sin embargo, en muchas de estas economías, la labor de concepción de estas medidas permitió atenuar sus efectos. En dos terceras partes de estas economías, las medidas fiscales permitieron reducir la

⁵³ Boletín del FMI, “Concepción sólida de las políticas: la manera eficiente de reducir la desigualdad”. Publicado el 13 de marzo de 2014. (www.imf.org/external/Spanish/pubs/ft/survey/so/2014/POL031314AS.htm)



desigualdad o, por lo menos, compensar el efecto de una desigualdad cada mayor.”⁵⁴

La doctrina generalmente señala en los elementos de la política fiscal, la necesaria distinción de tres roles: “la asignación, la distribución y la estabilización”.⁵⁵ La fiscalidad ambiental añade a éstos roles de funcionamiento un objetivo más que se configura como la motivación, incentivo o desaliento, de conductas con el fin de coadyuvar en la conservación del ambiente y los recursos naturales. El funcionamiento de la política fiscal a mi parecer resulta ser extrafiscal, ya que al enfocarse en incentivar o desalentar al actor económico en determinada actividad, no se centra primordialmente en el financiamiento del Estado, sino mas bien excede el mismo y se centra en impactar e influir en la economía de dichos actores económicos para motivar la sustitución de bienes y servicios específicos.

3.9 Alcances de la política fiscal

El simple señalamiento de que uno de los objetivos de la política fiscal consiste en el desarrollo económico, nos permite inferir e intuir la trascendencia del papel que juega la política fiscal en la vida humana en espacios limitados a cada país e incluso a espacios más amplios que comprenden varios países como en los casos de los sistemas comunitarios o también llamados sistemas de integración. De tal manera que de una política fiscal limitada a un sistema de gobierno nos encontramos, cada vez más con una nueva concepción que nos ubica en política fiscal más amplia donde se tienen que contemplar las relaciones y efectos que se dan entre grupos mayores de sistemas de gobierno; y todavía más se deben contemplar fenómenos provenientes de naciones con las cuales no existe un vínculo convencional, pero que su política fiscal incide en los demás países del mundo.

En el caso de los países latinoamericanos, para que se puedan encaminar hacia objetivos de desarrollo, es preciso que los gobiernos y los distintos sectores

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Oliva Perez, Nicolás. Et al. “impuestos Verdes: ¿Una herramienta para la política ambiental en América latina?”. (01/04/2015) Disponible en: (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/08160-20110603.pdf>)



privados nacionales, así como las entidades oficiales extranjeras e internacionales y la opinión privada del exterior, presten creciente atención al significado y alcance de la política fiscal como instrumento esencial del mayor impulso y la transformación estructural de las economías latinoamericanas⁵⁶.

Mas aún, Desiré Arteaga Morales, en su artículo titulado “Guatemala: La Política Fiscal y el Desarrollo Humano”, publicado en la Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, RLDH Humanum, del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo –PNUD-, expone sobre la política fiscal y el desarrollo humano que puede lograrse mediante la acertada combinación de factores e instrumentos económicos y la intervención estatal, para contrarrestar los males sociales que aquejan al conjunto poblacional, y refiere que: “El accionar y el impacto potencial de las políticas fiscales son temas no exentos de controversia. Hay quienes opinan que el gasto público y los impuestos suponen un freno al crecimiento económico porque desestimulan el consumo y la inversión privadas; por ello, abogan por mantenerlos a un nivel mínimo. Sin embargo, existe evidencia, incluyendo casos recientes posteriores a la crisis 2007-2009, que muestra que el gasto público puede generar un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico mediante el consumo y la inversión, y del apoyo al sector privado. Otros argumentan que la política fiscal puede servir como mecanismo de estabilización de los cambios económicos, evitando las escaladas bruscas en los precios y el desempleo. Hay una tercera perspectiva: la política fiscal no sólo puede servir de motor del crecimiento o convertirse en estabilizador económico, sino también es capaz de contribuir con otros objetivos del desarrollo, como combatir la pobreza, disminuir la exclusión social y generar una mayor igualdad de oportunidades. La combinación de estas tres perspectivas (crecimiento, estabilización y redistribución) es lo que da sentido a la promoción de una relación virtuosa entre la política fiscal y el desarrollo humano”.⁵⁷

Posterior a la lectura de lo manifestado en el Boletín del PNUD, no cabe duda que la intervención deliberada del Estado en términos económico tributarios, puede

⁵⁶Urquidí, Víctor, **La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina**. Pág. 47.

⁵⁷ www.revistadesarrollohumano.org - Boletín N° 73 – Mayo 2011 / 3. (1/4/2015).



impactar directamente en el desarrollo societario y la resolución de problemas quejumbrosos como la desigualdad social o en el caso de nuestra propuesta, en temas ambientales como la contaminación ambiental. Los usos y efectos que se deriven de su aplicación, insisto dependerán de los intereses políticos de la época y el análisis económico que predomine al momento de su formulación.

3.10 Los tributos y su vinculación con la política fiscal

Dado que la política fiscal hace referencia fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público. Entonces, la política fiscal, considero que trata de las estrategias que el estado implementa, no solo para generar recursos, sino también para administrarlos de forma eficiente.

Muchas veces la palabra fiscal se confunde con impuesto, debido a que, precisamente, buena parte de los ingresos del Estado provienen de los impuestos, ya que por naturaleza el Estado no es un buen generador de riqueza como lo es la empresa privada.

La política fiscal es la que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y sobre el endeudamiento. Esta política tiene como objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía nacional para lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento, inflación y desempleo, entre otras variables. Igualmente, busca evitar fluctuaciones en la economía.

Las herramientas con las que cuenta la política fiscal para cumplir con sus objetivos están relacionadas con los ingresos y los gastos sobre los cuales tiene influencia el Estado. Desde el punto de vista del ingreso, el Estado puede controlar a quién y en qué cantidad se le cobran impuestos, a la vez que puede desarrollar mecanismos para garantizar el pago de estos. Desde el punto de vista del gasto, el Estado puede tener influencia sobre el nivel de los salarios, el aumento de estos año tras año, las contrataciones y los dineros que se transfieren a los departamentos y municipios o a otras entidades.



Doctrinariamente, las políticas fiscales se han clasificado en dos grupos, que suelen denominarse expansionistas o contraccionistas. Las conceptualizaciones sobre este tipo de políticas son variadas en la doctrina, pero para efecto de la presente investigación, me permito explicarlas de la manera siguiente: La política fiscal expansionista resulta ser aquella política que el Estado adopta en razón de estimular la economía, y se presenta cuando se toman medidas que generen un aumento en el gasto del gobierno mediante la inversión del mismo en programas de salud, educación o infraestructura pública. También puede darse la reducción de los impuestos a manera de aumentar la renta privada e incentivar la demanda agregada así como fomentar la contratación de mano de obra. Por el contrario, una política fiscal contraccionista se presenta cuando existen problemas como la inflación de precios y resulta necesariamente en la toma de decisiones para reducir el gasto gubernamental es decir para no invertir el gobierno en programas y reducir la demanda de productos, además de esto, puede optarse por aumentar los impuestos a razón de reducir las rentas privadas.

Dicho lo anterior, me permito indicar que en relación con la propuesta que se esboza en la presente investigación, el tipo de política que es más acorde con la propuesta resulta ser la política contraccionista, que por medio del aumento de impuestos impacte en el encarecimiento de precios de vallas publicitarias y genere la reducción de rentas generadas por dicha actividad económica con el objeto de mermar su utilización.

3.11 La extrafiscalidad

La extrafiscalidad ha irrumpido en nuestro país con especial fuerza durante las dos últimas décadas. Son diversas las causas de este singular desarrollo.

En primer lugar, la preocupación por el medio ambiente constituye una sensibilidad social cada vez más en alza, que ha impulsado el estudio de la fiscalidad ecológica.

Por otro lado, los intrincados problemas suscitados por la mayor complejidad de nuestras relaciones socioeconómicas reclaman soluciones no siempre alcanzables desde esquemas conceptuales muy rígidos; esto obliga a inyectar mayor



flexibilidad en las figuras jurídicas, hasta a veces dotarlas incluso de cierto grado de multifuncionalidad. No cabe duda de que la necesidad de afrontar determinadas conductas social o económicamente perturbadoras ha supuesto un importante estímulo a la creación de tributos extrafiscales.

Problemas tan comunes y tan recurrentes como el bajo presupuesto estatal han llevado a países como Colombia a generar opciones más allá de la fiscalidad de sus tributos. Colombia, vale decir que aunque no recurrió a la extrafiscalidad propiamente, buscó soluciones en la parafiscalidad a manera de afrontar problemas sociales. El caso colombiano de contribuciones parafiscales en razón de fomentar el crecimiento en el sector agropecuario es solo citado para evidenciar como las instituciones jurídicas tributarias han sido flexibilizadas para alcanzar estándares de desarrollo social multisectorial que no había sido logrado mediante los usuales mecanismos. Pero también resulta importante para esta investigación, pues refleja que gobiernos latinoamericanos en situaciones similares de subdesarrollo tal como Colombia, exploran la multifuncionalidad de los tributos para dar solución a problemas sociales, lo que es muy significativo para Guatemala pues sustenta nuestra propuesta y demuestra la viabilidad de la misma.

La extrafiscalidad es concebida como la naturaleza multifuncional del tributo, que no necesariamente persigue fines fiscales, es decir, agenciar al Estado de ingresos necesarios para su funcionamiento⁵⁸. Entonces, para explicar mejor la extrafiscalidad, defino al tributo extra fiscal como un fenómeno tributario multifuncional cuya naturaleza es distinta a la recaudatoria, por eso digo que resultan ser multifuncionales ya que generan efectos distintos a la obtención de ingresos. A lo que agrego que los impuestos pueden impactar en fenómenos sociales ayudando a solucionar problemas de índole social, los cuales no son resueltos con el gasto público, es decir que no son realidad de este, por ejemplo la contaminación visual que se causa con la utilización desmedida de vallas publicitarias.

⁵⁸ García Bueno, Marco Cesar, **El principio de capacidad contributiva a la luz de las principales aportaciones doctrinales en Italia, España y México**. Pág. 273.



La tributación originalmente no fue concebida para la protección del ambiente; decir, la tributación fue creada con la finalidad de recaudar dinero para cumplir con los fines del Estado. A pesar de ello, el uso de mecanismos tributarios como instrumentos de política ambiental es cada vez más aceptado y se mantiene en constante discusión y aplicación en algunos lugares del mundo. Ejemplos de extrafiscalidad igualmente enfocada a la resolución de problemas sociales, se puede ubicar fácilmente en países latinoamericanos y europeos. El caso de México y las resoluciones que la Suprema Corte de Constitucionalidad de dicho país ha establecido en relación con algunos impuestos como el impuesto especial sobre producción y servicios (IESPYS) aplicable a los tabacos labrados, o el Impuesto al Valor Agregado IVA y por sorpresivo que parezca, igualmente ha sucedido en dicho país con las deducciones que se pueden aplicar en el Impuesto sobre la Renta ISR⁵⁹ me permiten sustentar la utilidad de la extrafiscalidad en la resolución de problemas de índole social que no necesariamente son realidad del presupuesto estatal, pero resultan ser enfrentados mediante la implementación de políticas extrafiscales.

Es importante que aunque la finalidad de los impuestos extrafiscales no es el gasto público de manera directa, tiene relación con este principio pues, el tributo extrafiscal recolectado se destina para la preservación de un bien o recurso utilizado por todos; esto significa que por medio de estos impuestos se satisface un objetivo social prioritario, necesario para el desarrollo de las personas.

3.11.1 La naturaleza extrafiscal de los tributos

Existen opiniones encontradas sobre si los impuestos con fines extrafiscales realmente son impuestos. Por un lado encontramos autores que diferencian a los impuestos con fines fiscales de los extrafiscales, pues priva de la categoría de impuesto a estos últimos, por no ostentar la misma naturaleza⁶⁰. Es decir, le quita la calidad de impuesto a aquellas contribuciones que persigan fines distintos de

⁵⁹ Ramírez , Avitia, Vicente. "¿Qué persiguen los fines extrafiscales de las contribuciones?" (http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_DPF_RV_2012_208-A13.pdf)

⁶⁰ García Bueno, **Op. Cit.** Pág. 274.



los recaudatorios, pues los considera de naturaleza distinta a aquellos que persiguen la recaudación.

Por otro lado está la corriente que opina que sí son impuestos aquellos que tienen un fin distinto al recaudatorio; nos dice que los tributos con fines fiscales tienen como fin la obtención de un ingreso y, por tanto, son instrumentales respecto a una finalidad posterior. Los tributos con fines extrafiscales tienen una finalidad directa que prescinde inmediatamente del ingreso pero que, ciertamente, está lejos de excluirlo. La finalidad de la exacción es proporcionar un rendimiento para hacer frente a los gastos del ente público⁶¹.

3.11.2 Tendencias doctrinales de la extrafiscalidad en el ordenamiento jurídico guatemalteco

Como ya se mencionó, los tributos extrafiscales son figuras tributarias que tienen como característica esencial que, siendo prestaciones coactivas que inciden en los patrimonios de los contribuyentes, se separan sin embargo del régimen general u ordinario previsto para el sistema tributario.

Las desviaciones, doctrinariamente se ha dicho que pueden ser de diversa índole: que una figura tributaria haya sido establecida por una disposición de rango inferior a la ley, que se gestione fuera de la órbita de la administración financiera, que no se integre en los presupuestos generales del Estado, que se destine a cubrir un gasto determinado. Cualquiera de esas características conlleva a la existencia de un circuito de ingresos, de gasto público distinto, paralelo al circuito típico y normal de los ingresos y gastos del Estado.

En la realidad jurídica guatemalteca una tendencia doctrinal sostiene que los tributos extrafiscales tienen que incluirse en la categoría de las contribuciones especiales. Aceptada la clasificación tripartita de los tributos, la extrafiscalidad se incluye en la categoría de las contribuciones especiales, por tratarse de prestaciones obligatorias y debidas a causa de beneficios individuales o grupales, derivados de especiales actividades del Estado.

⁶¹ **Ibid.**



Contra esta posición, la doctrina ha destacado que según los casos, un tributo extrafiscal puede asimilarse en sus elementos estructurales a una u otra de las figuras tributarias típicas, el impuesto, la tasa o la contribución especial. Tales argumentos siguen rigurosamente los criterios de distinción entre estas figuras, especialmente el relacionado con la presencia o no de una actividad estatal o pública que genere una ventaja individual en el contribuyente.

Así, la doctrina ha detectado que la intervención deliberada del estado, constituida en política, para la obtención de determinados fines y propósitos puede ser lograda mediante los tributos, cuya cualidad para incentivar o reprimir determinadas actividades comerciales o no, se traduce en una mayor eficacia de la política en sí. Entonces, teniendo esta característica como columna vertebral, el planteamiento realizado en el presente trabajo sobre aplicar la extrafiscalidad de manera tal que en la política fiscal se incluyan gravámenes tendentes a reprimir el uso excesivo de vallas publicitarias, resultaría innegablemente en un avance a nivel de conservación y protección ambiental.

En igual sentido, la extrafiscalidad del tributo permite ver la viabilidad del planteamiento, siendo que no contraria ni prohíbe determinada forma de comercio o industria, sino por el contrario, la permite pero con gravamen cuyo propósito no sería el de agenciarse de fondos estatales sino el de influir en la utilización de formas nocivas de publicidad que resultan en detrimento ambiental y social.

Lo dicho resulta ser el pilar sobre el cual se edifica la presente investigación, pues ya que la naturaleza del impuesto podría llegar a ser extrafiscal, permitiendo la actividad económica, considero que la utilización de un mecanismo como tal alentará la sustitución del bien o servicio gravado por otro u otros menos contaminantes, como la publicidad televisiva o de radiodifusión, lo que sin duda refiere un avance en la resolución de la problemática planteada en líneas anteriores. Con el objetivo específico de reducir la contaminación visual sin restringir la industria y sin afectar la recaudación de impuestos, arribamos a un escenario viable y sostenible en el que la reducción del daño ambiental resulta una realidad tangible, obtenida mediante la aplicación de estrategias económicas con



sustento científico, que garantizan su funcionamiento y, a la vez, reducen margen de conflictividad y error en su aplicación.

Esta resulta ser la propuesta del presente trabajo de investigación, y a la vez la respuesta a la pregunta que el lector podría formular sobre el porqué de no fijar un impuesto a las vallas sin necesidad de utilizar otros mecanismos; ante esto, como ya apuntábamos, resulta que un impuesto —que es también parte de la política económica— resulta ser poco aceptado socialmente. Además, conlleva efectos negativos en la recaudación, toda vez que la industria puede considerar que el mismo implica que se rebase su capacidad contributiva, ante lo cual puede darse un cese inmediato en su pago, por considerarlo confiscatorio, lo que resultaría en pérdidas de empleos, inflación de precios, desajuste en la balanza de pagos y, por demás, un escenario de difícil solución para el aparato estatal.

Por lo anterior, la política fiscal resulta ser un medio idóneo para buscar solventar problemas sociales que —por tratarse de prestaciones obligatorias y debidas a causa de beneficios grupales— pueden derivar en el eficaz cumplimiento de necesidades sociales, como el desarrollo integral del ser humano en un ambiente sano y sin contaminación. Como se verá más adelante, la aplicación de una reforma fiscal ambiental en Guatemala, mediante una adecuada política fiscal, procedería a trasladar la penalización fiscal de la productividad, el trabajo y la inversión, hacia la contaminación y usos no sostenibles de los recursos naturales. Así, la reorientación de los cobros que conllevaría la propuesta política fiscal ambiental implicaría, sin duda alguna, impactar económicamente en la actividad comercial que se constituye como colocación de vallas publicitarias a razón de agravar los impuestos a que se enfrenta dicha actividad, y siendo que algunos impuestos ya existen dentro del universo normativo guatemalteco, la modificación de los elementos impositivos de los mismos debe ser necesaria en razón de variar los hechos generadores de los mismos o aumentar las tarifas impositivas de dichos impuestos para atender el problema de la contaminación, gravando severamente la actividad que resulte en contaminación visual o de otro tipo, a manera de fomentar la sustitución de la misma por otros servicios que no resulten en contaminación de tipo alguno.



3.11.3 Extrafiscalidad y Penalización

El lector podría pensar que no existe necesidad de incurrir en la flexibilización de figuras tributarias como el tributo, para llegar a multifuncionalidades del mismo tal y como me he referido a la extrafiscalidad, pues podría resultar aparentemente más sencillo para el Estado sancionar, castigar o penalizar una actividad que desea desincentivar en vez de gravarla. Quizás el lector señale que en si el tributo extrafiscal resulte ser un sí mismo una sanción sin infracción que el Estado impone disfrazadamente.

Al respecto, me permito referirme a la necesaria diferencia que existe entre la sanción o multa con el tributo extrafiscal, para diferenciarlos plenamente y aclarar que la imposición de tributos extrafiscales no resulta la penalización de una actividad que el Estado desea desincentivar.

A este respecto debo partir mencionar la legalidad del actuar estatal, misma que deviene de la ley, y como bien es sabido, el Estado mediante su gobierno y funcionarios públicos que le componen, no puede actuar mas allá de lo que la ley le permite hacer, es decir, que el Estado hace únicamente lo que al ley le permite. Ante este panorama, alguna persona podría manifestar que el Estado ha buscado aplicar métodos tendientes a regular la conducta humana en razón de ordenar la misma para el desarrollo integro de la sociedad y de los seres humanos que en ella se contienen. Así, métodos como la privación de la libertad y los tributos podrían pasar como instrumentos por medio de los cuales el Estado ejerce su influencia sobre los ciudadanos.

De esta manera, cualquiera podría decir que los tributos extrafiscales, en realidad son la forma sutil y disfrazada de la Administración para sancionar o multar una conducta humana y castigar a quien la desempeña.

Históricamente, sucede que las revoluciones y revueltas sociales han tenido un trasfondo económico muy ligado a la imposición de tributos y cargas económicas que los ciudadanos no estuvieron dispuestos a soportar o tolerar, lo que igualmente podría sustentar la errónea postura de que la legislación por medio de tributos no fiscales disciplina determinadas actividades y afirmar que dichos



tributos no son otra cosa que multas sin infracción previa, ya que cumplen funciones correctoras disminuyendo u obstaculizando una actividad.

Sin embargo, afirmo que el tributo extrafiscal no es una sanción, sino más bien constituye un instrumento que tiene por objetivo impactar económicamente al hecho de una actividad económica específica al cargar el coste social generado por la contaminación a quien la genera. Y agrego que para distinguir entre tributo extrafiscal y sanción, debe tenerse muy en cuenta que en la configuración de una infracción o un tributo, el legislador atiende a principios constitucionales distintos, para la primera serán la constitución de bien jurídico suficientemente diferenciado de otros, que merece su propia función administrativa y por ende protección especial que puede denominarse tutela jurídica, ante este escenario, el legislador infiere la necesidad de erradicar conductas que atenten contra dicho bien jurídico tutelado y tipifica las mismas para asimilarlas como infracciones que traerán consigo cual consecuencia jurídica la imposición de una sanción o pena, que el Estado impondrá en ejercicio de su poder de castigo denominado también *ius Puniendi*. En tanto la constitución de un tributo difiere mucho de lo expuesto anteriormente, pues el legislador debe tener en cuenta principios constitucionales a observar como la capacidad contributiva, la no confiscatoriedad, la legalidad del tributo y los demás supuestos constitucionales de imposición. Luego deberá determinar el hecho generador del tributo, determinar el sujeto pasivo y por su puesto el plazo y período impositivo además de la tarifa impositiva del tributo. Todo ello en ejercicio de su poder tributario.

Como ya puede observarse, ambas instituciones son muy diferentes entre sí y no deben confundirse, sin embargo para mayor diferenciación, el autor Daniel Irwin Yacolca Estares, en su trabajo titulado “Reforma Fiscal Verde para Sudamerica”, al referirse a la diferenciación de tributo extrafiscal y sanción refiere que: “el legislador debería ponderar dos extremos: a. Gravedad del daño según el grado de contaminación de la conducta nociva. b. Inevitabilidad de la conducta o facilidad para evitar tal actuación”.⁶² El citado autor indica que al referirse al tema

⁶² Yacolca Estares, Daniel Irwin. “Reforma Fiscal Verde para Sudamerica”. V Edición de la Beca de Investigación. 2013. S/E. Página 71.



a razón de explicar la aplicación de los dos extremos que según el deber observarse para diferenciar una sanción de un tributo extrafiscal, refiere que: “Si se trata de un acción u omisión muy contaminante y fácilmente evitable, lógico es configurarla como una infracción. Si, por el contrario, consiste en una acción u omisión poco contaminante y difícilmente evitable, razonable será reconducirla hacia otras figuras distintas de la infracción, de entre las que se encuentra el tributo, ya que esta figura no reprocha la actuación gravada hasta el extremo de determinar su extinción, sino que la sobrecarga sin rechazar totalmente su existencia, asumiendo que se trata de conductas toleradas que al menos en ese momento no deben ser declaradas ilegales”.⁶³

Ante lo dicho por el autor, considero oportuno referirme a la postura esbozada para auxiliarme en la diferenciación de la sanción ante el tributo extrafiscal, pues resulta ser que a mi parecer, la sanción resulta ser la consecuencia de una acción humana típica que el legislador castiga directamente por encontrarla antijurídica; mientras que la creación e imposición del tributo extrafiscal responde a la necesidad de alentar o desalentar una actividad económica no reprimiendo o castigando a su perpetrador sino la actividad en sí, combinando en sí además de principios tributarios el principio ambiental sobre quien contamina paga, con lo que supera la postura de sanción dado que no solo no existe fundamento legal para sancionar o penalizar la colocación de una valla publicitaria por ser una actividad lícita y jurídica, sino también porque el Estado mediante la imposición de tributos impulsa la sustitución de una conducta, incentivando su sustitución por otra, mientras que la sanción solamente es un castigo inflexible e ineludible.

Por último, consideramos importante mencionar que ante la existencia de una sanción penal o administrativa, nunca podría haber la posibilidad de gravar dicha actividad, pues las mismas ya encuentran su consecuencia en la sanción a imponerse, de lo cual se deduce que necesariamente en la creación de un tributo extrafiscal, la consideración primaria sería igualmente que dichos tributos gravan actividades permitidas, lícitas y jurídicas.

⁶³ Idem. Página 72



Entonces, a razón de lo dicho, en el caso de las vallas publicitarias, no siendo colocación un hecho típico, antijurídico y tampoco antijurídico, es posible considerar la imposición de un tributo extrafiscal para desalentar su utilización y motivar al sujeto pasivo del mismo a sustituir la actividad económica gravada por otra que al no estar gravada resulte más favorable para su comercialización y renta además de ser necesariamente más benigna con el ambiente.

La sanción no se considera un camino a seguir dado que no existe un daño tal que amerite la penalización de la actividad o su calificación como un hecho reprochable mediante el derecho penal que de paso resulta ser la última instancia a la que el Estado debe recurrir en razón de la ulterior carga tanto administrativa como judicial y no se diga social que presenta la creación, observación y sanción de una nueva forma delictiva, si acaso se llegase a considerar. Si la sanción fuera administrativa, igualmente debe considerarse la necesaria infraestructura administrativa requerida para que dicha sanción sea impuesta, y efectivamente pagada por el soportante, lo que nos refiere un segundo problema, pues ante la imposición de la sanción como acto de decisión administrativa, no solo no existe fundamento de ley para tal toma de decisión del administrador sino que el mismo quizás no conjure la necesaria coacción para cobrar dicha sanción ulteriormente, lo que igualmente termina por tildarse de ineficaz e inviable.



CAPÍTULO IV

La política fiscal como solución a la contaminación visual

4.1 Presentación

En el presente capítulo se demostrará la posibilidad de adaptar la problemática a la política fiscal como una solución a la contaminación visual existente y cada día con mayor proliferación en Guatemala, con incidencia en los departamentos, municipios, aldeas y caseríos. Esto se hace principalmente manifiesto en época electoral, como la que se avecina, en el que la cantidad de vallas aumenta exponencialmente.

4.2 La viabilidad de una política fiscal que considere un tributo a las vallas publicitarias

En el transcurso de la historia económica del país, los recursos naturales y el medioambiente se han percibido como inagotables y como un patrimonio al que la población ha tenido derecho de uso sin restricciones, con la finalidad de lograr crecimiento y desarrollo económico; en este escenario los recursos han sido poco valorados, los sistemas de precios han transmitido la señal de abundancia, y los agentes privados han adaptado su conducta a esta percepción. Como consecuencia, la calidad del medio ambiente se ha deteriorado paulatinamente y la administración de los recursos difiere del logro de un desarrollo sostenible.

Incentivar la protección del medio ambiente constituye una obligación del Estado debido a su incidencia directa en la calidad de vida de los seres humanos; es importante mencionar que su debilidad en materia de medio ambiente en parte se atribuye a la poca capacidad de movilización de recursos financieros para el área. Por ende, uno de los mecanismos disponibles para implementar medidas de protección del medio ambiente y gestión de recursos naturales —utilizando instrumentos económicos— es el presupuesto público mediante sus ingresos y gastos directos, por ser este un instrumento técnico básico del sistema fiscal utilizado por el gobierno para cumplir con sus fines, funciones y obligaciones.

En Guatemala, como ya se vio anteriormente, existen en aplicación diversos instrumentos económicos en sectores o campos que realizan una utilización



intensiva de recursos naturales o proveen de servicios que impactan el medio ambiente. Estos son instrumentos económicos que —a pesar de no haber sido establecidos con el fin de lograr metas u objetivos ambientales— tienen un efecto ambiental determinado al afectar los patrones de explotación y/o contaminación de recursos.

Sabemos que la contaminación visual causada por el uso excesivo de vallas publicitarias es un fenómeno creciente y que actualmente es de gran importancia, principalmente en la Ciudad de Guatemala, constituyendo este tema un tanto más difícil de controlar sin una legislación apropiada, no solo en cuanto a ubicación sino también en cuanto a calidad, cantidad y seguridad; no se cuenta con organismos de efectivo control de cumplimiento de la misma. Si bien es cierto que una ciudad que no genera publicidad está comprometiendo su desarrollo, también debemos considerar que no se trata de dejar que el mercado defina a discreción.

En Guatemala no existe legislación que proteja efectiva o directamente a la población contra la violación del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Entendiéndose a la publicidad como un tema normado—que no se adapta a la problemática que afronta el país— ante la presencia de contaminación visual que está afectando la salud de los habitantes, aunque no sea palpable y sensible como las otras formas de contaminación.

Es por ello que debe tomarse en cuenta la posibilidad de incorporar a la política fiscal tributos específicos que protejan el medio ambiente —en lo relacionado a la contaminación visual— creando figuras específicas que graven a las vallas publicitarias.

4.2.1 Posibilidades de aplicación de los impuestos ambientales y opciones de política

Para que el impuesto ambiental influya directamente en el comportamiento de los agentes económicos, considero que se requiere vincular el pago del impuesto con la problemática ambiental.

Es importante definir claramente la etapa en la cual se va a aplicar, ya que el impuesto puede gravar el bien de uso final, la fuente de emisión en la producción o los vertidos producidos en las etapas de producción.



El impuesto debe aplicarse sobre bienes o servicios cuya demanda sea constante con relación al precio. Esto alentará la sustitución del bien o servicio gravado por otro u otros menos contaminantes, como la publicidad televisiva o de radiodifusión. Un aspecto fundamental es que el impuesto estaría dirigido a la reducción de contaminación; este objetivo puede entrar en conflicto con el principio de suficiencia de la recaudación. La reducción del daño ambiental, como propósito del tributo, disminuye la base imponible e indirectamente reduce la recaudación. Esto, porque al sustituir el bien gravado por otros bienes o servicios que no se encuentren gravados, el impuesto que se ha establecido poco a poco deja de percibirse a medida que el bien deja de ser utilizado. La eficiencia ambiental del tributo, naturaleza claramente extrafiscal, permite visualizar los efectos de su imposición a corto plazo, aunque la misma deberá ceder a veces para lograr la simplicidad del instrumento; por ejemplo, cuando la capacidad técnica de medición de la base imponible requiera de procesos administrativos muy complicados que resten eficiencia al instrumento, dado que el costo administrativo de la imposición y recaudación del impuesto o impuestos ambientales podría resultar en parámetros de incobrabilidad por ser más altos los costos administrativos de recaudación que lo recaudado.

A pesar de ello, estos conflictos son conocidos en la finanzas públicas, por lo que no representan un novedad y se resuelven mediante elecciones subóptimas. También puede resultar contrario al principio de simplicidad, que opera disminuyendo los costos de cumplimiento.

4.2.2 Existencia actual de la aplicación de impuestos

Actualmente existen aplicaciones comunes de los impuestos ambientales; sin embargo, no son considerados impuestos por algunos doctrinarios que se refieren a los mismos como imposiciones que, por no tener la principal función y objetivo de agenciar de fondos al Estado, no encuentran, según su parecer, cabida en la clasificación tripartita de los tributos. Nuestro parecer es que la parafiscalidad no genera una cuarta ramificación en los tributos, dado que los impuestos ambientales, aunque no buscan proveer de fondos al Estado, igualmente lo permiten desde el momento de su imposición hasta el momento en que la



conducta que se pretende frenar disminuye o desaparece por completo. Ejemplo de esto son los impuestos ecológicos que suelen ser implementados como impuestos sobre emisiones y descargas: son cargos relacionados con la contaminación real o estimada. Pueden ser emisiones a la atmósfera, al agua, al suelo o al ruido. Para su implementación, es necesario contar con los siguientes elementos fácticos:

- Contar con la existencia de diversas fuentes de contaminación.
- Que los costos de reducción de contaminación provengan de diferentes fuentes.
- Que haya tolerancia en el tiempo de los efectos de la contaminación en la salud humana y los ecosistemas.
- Que haya incentivos para el mejoramiento continuo del desempeño ambiental y la innovación tecnológica.
- Que las fuentes contaminantes estén sujetas a restricciones presupuestarias.
- Que existan alternativas de sustitución tecnológica.

Tienen la ventaja de permitir la obtención de datos confiables con medios convencionales y a costos razonables.

- a) Impuestos sobre insumos y productos: son cargos sobre productos específicos que generan impacto sobre el ambiente.
- b) Impuestos diferenciados: son cargos que buscan inducir cambios en el consumo por medio de costos diferenciados mediante impuestos. Por ejemplo, los impuestos sobre gasolinas con o sin plomo.
- c) Impuestos a la explotación de recursos: son gravámenes sobre actividades extractivas o de explotación de bienes que tienen impacto sobre el ambiente.



- d) Subsidios tributarios: son impuestos negativos que se aplican para incentivar actividades o productos con impacto positivo sobre el ambiente. Por ejemplo: subsidios para inversiones en tecnología.

La aplicación de este tipo de gravamen considera que los agentes económicos actúan como minimizadores de costos, por lo que reducirán los costos incurridos en la disminución de sus niveles de contaminación para igualarlos a la cuantía del impuesto.

4.2.3 Opciones de políticas públicas en la implementación de impuestos ambientales

A nivel mundial es notorio que muchos países optan por incluir en sus políticas económicas cada vez más estrategias con fines ambientales, para mejorar las ya tomadas medidas en el campo ambiental propiamente. Europa ha pasado por varios ejercicios de este tipo y países como Francia, Inglaterra y España entre otros, incluyen en su legislación ataques específicos a las distintas formas de publicidad y la contaminación que estas generan tanto en vías urbanas como en vías extraurbanas. Una visita a sus territorios demuestra indefectiblemente los impactos positivos que estas medidas han tenido, pues no se observan vallas de tipo alguno a kilómetros de las ciudades ni dentro de las mismas. Por esto, digo que resulta ser un fenómeno repetitivo la inclusión de normativa, políticas públicas e impuestos de corte ambiental alrededor del mundo. De dicho modelo y su análisis se puede determinar que para poder implementar impuestos ambientales, se puedan tomar las siguientes opciones:

- a) Eliminación de subsidios: lo que genera la necesidad de eliminar los subsidios otorgados por el Estado, destinados a la producción o al consumo de bienes que colaboran, de manera directa o indirecta, en la degradación del bienestar social y el ambiente. Como ejemplo de lo anterior se puede referir a la eliminación de los subsidios a los hidrocarburos, con el propósito de poner fin, mermar o reducir los gases de efecto invernadero.



Esta propuesta fue dada a conocer en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁶⁴.

- b) Reestructuración de impuestos ya existentes: se establecen nuevos fines para un impuesto ya existente, con el objeto de crear o intensificar el incentivo a los agentes económicos, para mejorar la situación ambiental.
- c) Introducción de nuevos impuestos ambientales: a este respecto, el aparato regulador no cuenta con mecanismos tributarios eficientes para los fines de un impuesto ambiental, por lo que crea e introduce nuevos gravámenes dirigidos a problemas ecológicos específicos.

Como referencia se puede mencionar la implementación de los instrumentos ambientales en países europeos que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico—OCDE—. Esta es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar las políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1960 y su sede central se encuentra en el Château de la Muette, en París, Francia. Los 34 países que forman parte de esta organización son: Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Noruega, Turquía, España, Portugal, Francia, Irlanda, Bélgica, Alemania, Grecia, Suecia, Suiza, Austria, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea del Sur, Eslovaquia, Chile, Eslovenia, Israel y Estonia. En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y colaborar a su desarrollo y al de los países no miembros. Conocida como “club de los países ricos”, la OCDE agrupa a países que proporcionaban al mundo el 70% del mercado mundial y representaban el 80% del PNB mundial en 2007⁶⁵.

⁶⁴<http://www.pnuma.org/informacion/noticias/2008-08/27/1> (Guatemala 30/01/14).

⁶⁵http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_para_la_Cooperaci%C3%B3n_y_el_Desarrollo_Econ%C3%B3mico#Estados_miembros (27/07/14).



Pero no son el único ejemplo que se puede traer a colación sobre implementación de tributos extrafiscales que se destinen a la protección ambiental. En América latina, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, ha apoyado y asesorado la implementación de algunos impuestos ambientales al sector energético en países como Argentina, Bolivia y Uruguay, mismos que han surtido efectos económicos favorables tanto en la reducción de prácticas anti ambientalistas como en la sustitución de las mismas por el sector empresarial dedicado a la actividad energética en dichos países. Igualmente, el BID ha supervisado y asesorado a países como Trinidad y Tobago además de Jamaica en la inclusión de impuestos ambientales novedosos en el sector Caribe, que antes era conocido por constituir paraísos fiscales, pero con las nuevas tendencias ambientalistas y el uso de figuras tributarias extra fiscales, pretende cambiar dicha reputación.

Dicho lo anterior, no queda duda que la inclusión de impuestos como los que constituyen nuestra propuesta resultan ser beneficiosos en tanto resultan ser efectivas medidas adoptadas en la consecución de los fines extrafiscales que se traza el Estado tales como la protección ambiental y el combate a las formas de contaminación como la visual.

El reto de la propuesta esbozada en el presente trabajo de investigación reside en la instauración de la política fiscal e impuestos extrafiscales de tinte ambiental en razón del contexto nacional y las intrincadas posturas sobre los mismos y su funcionalidad. Por ello, me permito intentar dilucidar este reto mediante el diseño de cuatro fases para su aplicación; al respecto el lector puede referirse al anexo tres (03) para una visualización grafica de las fases de implementación que a continuación se exponen:

- 1) Fase inicial, de revisión y adaptación del sistema fiscal vigente: misma que tiene como objetivo principal lograr que la imposición directa de impuestos extrafiscales de corte ambiental refleje la neutralidad recaudatoria de la Política Fiscal Ambiental a imponer y adapte los instrumentos fiscales existentes al nuevo argumento ambiental, de manera que no se



contrarresten los avances en la implementación de la política e impuestos por los ya existentes mecanismos tributarios.

- 2) Segunda fase: misma que tiene por objetivo la incorporación de nuevos impuestos ambientales que pueden ser introducidos sobre toda fuente que, directa o indirectamente, contamine el ambiente; además de la adecuación de tarifas impositivas y hechos generadores que contemplen las actividades contaminantes.
- 3) Tercera fase: misma que tiene por objetivo la incorporación de otros instrumentos fiscales de política ambiental como las contribuciones parafiscales, con el fin de crear soluciones mixtas para atender mejor las demandas de un ambiente limpio, sin que las restricciones presupuestarias o de infraestructura del aparato estatal recaudatorio limiten la implementación y avance de los tributos extrafiscales a imponer.
- 4) Cuarta fase: la que busca imponer medidas precautorias y compensatorias que respalden y oxigenen el sistema a imponer mediante la creación de medidas para corregir las distorsiones producidas por la aplicación de una política fiscal, dentro de las que se puede considerar el auxilio de los Juzgados de Paz en la observación de sanciones impuestas en razón de velar por el avance y cumplimiento de la política fiscal y su adecuada aplicación inclusive en niveles administrativos no tributarios. Por efectos adversos de la implementación la doctrina usualmente considera el efecto distributivo y el aspecto competitivo que pueden generarse con la imposición de tributos extrafiscales ambientales.

Al respecto del efecto distributivo, la doctrina se refiere a la incidencia de los nuevos gravámenes sobre el precio de los bienes básicos, lo se considera que generaría un impacto negativo en el consumo del bien gravado, lo que significa un avance en su sustitución y posterior abandono, pero que se considera un efecto negativo si el bien gravado y encarecido resulta ser un bien de consumo básico,



por lo que no es recomendable que los impuestos extrafiscales recaigan sobre dichos bienes o servicios.

La competitividad se refiere a la pérdida de la misma que pudieran sufrir los sectores como consecuencia de la implementación de una Reforma Fiscal Ambiental, por medio del aumento en su base impositiva.

La presencia de los instrumentos fiscales en las políticas ambientales de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha venido reforzando a partir de los años 80. Un primer muestreo realizado por la Organización en 1989, permitió identificar 153 clases de instrumentos económicos de intervención ambiental en vigor, 81 de los cuales eran tributos ambientales⁶⁶. Cinco años más tarde, se añadieron nuevos impuestos y se extendió la aplicación de la imposición ambiental.

Las economías con imposición ambiental se caracterizan por tener:

- Impuestos sobre emisiones directas o indirectas
- Impuestos que gravan las descargas de contaminación a la atmósfera, ruido, contaminación visual, depósito de basuras en vertedero o incineradoras
- Diferencia impositiva de las gasolinas
- Impuestos sobre ciertos productos con efectos negativos ambientales

Es importante mencionar que los países que han incorporado impuestos ambientales a su sistema fiscal—sin formar parte de una propuesta global de reforma fiscal verde o ambiental— son: Bélgica, Estados Unidos, Portugal y Suiza, mismos que en la actualidad son considerados fuertes y estables tanto en su economía como en su desarrollo y productividad.

Los que incorporan los impuestos ambientales como parte de una propuesta global son: Alemania, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Holanda, Italia, Noruega y Suecia.

⁶⁶ Gago Rodríguez, Alberto y Xavier LabandeiraVillot, **La imposición ambiental: fundamentos, tripología comparada y experiencias en la OCDE España, y departamento de economía aplicada**. Pág. 10



Existe un modelo reformista uniforme—denominado modelo extensivo— que caracteriza por una alteración en la jerarquía de los principios impositivos en beneficio de la eficiencia, la equidad horizontal y la sencillez. Inspira el esquema compensatorio y las soluciones técnicas como la reducción de tipos, disminución del número de tramos, extensión de bases, eliminación de tratamientos preferenciales, reducción de los sistemas tradicionales de incentivos y preferencia de la imposición directa.

En cuanto al aspecto jurídico, deben observar el principio de reserva de ley— regulado en el Artículo 3 del Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, y el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala— como pilar fundamental de la tributación, que exige que los tributos sean creados solo por medio de ley.

En la clasificación corriente de tributos, los ambientales deben ser incluidos dentro de los llamados de ordenamiento; es decir que, además de perseguir fines recaudatorios, buscan la obtención de fines extrafiscales.

La fiscalidad y extrafiscalidad son dos caras de los fenómenos tributarios. Puede verse el tributo como instituto jurídico financiero cuyo fin primordial es procurar recursos al Estado para el sostenimiento de las necesidades públicas y, por otro lado, como instrumento político para llevar a cabo fines de interés general. Los impuestos ambientales se sitúan entre los aquellos tributos que no persiguen de forma directa la protección del ambiente y carecen de intención recaudatoria.

Las normas jurídicas aplicables a los tributos en general, específicamente en el ámbito ambiental requieren:

- Que el ente público que los establezca posea competencia financiera y materia en el tema.
- Que el tributo cumpla con los principios y normativa jurídica preexistente en razón de tener delimitados los elementos impositivos tales como el hecho generador, la tarifa impositiva, el plazo de imposición, el sujeto pasivo, el sujeto activo y demás sujetos que participen como agentes de retención, por ejemplo.



- Que sea un tributo propiamente dicho, es decir, una detracción patrimonial coactiva con el fin de satisfacer las necesidades públicas.

En la implementación de estos tributos, el principio de capacidad contributiva debe ser analizado como una directriz consistente de la aptitud para ser contribuyente, lo cual se evidencia por la capacidad económica, representada por ciertos índices reveladores de riqueza.

No toda manifestación de riqueza evidencia capacidad contributiva, sino solo aquella que, a la luz de los principios constitucionales que rigen la tributación, el legislador considera apta para ser incidida.

El fundamento ético del principio de capacidad contributiva reside en el deber de la ciudadanía de sostener los gastos del Estado. De forma que actúa en sentido positivo, como legitimador del deber de contribuir, y negativo, como límite a la imposición.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 243 la obligación de fundamentar la promulgación de leyes tributarias en el principio de capacidad de pago, contributiva o económica, para lograr un sistema tributario justo y equitativo. Derivado de ello, los impuestos ambientales tienen que gravar las actividades contaminantes en proporción a las manifestaciones de riqueza que implican.

El sistema tributario debe sustentarse en los principios de legalidad, no confiscatoriedad, igualdad, proporcionalidad, generalidad, razonabilidad y equidad. A pesar de ello, la justicia en el ámbito tributario no se realiza únicamente por el respeto de estas directrices. Para eso es necesario comprobar si un conjunto se apoya en otros dos pilares: la igualdad y progresividad con el límite de la confiscatoriedad.

Autores como García Bueno —al referirse a la aplicación de impuestos ambientales coherentes con el principio tributario de capacidad contributiva— parecen coincidir en que los impuestos extrafiscales ambientales contravienen al principio de capacidad contributiva, pues al no tener como finalidad satisfacer necesidad de gasto público, se les atribuye la de contribuir al desarrollo de la política económica social; según estos autores y estudiosos, los mismos no se



vinculan enteramente con el principio de capacidad contributiva⁶⁷. Al respecto nos manifestamos indicando que, a sabiendas de estas posturas, una creciente demanda social respecto del ambiente y su sostenibilidad así como su conservación, refieren —inclusive en las esferas más conservadoras de estudiosos constitucionalistas— que una nueva generación de derechos constitucionales está surgiendo para tomar el lugar preferencial en la organización axiológica de principios, siendo estos los ambientales.

Por lo tanto, derechos como la propiedad privada, considerada en muchos casos como un pilar del Estado moderno, han sido trastocados ante la llegada de un derecho actualmente más importante, como lo es el patrimonio ambiental, ante el cual los gobiernos han iniciado una etapa de proteccionismo y limitaciones, inclusive a derechos que se pensaban *cuasi* absolutos, como la propiedad privada. Claro está que no existen derechos absolutos y que la propiedad privada no es la excepción. Por esta razón, ante la necesidad de proteger un bien por existir en él un interés social ambiental ante un interés económico particular, puede llegarse a concluir que el primero prevalecerá sobre el segundo y, de igual manera, sobre la actividad económica y los límites de la gravación. Puede pensarse que, en aras de satisfacer las crecientes necesidades de desarrollarse en un ambiente sano, tributos ambientales podrían empujar levemente la línea de la confiscatoriedad para proteger el patrimonio considerado ambientalmente importante.

Moschetti, por su parte, se refiere a la capacidad económica y nos explica que tiene la cualidad de un deber de solidaridad, es decir un deber orientado y caracterizado por un interés colectivo, que no puede considerar la riqueza del individuo separadamente de las exigencias colectivas⁶⁸.

Vaquera García manifiesta que los fines extrafiscales se admiten con la estructura de los tributos, siempre y cuando respeten los mínimos necesarios exigidos por el principio de capacidad contributiva, al agravar auténticas manifestaciones de poder económico, así como hechos lícitos. Los indicadores específicos de capacidad económica se sitúan en el ámbito de cada uno de los sectores que

⁶⁷ García Bueno, Marco Cesar, **El principio de capacidad contributiva, criterio esencial para reforma fiscal**. Pág. 40.

⁶⁸ Moschetti, Francesco, **El principio de capacidad contributiva**, Pág. 45.



integran el ambiente, por lo que va a variar dependiendo del sector del que trate⁶⁹.

Autores, como Rosembuj, afirman que la capacidad económica tiene una connotación inseparable del principio de “quien contamina, paga”. El objeto del tributo se configura con base en la existencia objetiva de una capacidad contaminante potencial o real, que indica capacidad económica, sea como manifestación de renta, patrimonio o consumo. Por lo tanto, se enlaza la capacidad económica como resultado de la aptitud o idoneidad para medir, en términos de enriquecimiento patrimonial, la capacidad contaminante de la actividad o los sujetos llamados a contribuir al gasto público⁷⁰.

De lo anterior se puede referir que los impuestos extrafiscales dirigidos al ambiente contribuyen a un deber orientado y caracterizado por un interés colectivo; por lo que definitivamente no se los puede considerar como riqueza individual. Dado que los mismos surgen como producto de las exigencias colectivas al principio de capacidad contributiva —aunque al no tener como finalidad satisfacer la necesidad del gasto público, sino tener como propósito contribuir al desarrollo de la política económica social puede pensarse que no se vinculan enteramente con el principio de capacidad contributiva— tal punto puede ser superado con base en el surgimiento de una nueva generación de derechos que ya se han expuesto.

Quienes van en contra de la recaudación de los impuestos ambientales desde el punto de vista y manejando como fundamento la Constitución Política de la República de Guatemala, se sustentan en la oposición a la existencia de confiscatoriedad, a través de la doble imposición, pues la fuente de riqueza gravada constituye el hecho imponible de otros impuestos.

También existen varias posturas sobre la capacidad contributiva, aunadas al concepto de riqueza real o potencial; parte de la doctrina ha incluido la riqueza potencial que hace referencia a una posibilidad, una virtud para convertirse en

⁶⁹ Vaquera García, Antonio, **Fiscalidad y medio ambiente**. Pág. 30.

⁷⁰ **Ibid.**



renta o riqueza real, pero que en el momento de devengo no es real, efectiva cierta.

Con lo anteriormente expuesto se puede concluir que el presupuesto de hecho revela la posesión de una fuerza económica. Puede salvarse el principio de capacidad económica. Si hay capacidad contributiva, y el legislador lo determina, puede ser gravada como manifestación del principio de solidaridad para el sostenimiento del gasto público. Como excepción cabría declarar los casos en que para un sujeto pasivo ese gravamen de una potencialidad resulte confiscatorio⁷¹.

Los tributos ambientales en los que el hecho que origina la obligación de pago refleja la capacidad económica del contribuyente, como el modo de cuantificación de ese pago, son estrictamente los impuestos indirectos.

No obstante el ámbito de los impuestos indirectos, estos pueden no reflejar verdaderamente la capacidad económica gravada. Se considera que la expresión de capacidad contributiva es indirecta y se presenta como consecuencia de la posibilidad de adquirir determinados bienes y servicios.

En los tributos ambientales, en la medida en que un sujeto perjudica el ambiente o produce mayores costos sociales como consecuencia de esta conducta, está demostrando —también indirectamente— una manifestación de capacidad económica susceptible de ser objeto de gravamen; si desea realizar una actividad productiva que perjudica el ambiente, debe asumir los costos ambientales que esto produzca. Lo anterior claramente demuestra que los tributos ambientales, aunque sean considerados extrafiscales, no pueden ignorar los principios de igualdad y de capacidad de pago, lo que les dota de un carácter legalista, pues en apego a la Constitución política de la República de Guatemala y lo dispuesto en las demás leyes de la materia, los mismos no pueden ser ajenos al sistema tributario nacional y, por ende, no podrían dejar de responder a sus principios.

Dentro de las formas de aplicación de tributos ambientales se encuentra la denominada reforma fiscal verde o ambiental, como un modelo de cambio fiscal

⁷¹Yagiúe Ballester, Isabel, **Impuestos verdes autonómicos vs principios tributarios del ordenamiento español**. Págs. 331.



aplicado desde principios de los años 90 por un conjunto de países europeos⁷². Trata de la utilización de impuestos ambientales para compensar diversas reducciones de la imposición directa o indirecta, en un marco de neutralidad recaudatoria, y orientar a obtener objetivos extrafiscales, más allá del propósito recaudatorio. El hecho de que los países europeos hayan utilizado esta forma de imposición con doble propósito—recaudatorio y ambiental— no obstaculiza que en los países en vías de desarrollo, de menor presión tributaria, se pretendan emplear solo con el último de los propósitos y, eventualmente, sin contemplar plenamente la neutralidad recaudatoria.

Los sistemas tributarios adquieren una dimensión ecológica si los impuestos existentes pueden reestructurarse de forma que favorezcan al ambiente; por ejemplo: adaptar los gravámenes sobre la energía y los vinculados al transporte.

4.2.4 Selección de figuras tributarias

Uno de los criterios a observar para seleccionar los tributos a implementar es la eficacia ambiental del tributo, es decir, que el impuesto tenga como fin disminuir directamente la contaminación e incentivar la introducción y desarrollo de tecnologías limpias.

Además, debe tener como fin la eficiencia económica, en el sentido de capacidad del tributo para corregir las fallas del mercado, mediante la disminución de los costos totales de la política ambiental.

La incidencia distributiva no puede ignorarse y tiene dos facetas. Por un lado la equidad en la distribución de la carga fiscal y, por otro, la compatibilidad con el principio de “quien contamina, paga”.

Por último, la viabilidad práctica debe ser analizada sobre la posibilidad de integración administrativa en el sistema fiscal, la capacidad recaudatoria, la aceptación social y la compatibilidad con las tendencias de reforma fiscal.

⁷²Gago Rodríguez, Alberto. **Experiencia, efectos y pautas del diseño de reformas fiscales verdes: una puesta al día, hacienda pública española.** Pág. 323.



4.3 Reforma fiscal ambiental o modificación a los tributos existentes

La protección del ambiente por medio de tributos ecológicos que sustituyen los métodos de obligaciones-prohibiciones, hace suponer la transformación de un derecho de imposición eminentemente estatal, a una forma de colaboración y cooperación entre el Estado y la sociedad guatemalteca para el sostenimiento del ambiente, ya que por reforma fiscal ambiental se entiende la asociación entre cambios tributarios y protección ambiental.

4.3.1 Ventajas y desventajas

La aplicación de impuestos ambientales tiene ventajas y desventajas, que permiten analizar sus fortalezas y debilidades.

Como anteriormente se estableció, las ventajas que presentan estos impuestos son:

- a) Representan la mejor opción de costo-efectividad, pues permiten el logro de los objetivos establecidos de la manera menos costosa, al igualar el cargo del gravamen con el costo marginal de la reducción.
- b) Se ajustan automáticamente, pues quienes contaminan reducirán sus emisiones, hasta el punto en que el costo de la acción sea igual al costo de pagar el impuesto.
- c) Internalizan las externalidades, ya que responden al principio de que “quien contamina, paga”, por lo que incorporan en las decisiones del ente emisor los costos ambientales y compensan el daño social que provocan.
- d) Generan beneficios ambientales y económicos, y otorgan un doble beneficio a la sociedad, pues incentivan la reducción de contaminantes y generan ingresos para el Estado.
- e) Integran el aspecto ambiental en las políticas sectoriales.
- f) Incorporan a todos los sectores, mediante estos impuestos, los costos que generan aquellos que contaminan.



Las desventajas de la implementación de impuestos ambientales son:

- a) Presentan dificultad de encontrar la función del daño que genera el proceso de prueba y error, hasta encontrar el nivel adecuado para fijar el impuesto.
- b) Generan interacción entre los contaminadores y las autoridades fiscales.
- c) Generan incentivos perversos para evadir la contaminación, considerando la asimetría de información entre regulador y las empresas involucradas.
- d) Presentan complicación en la elección de los indicadores que reflejen realmente las emisiones. Causan la distribución no uniforme de los contaminantes atmosféricos, por lo que se debería de fijar un impuesto distinto, según el área de distribución de contaminantes.

A pesar de ello, los impuestos ambientales no han tenido relevancia, porque son considerados poco eficientes en su aplicación; sin embargo, al revisar la experiencia internacional, se aprecia que son instrumentos muy utilizados en países desarrollados, y prácticamente inexistentes en países latinoamericanos.

La experiencia internacional demuestra que los impuestos ambientales son instrumentos que incentivan la disminución en las prácticas contaminantes que los agentes económicos realizan, dado que representan mayores costos en la producción de sus bienes y servicios, costos que no pueden ser trasladados a los consumidores pues significaría un paulatino abandono en la adquisición de dichos bienes y servicios.

Los impuestos ambientales corrigen las señales de precio falsas en el mercado, al incorporar a los precios los costos de la contaminación y otros costos ambientales. No distorsionan la economía y tienen doble dividendo, que genera beneficios por la recaudación de ingresos y, también, por la protección ambiental.

La aplicación de estos instrumentos económicos permite determinar correctamente los precios y aplicar el principio de “quien contamina, paga”.

Las principales ventajas de la reforma se encuentran en el doble beneficio que los gravámenes tienen y las desventajas de estos tributos son sus efectos



distributivos, las inelasticidades de oferta contra demanda de los bienes y servicios gravados, y la afectación de la competitividad internacional⁷³.

4.3.2 El doble beneficio de los impuestos ambientales

El doble beneficio—también conocido como el doble dividendo— consiste en que estos no mejoran el ambiente sino que también pueden reducir las distorsiones de los impuestos existentes.

Habitualmente se reputan en distorsivos los tributos que afectan las variables económicas que se expresan en el mercado; se acepta que es deseable la reducción de las distorsiones que, algunos sostienen, crean los impuestos en el mercado.

El doble dividendo entonces requiere que los ingresos obtenidos por el tributo ambiental se apliquen a reducir otros impuestos, que son los que se reputan distorsivos; en caso contrario, el impuesto ambiental, como todo tributo de ordenamiento, no solo no produciría doble dividendo sino que aumentaría las distorsiones.

Si los impuestos ambientales son reciclados al disminuir las cargas fiscales del trabajo, el costo de mano de obra será reducido y, consecuentemente, se crearán nuevos empleos. En este caso se estaría en presencia de un triple dividendo: la disminución de la contaminación, de las distorsiones y el aumento del empleo.

Estos argumentos se basan en situaciones de competencia perfecta que no es frecuente encontrar en la realidad, donde existe preferentemente la competencia monopólica. Se identifican desde el lado de la oferta de mano obra, dos efectos principales: el efecto renta y el efecto sustitución.

Ante un aumento en el impuesto la oferta de trabajo aumentará, ya que el objetivo del agente es mantener su remuneración neta. En el caso de disminución de impuestos, este mismo argumento fundamenta la disminución de la oferta de mano de obra.

En el caso del efecto de sustitución, la oferta de mano de obra disminuirá ante un aumento en el impuesto, porque para el agente el valor marginal de su trabajo

⁷³Gago Rodriguez, **Ob. Cit.** Pág. 329.



disminuye por la progresividad, o aumenta el valor relativo del ocio. Una disminución del impuesto debería producir un aumento en la oferta de mano de obra.

En ocasiones la creación de impuestos ambientales incide negativamente en el nivel de empleo, al afectar otras variables económicas que inciden sobre las empresas.

Existe la posibilidad de obtener el doble dividendo, al cambiar la carga del impuesto del trabajo a otro factor como aumentar el impuesto a los no trabajadores, personas retiradas o desempleadas, a los propietarios de otros factores de la producción y a los extranjeros.

Se trata habitualmente de personas con baja capacidad contributiva, por lo que es muy probable que la recaudación no pueda ser reemplazada; los desocupados no solo carecen de dicha capacidad sino que también reciben subsidios del Estado.

Trasladar el impacto a los propietarios de otros insumos de producción es muy probable que resulte en un traslado de distorsión a otros sectores de la economía. Siempre existe el riesgo de que un aumento de la fiscalidad de un factor, provoque la expatriación de la inversión. Gravar a los extranjeros en la compra de bienes y servicios en el país genera los mismos efectos distorsivos que los impuestos a las exportaciones.

Se podría obtener el doble dividendo mediante reformas a los impuestos integrantes del sistema tributario, pero es previa e independiente de la existencia de tributos ambientales.

Los impuestos ambientales deben justificarse con base en su eficacia para solucionar problemas ambientales, aunque tengan una influencia negativa en el empleo y la distribución de la renta.

4.3.3 Obstáculos a la reforma fiscal ambiental

Las actividades que podrían realizarse en Guatemala con el propósito de gravar con un impuesto ambiental, suelen estar fuera del mercado y carecen de la referencia de un sistema de precios. Existen reservas sobre la sustentabilidad de los impuestos correctivos ambientales a lo largo del tiempo, pues erosionan la base fiscal de la cual dependen; su objeto como instrumento de política es eliminar



actividades y conductas ambientalmente lesivas. Esta regla no es general, en el caso de los combustibles para automotores, pues no puede disminuir la demanda. Cuando se hayan obtenido avances ambientales significativos en el logro de los objetivos del tributo, la regulación normativa entrará en rendimientos decrecientes y costos crecientes.

Los obstáculos a los tributos ambientales⁷⁴ pueden agruparse en:

- a) Inelasticidad de oferta y demanda de bienes y servicios gravables: el propósito del tributo es cambiar las conductas de los sujetos; los bienes y servicios alcanzados son de demanda u oferta inelástica.

Si se aplican estos impuestos sobre bienes de consumo masivo, puede producir un impacto regresivo en la distribución del ingreso. Gravar bienes baratos o esenciales con los importes adecuados es muy difícil; muchos de los bienes que deben ser gravados se encuentran fuera del mercado, como el agua potable o la contaminación visual, por carecer de precio.

- b) Competitividad internacional de las economías: la competitividad internacional puede disminuir por el aumento en los costos empresarios. Este efecto puede eliminarse si se adopta una iniciativa de cooperación internacional.

El Estado debe prever que cada sector económico será mas o menos afectado por los tributos ambientales, como las exenciones y tratamientos diferenciales que tienen los gravámenes sobre la energía, para evitar desigualdades. No obstante, debe tenerse presente que toda norma que mengüe o atenúe la tributación ambiental, atenta contra su propósito principal, que es prevenir o disminuir el daño ecológico.

Es posible que exista un sesgo anticompetitivo, pero deben evaluarse otras consideraciones. La incidencia de los impuestos tiene una pobre capacidad productiva sobre la carga económica de los mismos; los procesos de traslación son uno de los aspectos más controvertidos y conjeturales de la fiscalidad. Cualquier persona al enterarse de la creación de una tarifa impositiva relacionada

⁷⁴<http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2004%20-%20Leon/comunicaciones/Jorge%20Garcia%20Ines%20bis.pdf> /27/07/14).



con una actividad económica —dígase un bien o un servicio— preguntaría si la misma será trasladada al consumidor. Tal es el caso del Impuesto al Valor Agregado en Guatemala, cuya aceptación resulta ser muy controversial.

Algunos efectos que compensan la anticompetitividad son las mejoras de costos que pueden obtener ciertos sectores a causa de la política ambiental, por el beneficio de un ambiente limpio y lo relativo a las oportunidades de negocios que produce el reciclaje.

La política ambiental abarata las tecnologías más limpias y encarece las más contaminantes, lo cual beneficia a los productores de tecnologías limpias. Los eventuales efectos indeseables pueden eliminarse mediante la aplicación paulatina de estos impuestos, que permita a las industrias afectadas adaptarse, combinando esta estrategia con subsidios o exenciones temporarios.

- c) Incidencia y efectos distributivos: el impuesto ambiental produce diferencias intersectoriales y territoriales, ya que los sujetos y actividades afectados no se distribuyen en el territorio uniformemente. La distribución de la renta puede volverse desigual, por la intensificación de la imposición indirecta y su aplicación a productos de consumo masivo y materias primas básicas; para evitar este efecto, son necesarias estas medidas compensatorias y exenciones.

A pesar de esto, los efectos finales deben considerarse según las mejoras ambientales que son un factor de reducción de costos. Los impuestos no deben tener otros efectos extrafiscales más que los que el legislador previó.

Las mejores situaciones para emplear impuestos ambientales se dan en el tratamiento de problemas causados por un número muy grande de actores con actividades similares, donde sea identificable un proceso muy claro de daño ambiental y propicien estructuras urbanas ineficientes y ecológicamente costosas, Esto, porque se evita la traslación de la percusión del impuesto y efectivamente se impacta en el costo del bien o servicio que se pretende desincentivar, lo que motiva la sustitución del mismo ya sea por los productores y responsables o por los consumidores, en respuesta al incremento en su valor o simplemente por conocimiento de su impacto negativo en el ambiente.



4.4 Viabilidad de una reforma fiscal ambiental en Guatemala

Es importante tomar en consideración si la política fiscal de Guatemala es apta para poder implementar una reforma fiscal ambiental que ayude a disminuir la contaminación visual que existe en el país por el uso excesivo de vallas publicitarias.

Por eso consideraremos los pasos previos que se deben dar para realizar dicha reforma, para luego estudiar la posibilidad de realizarla en Guatemala.

4.4.1 Pasos previos a la reforma fiscal ambiental

La implementación de una reforma tributaria ambiental requiere de ciertos pasos previos que dependen del sistema tributario existente.

Como primer paso es necesario revisar el sistema tributario existente; luego, introducir los nuevos impuestos ambientales, incorporar otros instrumentos fiscales a la política ecológica y realizar una aplicación gradual.

La revisión del sistema existente tiene como propósito observar los tributos del mismo con miras a introducir los cambios en la imposición directa, para disminuir las distorsiones; la modificación más habitual es la disminución de los costos laborales.

Se deben adaptar los impuestos existentes a la nueva tónica ambiental, de modo que los efectos de la reforma propuesta no sean anulados por las disposiciones de los impuestos existentes. Se deberán analizar las normas tradicionales con incidencia ambiental negativa, tales como los mecanismos de incentivos a la inversión o las deducciones.

Podrían diseñarse mediante reformas en la imposición indirecta existente—como el impuesto sobre los combustibles y sobre el uso de energía—, adecuándolos a los nuevos objetivos a lograrse. Una reforma más radical sería la de diseñar tributos nuevos; pero esto presenta dificultad de implementación y aceptación.

Cada vez son más los países que adoptan soluciones mixtas, combinando impuestos ambientales, incentivos fiscales en la imposición no ambiental, sistemas de subvenciones y sistemas de permisos de contaminación negociables.



La implantación de estos tributos debe realizarse en forma gradual, de modo que por un método de prueba y error se puedan solucionar las dificultades⁷⁵.

4.4.2 Viabilidad

Los elementos básicos para elaborar un sistema fiscal ecológico son los siguientes:

- Diseñar las metas del tributo ecológico.
- Delimitar el marco jurídico-fiscal apropiado.
- Establecer los beneficios ambientales del impuesto ecológico.
- Definir la gestión administrativa del tributo.
- Prever el impacto en la economía y el empleo.
- Establecer las medidas de compensación y mitigación de los efectos negativos.
- Lograr la aceptación de la opinión pública.

Deben realizarse estudios sobre mercados alternativos potenciales no gravados con el tributo ecológico, como los de energías renovables, ahorro energético, servicios ambientales y de aplicación de la mejor tecnología, el impacto que tienen sobre la economía y el ambiente.

Los tributos sirven como medio para recaudar ingresos públicos y como instrumento de política social o económica; su objetivo principal es financiar el gasto público en prevención, corrección y restauración de los daños ambientales, mediante una distribución equitativa de las cargas.

Son un incentivo para introducir nuevas técnicas productivas menos intensivas en el uso de insumos contaminantes. El sistema productivo utiliza más recursos naturales que recursos humanos, de modo que las políticas actuales nutren el desempleo.

⁷⁵ **Ibid.** Pág. 337.



Los tributos ambientales son más justos desde el punto de vista económico porque gravan de manera más equitativa a los factores de producción, inducen una mejor asignación de los recursos y una mayor eficiencia; son un incentivo permanente para reducir la contaminación e interfieren mínimamente en las decisiones privadas.

La aplicación de una reforma fiscal ambiental en Guatemala procedería a trasladar la penalización fiscal de la productividad, el trabajo y la inversión, hacia la contaminación y usos no sostenibles de los recursos naturales. La reorientación de los cobros implicaría no agregar más impuestos, sino que sustituirlos entre sí, para mantener el mismo nivel de carga tributaria.

El Congreso de la República de Guatemala debe orientar el sistema tributario guatemalteco, con el fin de que la normativa fiscal cumpla con fines extrafiscales, como conservación y protección de recursos naturales.

La Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, facultan al ente legislador a modificar impuestos ordinarios y extraordinarios; por lo que los impuestos existentes pueden contener como hecho generador actividades contaminantes, e introducir el fin ecológico en algunos tributos presentes.

Se destacan los impuestos por extracción de recurso, cargos por el uso del agua y tributos a la deforestación, aunque aún no existe alguno que proteja la contaminación visual.

Por ejemplo, impuestos como el de distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo y el impuesto sobre productos del tabaco tienen una finalidad netamente recaudatoria. Aún así, estos gravámenes pueden cumplir con propósitos ambientales al desincentivar su consumo.

4.5 La política fiscal como instrumento de mitigación de la contaminación visual

El motivo por el cual se debe mermar o disminuir la contaminación visual es debido al mal uso de las vallas y avisos publicitarios, los que se producen a través de:

Las vallas (contaminación visual)



Se origina la contaminación visual debido al abuso en la cantidad de vallas en la ciudad. Otro factor que genera contaminación visual, es el uso de diferentes tipos de vallas en un mismo punto de la ciudad, creando desorden y competición con las formas diferentes de la arquitectura.

Vallas (desorden arquitectónico)

Muchas vallas son instaladas de manera que irrumpen de forma agresiva en las estructuras de los edificios o casas. Las estructuras metálicas necesitan apoyarse sobre las edificaciones, por lo que crean un desorden en las terrazas, fachadas, techos y azoteas.

Vallas (saturación y peligro para los peatones y conductores de vehículos)

Una de las consecuencias o peligros que generan las vallas es la distracción de los conductores, bien sea por su temática o por el sistema de impresión o de comunicación (movimiento). Los puntos de distracción se concentran por lo general, en lugares donde hay gran volumen de tráfico.

Avisos comerciales (alteración de fachadas)

El volumen de los avisos, las formas así como la cantidad de ellos, pueden alterar las fachadas que los sostienen dejándolas ocultas, por lo que se crea un gran desorden visual.

Un turista que observe las esquinas de nuestras calles convertidas en basureros a cielo abierto, que vea infinidad de paredes pintarrajeadas y monumentos deteriorados, necesariamente se forjará una opinión adversa sobre nuestro entorno. Algunas publicaciones, con el afán desmedido de incrementar sus ventas, recurren a la más antigua de las técnicas: hacer hincapié en las pasiones y bajos instintos del ser humano, y apelar para ello a fotografías morbosas y titulares escandalosos o alarmistas. Esta falta de ética profesional denota un desconocimiento de los pilares básicos del periodismo, los cuales sustentan que la labor de la prensa debe engrandecer a la sociedad que la recibe, y no degradarla a niveles tan bajos.

De noche, la excesiva iluminación comercial, en carteles y propagandas que cualquier ciudad importante ostenta, contribuye muchas veces a una dispersión de la atención y, según el caso, a un posible aumento de la excitabilidad del individuo,



al verse sometido a tan profuso acoso visual. Si a esto le sumamos los bocinazos baldosas flojas, gentío para arriba y para abajo, empujones y calles estrechas— bien puede imaginarse o recordar el lector— el estado de ansiedad que puede experimentarse es enorme.

Pero no nos preocupamos, dado que ya regresamos al hogar, al reconfortante ambiente que tanto extrañamos. En este punto, cabe destacar que—sea por suciedad en las calles, letreros abigarrados y estridentes o la influencia de ciertos programas televisivos— la actitud del ciudadano debe ser igual. Pasa por tomar conciencia del problema, para luego reclamarse a sí mismo una conducta mejor, y exigir a las autoridades pertinentes que tomen debida carta en el asunto. Si nos quejamos y sin embargo tiramos residuos a mansalva; si nos resultan indiferentes ciertas actitudes; si pensamos que la ciudad o pueblo no es nuestro sino de un ente abstracto, entonces nada cambiará

Las principales razones que pueden señalarse, gracias a la realización de esta investigación, para el uso de impuestos a las vallas publicitarias en Guatemala comprenden:

- a) Que estas son instrumentos eficaces para la internalización de las externalidades y contribuyen a la aplicación del principio de pago por el contaminador, y a la integración de las políticas ambientales y económicas.
- b) Que proporcionan incentivos para que consumidores y productores cambien comportamientos en el uso de vallas publicitarias, para estimular la innovación y reforzar el cumplimiento de disposiciones normativas.
- c) Que pueden aumentar la renta fiscal, que podrá utilizarse para mejorar el gasto en el ambiente y reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro.
- d) Que pueden ser instrumentos de política eficaces para abordar temas ambientales, haciendo hincapié en un problema que no es simplemente de estética sino que afecta a la expresión de la trayectoria histórica del país, a su manifestación de la riqueza y diversidad cultural que lo caracteriza y al sentimiento de identidad colectiva de los ciudadanos.



Es recomendable que se aplique en los casos en donde los impactos ambientales son conocidos y no es difícil identificar la fuente emisora. El ente fiscalizador debe tener capacidad para controlar, evaluar y registrar el impacto que tiene tanto en la sociedad guatemalteca como en el turismo. Sin embargo, también se requiere apoyo político y una institucionalidad pública capaz de movilizar recursos y voluntades.

No basta con crear nuevos impuestos, pues esto puede generar resistencia dentro de la ciudadanía y producir distorsiones internas en el sistema tributario. Los impuestos ambientales deben estar incorporados dentro de un lógica fiscal integral, de reducción de otros impuestos, para mantener la neutralidad de la recaudación, dado que el mejor escenario de imposición se da en Guatemala al tener la posibilidad de identificar un número muy grande de actores con actividades similares, donde sea igualmente identificable un proceso muy claro de daño ambiental y se propicien estructuras urbanas ineficientes y ecológicamente costosas.

Lo anterior, porque en Guatemala, concretamente, se puede evitar, como ya se ha señalado, la traslación de la percusión del impuesto y efectivamente se impacta en el costo del bien o servicio que se pretende desincentivar; de esta manera se motivaría la sustitución del mismo, ya sea por parte de los productores y responsables o por parte de los consumidores en respuesta al incremento de su valor, o simplemente por conocimiento del impacto negativo que representa para el ambiente.

4.5.1 Barreras y soluciones de la implementación de un impuesto sobre vallas publicitarias

La sociedad es sensible a la contaminación ambiental e incluso a la contaminación acústica, ya que se trata de un fenómeno exteriorizado. Sin embargo, la contaminación visual se encuentra todavía en un nivel menos consciente, de forma que la mayor parte de la población no solo no es consciente de sus efectos perversos sino que además niega su existencia como si se tratase de una broma o exageración. Primero, las ciudades transformaron el paisaje natural en un conglomerado de asfalto y cemento. Después las grandes empresas y los



publicistas se encargaron de contaminarlo con sus "emisiones mentales". Aunque la globalización ha exportado la contaminación visual por encima de barreras políticas y naturales, la población mundial no reacciona de igual forma ante el abuso de las multinacionales.

En nuestra cultura, la propagación de la publicidad se ha venido realizando desde sus inicios, por lo que no genera rechazo, ni siquiera curiosidad por parte de los ciudadanos. No obstante, en lugares remotos, o se admira o se rechaza. Resta educar, y hacerlo con el ejemplo es la mejor manera, exponiendo conductas sanas que nos engrandezcan como sociedad. Porque bien puede decirse que subyace, en el fondo de muchas acciones desaprensivas, un mero interés individual, importando poco lo que piensa o siente el vecino; derramando una ausencia de ganas por mejorar, o al menos preservar, el entorno, las personas y la conducta general⁷⁶.

El mayor reto a afrontar en la implementación de una política fiscal con fines ambientales es, sin duda, el ámbito político, dado que el clamor social que demanda cambios estructurales o reformas en todo ámbito de la sociedad siempre encuentra oposición alguna en este sector. La clase política de Guatemala se ha caracterizado por segmentaciones, trasfuguismo, deslealtad política y falta de ideología, problemas que dificultan el avance de proyectos legislativos de importancia, así como de las reformas a las leyes existentes.

Sin duda el lector puede analizar el caso de algunas iniciativas de ley que —por no recibir el apoyo político que merecen tanto a nivel de Organismo Ejecutivo, en cuanto a reglamentos, como a nivel del Organismo Legislativo, en cuanto a leyes de carácter ordinario— han quedado olvidadas, tal como el proyecto de Reglamento para prevenir la contaminación audial, o el proyecto de Reglamento para regular la contaminación atmosférica proveniente de fuentes móviles.

Dicho esto, se enumeran algunas barreras políticas que a corto plazo podrían surgir en la implementación de un impuesto a las vallas publicitarias:

- Se perciben impactos negativos en competitividad y empleo.

⁷⁶<http://html.rincondelvago.com/contaminacion-visual.html> (27/07/14).



- Los impactos mayores en grupos de bajos ingresos.
- Los impuestos tienen que ser altos para funcionar.
- Existe conflicto entre cambiar comportamiento y mantener los ingresos.
- Los subsidios y regulación existentes dañan el ambiente.

Con base en nuestros estudios e investigación respecto a las barreras expuestas, se considera que las mismas pueden superarse o eliminarse a través de lo siguiente:

- El diseño cuidadoso de las medidas de mitigación.
- El uso de impuestos e ingresos como parte de un paquete de política y de reforma fiscal ambiental.
- La implementación gradual de los impuestos ambientales.
- La realización de procesos de consulta e información.

Claro está que el proceso de implementación de un tributo a las vallas publicitarias debe estar aunado a una reforma fiscal ambiental, siendo necesario conjugar las capacidades técnicas de diseño e información con las voluntades políticas, que permitan ligar criterios a la vez que despierten intereses sociales para avanzar hacia políticas de sustentabilidad. Además, es necesaria una armonización general de las políticas generales del Estado en tanto que la economía es sabido que influye en gran medida en los demás planes y programas de gobierno. Así, la política fiscal con tintes ambientales, que debe incluirse en la política económica del país, deberá adecuarse igualmente al plan de gobierno.

4.5.2 Eficacia de un impuesto sobre vallas publicitarias

Para que un impuesto de vallas publicitarias sea eficaz, de acuerdo con el análisis efectuado en el proceso de construcción de la presente tesis, puedo determinar que es necesario que exista un marco legislativo y reglamentario que reconozca formalmente las cuestiones ambientales y sus problemas, dado que los impuestos



en Guatemala responden a una sola fuente: la ley. En segundo lugar, es necesario que el impuesto sea potencialmente aplicable en todo el país, para la protección, tanto de paisajes, cielo, y estructuras arquitectónicas de valor histórico y cultural. Esto excluye la posibilidad de que una institución como la Municipalidad sea quien vele por la imposición de este tipo de tributos, pues la aplicación de la misma no sería general y esto generaría territorios de inobservancia, dado que no todas las municipalidades harían efectiva con la misma rigurosidad la aplicación de los mismos. Y por último, que la implementación del impuesto sea una herramienta que requiera conciencia y cambios en los patrones de consumo y producción, pues si se traduce el mismo en un castigo a la industria y como resultado de su aplicación se genere desempleo, pobreza y desigualdad en la sociedad, la misma no debe continuarse aplicando.

Con la implementación de un impuesto sobre vallas publicitarias que mitigue la contaminación visual se corregirían las señales distorsionadas de precios y se igualarían los costos privados con los sociales. En especial, porque en este sector se cumplen las principales condiciones para su aplicación: ser emisores identificables, con gran capacidad de fiscalización y con instrumental de monitoreo permanente.

Entonces, a la luz de lo manifestado en la presente investigación —y siendo que los resultados de la misma arrojan convincentes argumentos sobre la influencia positiva que las políticas económicas y, específicamente, las fiscales con tintes ambientales pueden lograr en la sustitución de bienes y servicios que generan deterioro ambiental, además de tener muy presente que en muchos países alrededor del mundo se implementan eficazmente estrategias tendientes a la mejora en las gestiones del patrimonio ambiental— puede concluirse que Guatemala está coyunturalmente preparada para implementar una política fiscal con el objetivo de coadyuvar en la protección del ambiente. Lo anterior se afirma dado que nos encontramos ante el mejor escenario de imposición, pues se tiene la posibilidad de identificar un número grande de actores con actividades similares, —entiéndase industria vallera y Asociación de Valleros de Guatemala, entre otros— lo que permitiría igualmente identificar un proceso muy claro de daño



ambiental, como lo es la contaminación visual, ante el que se generan estructuras urbanas ineficientes y ecológicamente costosas, como el uso desmedido de gigantografías y otras formas de publicidad que desmerecen en el paisaje y problematizan la vida en sociedad.

De lo anterior, afirmo que la aplicación de una reforma fiscal ambiental en Guatemala procedería a trasladar la penalización fiscal de la productividad, el trabajo y la inversión, hacia la contaminación y usos no sostenibles de los recursos naturales, reorientando los cobros para no agregar más impuestos y mantener el mismo nivel de carga tributaria. Si se toma en cuenta que en nuestra sociedad existe la posibilidad de modificar impuestos ordinarios y extraordinarios —con fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala— es viable y factible proponer que los impuestos existentes contengan como hecho generador actividades contaminantes, e introducir el fin ecológico en algunos tributos.

Al respecto podemos mencionar la existencia de impuestos vinculados con la postura esbozada en el presente trabajo, tales como los impuestos por extracción de recursos, cargos por el uso del agua y tributos a la deforestación, lo que nos hace cuestionar porqué no existe alguno que desaliente la utilización de vallas en aras de erradicar la contaminación visual.

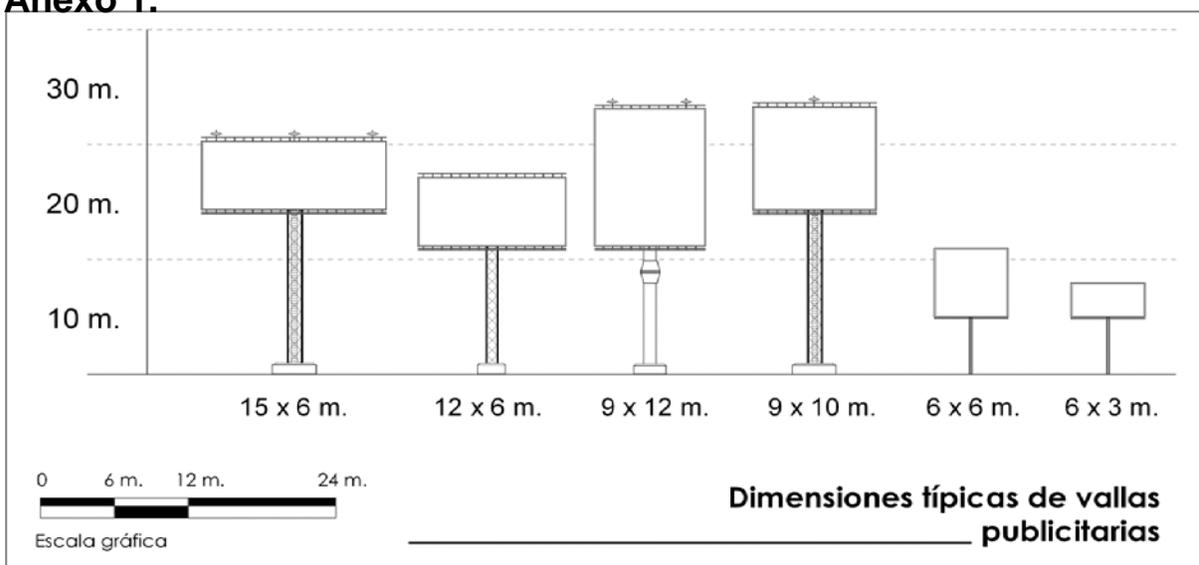


CONCLUSIONES

1. La aplicación de una política fiscal ambiental en Guatemala, que contemple la inclusión de impuestos extrafiscales que graven actividades económicas nocivas para el ambiente, procedería a trasladar la carga fiscal de la productividad, el trabajo y la inversión, hacia la contaminación y usos no sostenibles de los recursos naturales, reorientando los cobros de impuestos a manera de impactar en la economía nacional y propiciar la sustitución de los bienes y servicios contaminantes por aquellos que no resulten en lesiones al ambiente; aplicación que fomenta el desarrollo humano mediante la intervención deliberada del Estado y se justifica en la consecución del fin supremo del Estado Guatemalteco: el pleno e integro desarrollo humano.
2. La viabilidad en la implementación de la política fiscal ambiental que tienda a la creación e implementación de impuestos extrafiscales resulta evidente en la medida en que se considera el escenario de imposición nacional compuesto por un número grande de actores económicos con actividades similares, que constituyen la base imponible de los impuestos extrafiscales propuestos, y la posibilidad de identificar un proceso concreto de producción y actividad económica que resulta dañino para el ambiental, como lo es la contaminación visual, ante el que se generan estructuras urbanas ineficientes y ecológicamente costosas, que constituyen el hecho generador del impuesto extrafiscal propuesto, e incorporan en la aplicación de esta propuesta la necesaria vinculación de la contaminación con el contaminante, aparejando la consecuencia económica que se traduce en el pago de un impuesto, en razón de desincentivar deliberadamente la practica contaminante.

ANEXOS

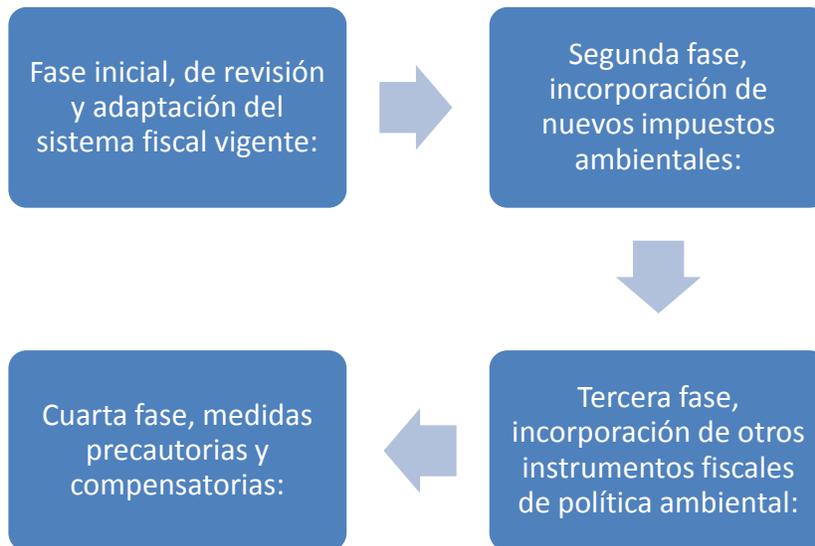
Anexo 1.



Anexo 2.

INSTITUCIONES NACIONALES QUE CONTRIBUYEN A VELAR POR LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE			
	INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES	Siglas	Función
1	Ministerio de Agricultura	MAGA	Encargado de la formulación y ejecución de políticas de desarrollo agropecuario, hidrobiológico, así como el uso sustentable de los recursos naturales renovables. Tiene como apoyo instituciones como: la oficina reguladora de Áreas de Reservas Territoriales del Estado (OCRET) y el Instituto Nacional de Bosques (INAB), quien a su vez cuenta con la Unidad ejecutora para la pesca y acuicultura.
2	Ministerio de Energía y Minas	MEM	Formula política energética proponiendo una regulación y supervisión del sistema de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales.
3	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	MSPAS	Coordina acciones que garantizan la salud de los habitantes del territorio nacional, incluye el saneamiento básico ambiental y la protección de las fuentes hídricas destinadas para el consumo humano.
4	Ministerio de la Defensa Nacional	MinDef	Vela por el control y vigilancia de las áreas protegidas que se encuentran en zonas fronterizas mediante la Ley que declara Área Protegida "Reserva Maya", ubicada en el Departamento de Petén, contenida en la Ley constitutiva del Ejército de Guatemala y la Constitución Política de Guatemala.
5	Ministerio de Cultura y Deportes	MICUDE	A través del Instituto de Antropología e Historia, el cual está encargado de preservar el patrimonio cultural de la Nación.
6	Ministerio Público	MP	A través de la Fiscalía de Delitos contra el Ambiente, instancia responsable de ejercer la persecución penal de delitos contra el ambiente y a investigación de los delitos de acción pública.
7	Entre otras:		Cabe mencionar que existen entidades guatemaltecas que velan por el medio ambiente, al tiempo que se han protegido áreas específicas, tales como: la Biosfera Maya, el Biotopo del Quetzal, en las que se resguarda no solo los recursos naturales sino también la flora y fauna endémica.

Anexo 3.





REFERENCIAS

Bibliográficas

- Fernández Arufe, J. (2006). *Principios de política económica*. España: Delta Publicaciones Universitarias.
- Gago Rodríguez, A. & Labandeira Villot, X. (2000). *La imposición ambiental: fundamentos, tripología comparada y experiencias en la OCDE España, y departamento de economía aplicada*. España: Mundi Prensa.
- Gago Rodríguez, A. (2001). *Experiencia, efectos y pautas del diseño de reformas fiscales verdes: una puesta al día, hacienda pública española*. España: Mundi Prensa.
- García Bueno, M. (S.A.). *El principio de capacidad contributiva a la luz de las principales aportaciones doctrinales en Italia, España y México*. México: Universidad de las Américas de Puebla.
- García Bueno, M. (S.A.). *El principio de capacidad contributiva, criterio esencial para reforma fiscal*. México: Universidad de las Américas de Puebla.
- Instituto de Incidencia Ambiental. (2006). *Perfil ambiental de Guatemala: Tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar
- Kleppner, O. (2001). *Publicidad*. México: Editorial Prentice Hall.
- Lacarte Muró, J. (1955) *Política económica exterior*. Uruguay: Impr. Uruguayana.
- Moschetti, F. (1997). *El principio de capacidad contributiva*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Ramírez Cardona, A. (1986). *Sistema de Hacienda Pública*. Colombia: Editorial Temis.
- Roca Garay, R. (2010). *Teoría y política monetaria*. Perú: Universidad Mayor de San Marcos.
- Salgado Cordero, M. (S.A.). *Conceptos ambientales*. Guatemala.
- Sánchez Usera, E. & García Bauer Mazariegos, N. (2012) *Monografías de Derecho Ambiental: Tomo 1*. Guatemala: Editorial Magna Terra Editores.
- Tyler, M. (1994). *Ecología y medio ambiente*. México: Grupo Editorial Iberoamérica.



Urquidi, V. (S.A.). *La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vaquera García, A. (1999). *Fiscalidad y medio ambiente*. España: Editorial Lex Nova.

Yagiúe Ballester, I. (1999). *Impuestos verdes autonómicos vs. principios tributarios del ordenamiento español*. España: Observatorio Medioambiental.

Legislativas

Asamblea Nacional Constituyente, 1985, Guatemala.

Decreto 68-86 del Congreso de la República de Guatemala.

Decreto 26-97 y sus reformas, Decreto 81-98, del Congreso de la República de Guatemala.

Decreto 43-95 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas Decreto 144-96.

Electrónicas

<http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9998/EI+Derecho+Ambiental+Internacional.pdf;jsessionid=282A667573873F22C2697388418BA7E3?sequence=1>
(Guatemala, 11/06/2014).

<http://www.monografias.com/trabajos48/el-ambiente-venezuela/el-ambiente-venezuela.shtml#ambien> (Guatemala, 12/06/2014).

<http://www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/terminos/DerAmb.htm>. (Guatemala, 12/06/2014).

<http://www.derechoambiental-nuelmar.blogspot.com/2013/05/principios-y-caracteristicas-del.html>. (Guatemala, 12/06/2014).

http://www.e-pol.com.ar/newsmatic/index.php?pub_id=99 (Guatemala, 21/06/2014).

<http://americalatina.landcoalition.org/node/816>. (Guatemala, 21/06/14).

<http://proteccionambientalguatemala.blogspot.com/2013/05/historia-del-derecho-ambiental-en.html> (Guatemala, 21/06/2014).

<http://www.oei.es/cultura2/Guatemala/07a.htm> (Guatemala, 21/06/14).

<http://www.lexglobal.com/documentos/1358886773.pdf> (Guatemala, 21/06/14).

<http://www.lexglobal.com/documentos/1358886773.pdf> (Guatemala, 21/06/14).



- <http://www.monografias.com/trabajos7/polec/polec.shtml#poli> (Guatemala, 30/06/14).
- <http://www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf>. (Guatemala, 30/06/14).
- <http://www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf> (Guatemala, 30/06/14).
- <http://www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf> (Guatemala, 30/06/14).
- http://books.google.com.gt/books?id=iCuWABOhdN0C&pg=PA113&lpg=PA113&dq=jordan+galduf+aspectos+basicos+de+la+politica+economica&source=bl&ots=wrEsN6seNM&sig=sNhqGUwkdkOK_Nvvray6vyLG4pE&hl=es&sa=X&ei=_zyyU8D8DKbfsASfioLYDA&ved=0CC8Q6AEwAw (Guatemala, 30/06/14).
- <http://definicion.de/politica/> (Guatemala, 30/06/14).
- <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25001/1/Tema%203%20La%20Elaboraci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B3mica.pdf> (Guatemala, 30/06/14).
- <http://www.derechoconstitucional.es/2011/12/el-proceso-electoral.html> (Guatemala 30/06/14)
- <http://definicion.de/gobierno/> (Guatemala, 30/06/14).
- <http://www.definicionabc.com/politica/parlamento.php> (Guatemala, 30/06/14).
- http://es.wikipedia.org/wiki/Empresa_p%C3%ABlica (Guatemala, 30/06/14).
- <http://www.unmsm.edu.pe/ogp/ARCHIVOS/Glosario/indg.htm> (Guatemala, 30/06/14).
- <http://www.buenastareas.com/ensayos/Sistemas-Burocraticos/1148836.html> (Guatemala, 30/06/14).
- http://www.gestrategica.org/templates/blog_detalle.php?id=22 (Guatemala, 30/06/14).
- http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_fiscal. (Guatemala, 27/01/2014).
- 1 <http://www.pnuma.org/informacion/noticias/2008-08/27/1> (Guatemala, 30/01/14).
- http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_para_la_Cooperaci%C3%B3n_y_el_Desarrollo_Econ%C3%B3micos#Estados_miembros (Guatemala, 27/07/14).

<http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2004%20-%20Leon/comunicaciones/Jorge%20Garcia%20Ines%20bis.pdf>
(27/07/2014).



<http://html.rincondelvago.com/contaminacion-visual.html> (Guatemala, 27/07/14).