

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

**NECESIDAD DE REFORMAR EL REGLAMENTO DE
CONSTRUCCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE AMATITLÁN
PARA EVITAR EL ABUSO EN EL COBRO EXCESIVO
CON EL PAGO DEL IMPUESTO
POR CONSTRUCCIÓN**

EDGAR LARA CEBALLOS

GUATEMALA, MAYO 2015

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

**NECESIDAD DE REFORMAR EL REGLAMENTO DE
CONSTRUCCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE AMATITLÁN
PARA EVITAR EL ABUSO EN EL COBRO EXCESIVO
CON EL PAGO DEL IMPUESTO
POR CONSTRUCCIÓN**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala.

Por

EDGAR LARA CEBALLOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, mayo 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

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



Guatemala, 22 de octubre de 2014

Doctor
BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Respetable Dr. Mejía Orellana:

En cumplimiento a lo indicado en el nombramiento de fecha veintiocho de enero del año dos mil catorce, que me designa como Asesora de Tesis del Bachiller **EDGAR LARA CEBALLOS**, en la elaboración del trabajo titulado: **"NECESIDAD DE REFORMAR EL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE AMATITLÁN PARA EVITAR EL ABUSO EN EL COBRO EXCESIVO CON EL PAGO DEL IMPUESTO POR CONSTRUCCIÓN"** me permito manifestarle lo siguiente:

Licenciada
VALESKA IVONNE RUIZ ECHEVERRIA
Abogada y Notaria

- a) Dicho trabajo desarrolla a lo largo del trabajo de investigación, una exhaustiva explicación sobre el municipio, el Código Municipal, los impuestos, tributos, tasas y contribuciones especiales. y la incongruencia del impuesto de construcción a la vivienda popular. Asimismo, como parte del desarrollo de la investigación se realiza un análisis de la incongruencia del impuesto de construcción a la vivienda popular por la reforma al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala.
- b) El estudiante **EDGAR LARA CEBALLOS** para la realización del trabajo utilizó el método científico, inductivo y deductivo, mismos que le facilitaron la producción de conocimientos y criterios válidos para llegar a las conclusiones y a la propuesta de reforma al reglamento de construcción. De igual forma se apoyó en una extensa bibliografía como fuente de doctrina, posibilitándose de esta manera la estructura de un estudio completo y adecuado para la presente investigación.
- c) Como Asesora estudié y analicé el contenido del tema propuesto por el estudiante, el cual reúne los requisitos de actualidad no sólo en el aspecto académico, sino en el aspecto normativo de la legislación guatemalteca vigente, por cuanto en el desarrollo del trabajo trata adecuadamente el tema de los impuestos, tributos, tasas y contribuciones especiales, así como la incongruencia que se da en el impuesto de

construcción a la vivienda popular frente a al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala, como una herramienta que ayudará al fortalecimiento local en Guatemala. En dicho análisis pude comprobar la redacción empleada y uso técnico de las normas gramaticales pertinentes a un trabajo de Tesis Ad Gradum.

- d) La conclusión discursiva es válida, firme y permite dar paso a una tesis factible de aplicar en Guatemala.
- e) La bibliografía es extensa, científica, contiene obras mayores y menores de acuerdo a la clasificación bibliotecológica vigente y es novedosa en relación a contenidos y autores.

He guiado personalmente al sustentante durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada. Su empeño y disponibilidad a acatar razonablemente mi asesoría le permitió concluir su trabajo exitosamente. Así mismo, en cumplimiento de lo establecido en la normativa universitaria, declaro expresamente que no tengo parentesco alguno dentro de los grados de ley con el Bachiller EDGAR LARA CEBALLOS.

La tesis en cuestión, cumple con los requisitos legales prescritos y exigidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que, el mismo, le permita continuar con el trámite correspondiente para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente,



Licda. Valeska Ivonné Ruiz Echeverría

Abogada y Notaria
Colegiada No. 5683

Licenciada
VALESKA IVONNE RUIZ ECHEVERRIA
Abogada y Notaria



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 24 de abril de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EDGAR LARA CEBALLOS, titulado NECESIDAD DE REFORMAR EL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE AMATITLÁN PARA EVITAR EL ABUSO EN EL COBRO EXCESIVO CON EL PAGO DEL IMPUESTO POR CONSTRUCCIÓN. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs



Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala



DEDICATORIA

- AL ÚNICO DIOS:** El temor del Señor es el principio del conocimiento. Sea para Él la gloria y la honra por los siglos de los siglos.
- A MIS PADRES:** Héctor Manuel Lara Nieves (Q.E.P.D.) y Raquel Ceballos González (Q.E.P.D.), profundo amor y respeto.
- A MIS HERMANOS:** Por ser ejemplos a seguir en este camino difícil. Con mucho cariño.
- A MI ESPOSA:** Irma Yolanda Rodríguez Lima, por ser la mujer en quien se cristaliza mi amor eterno y por llenar siempre los espacios de mi vida.
- A MIS HIJOS:** Con mucho amor, que este sacrificio les sirva de ejemplo en sus vidas y por la ternura y alegría que han brindado en mi vida.
- A MIS AMIGOS:** Con quienes compartí tantos años, los llevo dentro de mí por los éxitos que vivimos.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme brindado los conocimientos necesarios para alcanzar mi triunfo.

PRESENTACIÓN

La presente investigación tiene por objetivo analizar el reglamento de construcción de la Municipalidad del municipio de Amatitlán del departamento de Guatemala, para evitar que los impuestos sean excesivos y no incentivar la construcción de vivienda popular.

Como estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, he estudiado los diferentes reglamentos de construcción de algunas municipalidades y se ha encontrado que resultan demasiado oneroso construir en ese municipio, pues los costos de construcción se vuelven impagables y en consecuencia se desprotege la construcción de la vivienda popular.

La investigación conlleva una reforma al reglamento que pueda ayudar a la clase pobre de Guatemala y se le permita construir a bajos costos, siendo este un aporte del investigador a favor de los habitantes del municipio de Amatitlán del departamento de Guatemala.

El presente trabajo está enmarcado en el derecho administrativo, ya que se refiere a actos de la administración pública, habiéndose realizado la investigación en la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala.

El aporte del trabajo investigativo conlleva que se rebajen los impuestos de construcción de vivienda popular, como forma de incentivar la a las personas de bajos recursos económicos.

HIPÓTESIS

Las hipótesis formuladas para la presente investigación fueron las siguientes:

- A, En la reforma contenida al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán, es incongruente el impuesto de construcción para viviendas populares, pues el impuesto no está al alcance de las familias de bajos recursos económicos, por lo que se hace necesario reforma el reglamento y disminuir los impuestos de construcción para favorecer al sus habitantes.

- B. Repercute en la población de Amatitlán el incremento de impuestos por construcción, por lo que se hace necesario reforma el reglamento y considerar la capacidad de pago de la persona.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Mediante las teorías y doctrinas de diferentes autores, Guillermo Cabanellas, Federico Puig Peña y Hugo Calderón Morales además del análisis de los principios constitucionales y otras leyes ordinarias, se comprobó la hipótesis de la investigación para llegar a concluir que se hace necesario reformar el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán, para que haya congruencia entre la construcción popular y el impuesto de construcción regulado por esa municipalidad, evitando la desmotivación de la construcción y protegiendo al vecino al construir su vivienda.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. El municipio.....	1
1.1. Relación histórica.....	1
1.2. Concepto.....	5
1.3. Estudio doctrinario.....	6
1.4. Principios.....	9
1.5. Análisis jurídico.....	12

CAPÍTULO II

2. El Código Municipal.....	19
2.1. Parte considerativa.....	19
2.2. Estudio jurídico.....	20
2.2.1. Generalidades.....	20
2.2.2. Gobierno y administración del municipio.....	23
2.2.3. Mancomunidad de municipios.....	26
2.3. La autonomía municipal.....	28

CAPÍTULO III

3. Impuestos y tributos.....	35
3.1. Impuestos.....	35
3.1.1. Definición.....	35
3.1.2. Estudio jurídico.....	37

	Pág.
3.1.3. Estudio doctrinario.....	40
3.1.4. Clases de impuesto.....	41
3.2. Tributos.....	49
3.2.1. Definición.....	49
3.2.2. Estudio jurídico.....	50
3.2.3. Estudio doctrinario.....	53
3.2.4. Clases de tributos.....	55
3.3. Tasas.....	56
3.3.1. Caracteres de la tasa.....	57
3.4. Contribuciones especiales.....	59
3.4.1. Caracteres de la contribución especial.....	63
3.4.2. Contribución especial de carácter general.....	64
3.4.3. Clases de contribuciones especiales.....	64

CAPÍTULO IV

4. La incongruencia del impuesto de construcción a la vivienda popular por la reforma al Reglamento de Construcción, Urbanización y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala.....	67
4.1. El departamento de Guatemala.....	67
4.1.1. Situación geográfica.....	67
4.1.2. Bosquejo histórico.....	67
4.1.3. Situación poblacional.....	68
4.1.4. Sus municipios.....	69
4.2. Municipio de Amatitlán.....	70
4.2.1. Bosquejo histórico.....	70
4.2.2. Agricultura.....	81
4.2.3. Situación geográfica.....	81

	Pág.
4.2.4. Situación poblacional.....	82
4.3. El Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán.....	82
4.3.1. Parte considerativa.....	82
4.4. Impuestos por construcción de vivienda popular.....	83
4.5. Otros impuestos por construcción.....	84
4.6. Incongruencia de los impuestos por construcción.....	85
4.7. Reforma al reglamento de construcción.....	88
4.7.1. Proyecto de reforma.....	88
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	95
BIBLIOGRAFÍA	97

INTRODUCCIÓN

Con fecha dos de agosto del año 2013, la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala, reformó el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato, relativo desfavorable a la construcción de la vivienda popular al imponer impuestos que no están de acuerdo al apoyo que debe tener la vivienda en la República de Guatemala.

La reforma se basa en que las viviendas de un nivel, tipo residencial, de 60 metros cuadrados y techo de lámina, el cobro por construcción es de Q.500.00 el metro cuadrado, la misma vivienda con techo de loza Q.600.00 el metro cuadrado; la vivienda de 61 a 100 metros cuadrados, techo de lámina Q.700.00 el metros cuadrados; y la vivienda de la misma área con techo de loza Q.1,000.00 el metro cuadrado, lo que desfavorece a las personas de escasos recursos económicos para pagar los cobros tan elevados por motivos de construcción.

Tanto la Constitución Política de la República de Guatemala, protege e incentiva la vivienda popular, por lo que el pago de construcción mencionado no incentiva la vivienda de las personas de escasos recursos económicos. Por tal motivo se debe derogar las reformas al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala.

Mediante las teorías y doctrina de diferentes autores, los principios constitucionales y otras leyes comunes, se comprobó la hipótesis siguiente: En la reforma contenida al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán, es incongruente el pago por construcción para viviendas populares, pues éste no está al alcance de las familias de bajos recursos económicos, por lo que se hace necesario reformar el reglamento y disminuir los impuestos de construcción para favorecer al sus) habitantes.

El objetivo general de la investigación es: Analizar el cobro de construcción de vivienda,

por parte del Consejo Municipal de Amatitlán, para proponer reformar el reglamento y reducir los cobros de construcción, como apoyo a la vivienda popular.

Los objetivos específicos son: Demostrar que la tarifa actual es desproporcionada y agrava la escasez de vivienda. Demostrar que el reglamento municipal de costos de construcción da certeza jurídica a los actos llevados a cabo por los pobladores que necesitan construir sus viviendas.

La investigación consta de cuatro capítulos; el primero se refiere al municipio, se hace un estudio jurídico doctrinario y se analizan sus principios; el segundo trata del Código Municipal, se analiza la parte considerativa, se estudia jurídicamente y se analiza la autonomía municipal; el tercero se desarrolla sobre los impuestos y tributos, se definen, se analizan y se estudian sus características; en el cuarto se analiza el impuesto de construcción de la municipalidad de Amatitlán.

Los métodos de investigación utilizados fueron:

Analítico: Éste se utilizó para estudiar cada uno de los subtemas propuestos y de los fines del problema, para llegar a la conclusión sobre la reforma al reglamento de construcción de la Municipalidad de Amatitlán, para evitar el pago de construcción que sea demasiado gravoso para el pueblo.

Inductivo: Se utilizó para estudiar cada uno de los temas para llegar a concluir la solución al problema.

Deductivo: Éste se utilizó para estudiar la totalidad de los temas para llegar a concluir sobre la necesidad de reformar el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán.

La técnica de investigación utilizada fue la documental y bibliográfica.

CAPÍTULO I

1. El municipio

1.1. Relación histórica

El municipio ha sobrevivido durante muchos años hasta la actualidad, y así se tiene que El municipio, en la época romana, era la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma.

En la actualidad, la primera y la menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas en la jurisdicción correspondiente.

En las grandes urbes no existe descampado; y en ciertas regiones poco hospitalarias no hay verdadero centro edificado. El ayuntamiento compuesto por el alcalde y los concejales, en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles él término jurisdiccional que comprende el municipio o que administra su ayuntamiento, teniendo como fin la administración del municipio.

El estatuto municipal de 1924, promulgado por la dictadura militar imperante entonces en España, definía el municipio como “la asociación natural, reconocida por la ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del

término que alcanza la jurisdicción de un ayuntamiento.

Como entidad similar, pero de menos importancia, definía también las entidades locales menores; constituida por los anejas, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados que dentro de un municipio, constituyendo núcleo separado de edificaciones, formen conjunto de personas y bienes, con derecho o intereses colectivos, diferentes a los generales del municipio”¹.

En el seno de la economía liberal, los municipios restringían su actuación al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales, y seguridad de las personas y propiedades, dos principios limitaban su intervención en la economía: El principio de subsidiariedad de la acción pública respecto de la libre empresa privada, y en el caso de que la Administración debiera ser titular de determinados servicios o actividades económicas, el principio de concesionario interpuesto, en cuya virtud, el empresario privado gestionaba el servicio público asumiendo el riesgo de la empresa.

El movimiento municipalizador europeo llega a España a inicio del siglo XX y adquiere carta de naturaleza en el Estatuto Municipal de 1924, de éste para la Ley Municipal de 1935, y a la de 1955. Para esta última ley, la municipalización era un procedimiento por el cual el municipio era habilitado para explotar directamente servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agrícola, siempre que se acreditase que la gestión directa del servicio por el municipio había que reportar a los usuarios mayores

¹ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Pág. 492.

ventajas que las ofrecidas por la iniciativa particular y la gestión indirecta, por lo tanto los beneficios eran en bien de la población.

La Constitución española de 1978, reconoce la libertad de empresa en el seno de la economía de mercado, por otra, reconoce la iniciativa pública en la actividad económica e incluso, permite que se reserven al sector público recursos o servicios esenciales, en caso de monopolio.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, del 2 de abril de 1985, el principio general da la capacidad del municipio para “proveer toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos constituyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, atribuyéndole competencias en determinadas materias, e imponiéndole el deber de prestar los servicios públicos que enumera.

El municipio tiene potestad para organizar servicios públicos necesarios para la consecución de los fines señalados como de su competencia, pero cuando estos servicios inciden en el marco de la economía de mercado, garantizando en principio a la libre empresa, la organización del servicio exige la previa tramitación de un expediente (que, por tradición, se sigue denominando de municipalización aunque la ley no emplea esta denominación expresamente) que caso de gestión en régimen de monopolio, exige que el servicio esté reservado por la ley, y su aprobación por la Comunidad Autónoma”².

² Fundación Tomás, Moro. **Diccionario Jurídico Espasa**. Pág. 660.

Las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme precepto desarrollado por el artículo 97 del Real Decreto 781/1986.

Por su parte, el Artículo 86.3 de la Ley 7/85 (Ley de Entidades del Estado español) Declara la reserva a favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: Abastecimiento y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, suministro de gas y calefacción, mataderos, mercados y lonjas centrales, transporte público de viajeros, servicios mortuorios.

El Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrá establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios” la efectiva ejecución en régimen de monopolio de estas actividades reservadas requieren la tramitación de expediente municipalizador y su aprobación por el órgano competente de la comunidad autónoma.

A diferencia de lo que era tradicional, los servicios municipalizados pueden gestionarse en forma directa e indirecta, implicando la aprobación del expediente municipalizador con monopolio la declaración de la utilidad pública, a efecto de expropiación de empresas industriales o comerciales o rescate de concesiones, para cuyo fin el municipio podrá emitir empréstitos o concertar préstamos.

“En la Antigua Roma, un *municipium* (palabra latina que origina la castellana municipio)

era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque sus habitantes disfrutaban de muy distintas situaciones jurídicas, pues obtenían sus derechos no por residencia en ella, sino por la posesión de la ciudadanía romana, la condición de libertad o esclavitud, etc”.³.

1.2. Concepto

“El municipio es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Pero el municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio, con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida.

En definitiva, es el espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de las facultades las que impone la existencia del municipio. Y por último, el municipio es también un concepto político, puede ser definido como “la entidad local básica de la organización territorial del Estado”⁴.

“En algunos países, las entidades equivalentes a los municipios son llamadas comunas (por ejemplo, *la comune francesa*, *el comune italiano* o *la kommun sueca*). El término proviene de la comuna medieval (ciudades estado italianas, ciudad imperial libre)”⁵.

“El municipio es la asociación legal de todas las personas que residen en un territorio

³ **Ibid.**

⁴ **Ibid.**

⁵ Fundación Tomás Moro. **Ob. Cit.** Pág. 670.

municipal. Su representación legal corresponde al ayuntamiento, y su término es su territorio a que se extiende la acción administrativa de su órgano gestor”⁶.

Desde este orden de ideas se puede decir que municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses por un ayuntamiento elegido por el pueblo.

1.3. Estudio doctrinario

El municipio está compuesto por un territorio definido por un término de límites fijados (a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites con exclaves y presentando enclaves de otros municipios) y la población que lo habita (regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos, como el vecindamiento o vecindad legal, que sólo considera vecino al habitante que cumple algunas características –origen o antigüedad– y no al residente, que solo habita en el lugar).

Conforme el Artículo 8 del Código Municipal, los elementos del municipio son:

- a) La población: Son los habitantes que residen en el lugar.
- b) El territorio: Es la circunscripción de la jurisdicción municipal.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción: Lo componen el Consejo Municipal, el alcalde municipal y

⁶ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 492.

demás autoridades que ejercen las labores del municipio.

- d) La comunidad organizada: Son los grupos de la sociedad civil que se organizan para beneficio del municipio.
- e) La capacidad económica: Es la disponibilidad monetaria con que cuenta el municipio para ejercer sus funciones.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: Son los reglamentos y leyes que rigen el municipio.
- g) El patrimonio del municipio: Son los bienes que pertenecen al municipio.

El municipio está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o concejo, encabezado por una institución unipersonal: El alcalde (en el Antiguo Régimen en España había un alcalde por el estado noble y otro por el estado llano, y en las principales ciudades un corregidor designado por el rey).

Por extensión, también se usa el término municipio para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente. En algunos municipios españoles todavía funciona el régimen medieval de gobierno, gestión y decisión por participación asamblearia denominado consejo abierto.

“Como elementos del municipio se pueden mencionar:

- a. El territorio. Es el primer elemento del municipio sin el cual no puede subsistir. El

territorio de cada municipio se denomina término municipal, o como el territorio en el que el ayuntamiento ejerce sus competencias. Cuantas personas se encuentren en un término municipal se hallan sujetas a la jurisdicción de Ayuntamiento de que se trate. Un Ayuntamiento no podrá actuar como ente público más allá de su término municipal. Por último, decir que toda la superficie del territorio nacional se encuentra dividida en términos municipales.

b. La población. Está integrada por el conjunto de personas que se encuentran en el término municipal. Todos los residentes constituyen la población del municipio. Pero la permanencia es de distinta naturaleza, según los casos, pudiéndose distinguir entre: Residentes. Las que vivan habitualmente en el término municipal. Transeúntes. Las que se encuentran accidentalmente en el término municipal.

Los habitantes residentes que estén presentes o ausentes constituirán la población de derecho de un término municipal. Los residentes presentes y los transeúntes constitucionales la población de hecho.

c. Organización municipal. Establecida por la ley, los alcaldes son elegidos directamente por votación popular o indirectamente a través de los concejales. Los órganos del municipio son el pleno, integrado por el alcalde y la totalidad de los concejales y síndicos. El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. La constitución española garantiza la autonomía de los municipios)⁷.

El municipio es, por tanto, entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza

⁷Ibid.

y gestiona con autonomía los intereses propios de la correspondiente comunidad que representa.

El gobierno y la administración municipal, corresponden al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

El municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La ley reserva a favor de las entidades locales determinados servicios esenciales, que pueden ejercer, con o sin monopolio, mediante el trámite de municipalización.

El municipio puede intervenir la actividad de los ciudadanos por medio de ordenanzas y resoluciones, sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, y por órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. Para cumplir sus fines, el municipio cuenta con medios materiales, personales y financieros.

1.4. Principios

“Los principios generales de Derecho son aquellos criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación que, expresados en reglas y aforismos, tienen virtualidad y eficacia propia con independencia de las formuladas en

el plano positivo”⁸.

Su carácter de criterios fundamentales deriva de expresar principios de justicia de valor elemental y naturaleza objetiva. Y su condición de fuente informativa del ordenamiento explica que pueden adoptar peculiaridades, que, sin romper su tónica general y abstracta, disciplinan la estructura jurídica de determinado grupo humano y social.

No son, ciertamente, verdades absolutas, pero su más pura esencia responde a una general aspiración que se traduce, en la órbita jurídica, en una política de desenvolvimiento y realización de su contenido, que es lo que les da utilidad.

“Su independencia respecto de las normas concretas positivas hacen que informen al ordenamiento sin necesidad de que sean matizados. Singularmente, cuando el legislador se presta a la labor de organizar normativamente la vida de un país, responde en su esquema y parte siempre de unos principios. Y realizada la legislación, ahí y aún quedan principios, que sirven para enriquecer y actualizar, completando la norma concreta”⁹.

“La palabra principio proviene del vocablo latín *principium* que significa primer instante del ser, de la existencia, de la vida. Razón, fundamento, origen. Causa primera. Máxima norma, guía”¹⁰.

El Artículo primero del Código Municipal tiene por objeto desarrollar los principios

⁸Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 675.

⁹Fundación Tomás Moro. **Ob. Cit.** Pág. 354.

¹⁰ **Ibid.**

constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios. Entre los principios más importantes se pueden mencionar:

a. Principio de autonomía: La autonomía municipal, contenida en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, esencialmente se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local, encargado de administrar los intereses locales y por ello las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del

Estado, facultad que conlleva, también la de poder dictar su propio presupuesto.

Asimismo, la autonomía municipal se encuentra regulada en el Artículo 3 del Código Municipal, el que estipula que el municipio elige a sus propias autoridades, gobierna y administra sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

b. Principio de competencia: Regulado en el Artículo 6 del Código Municipal, es cual establece “Las competencias de los municipios son:

b.1.) Propias y

b.2.) Atribuidas por delegación.

Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios. Las competencias atribuidas son las que el Gobierno Central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto organización de los servicios del municipio, establecidos en este Código”.

- c. Principio de jurisdicción: Las municipalidades podrán actuar solo en la jurisdicción asignada legalmente, aunque pueden ejercer la mancomunidad de municipios, establecido en el Artículo 49 del Código Municipal.

1.5. Análisis jurídico

Para explicar la naturaleza jurídica del municipio se suelen adoptar dos posiciones antagónicas, según una tesis naturalista, el municipio es una persona social, natural y necesaria, según otros (tesis legal) el municipio es una creación de la ley.

En Guatemala, El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, garantiza la autonomía municipal, el cual estipula “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.

Entre otras funciones les corresponde:

- a. Elegir a sus propias autoridades;
- b. Obtener y disponer de sus recursos; y

c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

Por su parte la creación del municipio se encuentra regulado del Artículo 28 al 32 del Código Municipal.

El Artículo 28, estipula “Creación de un municipio. La creación de un municipio requiere:

- a) Que tenga veinte mil (20,000) habitantes, o más;
- b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permiten y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio;
- c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando. Respecto de dicha situación, los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales y de Finanzas Públicas, respectivamente, deberán emitir los dictámenes que señalen que no se perjudican dichos recursos;
- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Para el efecto, el Concejo Municipal solicitará

dicho informe a la Oficina Municipal de Planificación del municipio del cual se segregará el nuevo municipio;

- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante, lo que debe ser garantizado por el Concejo Municipal del cual se segregará el nuevo municipio;
- f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes”.

Por su parte, el Artículo 29, señala: “Trámite de la solicitud. Recibida la solicitud y cumplidos los requisitos correspondientes, en un plazo que no exceda de treinta (30) días, el gobernador departamental realizará lo siguiente:

- a) Conceder audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades o lugares del correspondiente municipio que quieren formar uno nuevo.
- b) Conceder audiencia a los concejos municipales de la municipalidad o municipalidades afectadas, o eventualmente interesadas en la gestión, y a la gobernación o gobernaciones de los departamentos que pudieran resultar perjudicados.
- c) Ordenar la investigación y comprobación de todos los hechos y circunstancias expuestos en la solicitud y de otros que se soliciten en este Código, para lo cual las entidades autónomas y descentralizadas y demás dependencias públicas deben dar la información y prestar la colaboración que les sea requerida, así como recabar cualquier otra información o documentación y practicar cualquier diligencia probatoria que se crea necesaria para la mejor comprensión del caso.

Evacuadas las audiencias, y agotadas las investigaciones, el gobernador departamental, expresando su opinión, elevará lo actuado a conocimiento del Ministerio de Gobernación, dentro de un plazo que no exceda de noventa (90) días”.

Artículo 30. “El Ministerio de Gobernación dispondrá de un plazo de seis meses, a partir de la recepción del expediente, para verificar todo lo actuado ante la gobernación departamental y para completar los estudios, informaciones, diligencias y demás medidas que sean necesarias para determinar el cumplimiento exacto de los requisitos para decidir sobre la creación o modificación de un municipio, emitiendo además el dictamen correspondiente, y lo elevará a conocimiento del Presidente de la República, para que, si así lo considera, en un plazo de treinta días, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley, para su conocimiento y resolución”.

Artículo 31. “Si el Congreso de la República lo considerase necesario podrá someter a consulta de las poblaciones del o de los municipios o departamentos afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción, antes de emitir la ley que lo decida”.

Artículo 32. “Cabecera del municipio nuevo. La cabecera municipal estará en el poblado que se designe en el decreto de su creación que emita el Congreso de la República. El Concejo Municipal o el diez por ciento (10%) de vecinos que reúnan las calidades a que se refiere este Código, podrá solicitar el traslado de la cabecera municipal, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en este

capítulo, en lo que fuere aplicable”.

El municipio es, por tanto, entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de la correspondiente comunidad. El gobierno y la administración municipal, corresponden al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales. El municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

La ley reserva a favor de las entidades locales determinados servicios esenciales, que pueden ejercer, con o sin monopolio, mediante el trámite de municipalización.

El municipio puede intervenir la actividad de los ciudadanos por medio de ordenanzas y resoluciones, sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, y por órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

Para cumplir sus fines, el municipio cuenta con medios materiales, personales y financieros.

Para concluir es necesario señalar que el municipio está debidamente regulado en el Código Municipal, en el cual se establece su inscripción, requisitos, elementos y

autoridades de gobierno municipal, además el papel de la población que ejerce dentro de la circunscripción municipal.

El municipio debe tener medios propios para su subsistencia e infraestructura, además de contar con una cantidad de habitantes que señala el Código Municipal, las autoridades municipales son las encargadas de dirigir administrativamente sus destinos y el Estado les proporcionará una cantidad legal que se le asignará dentro de las fechas en que debe recibir el porcentaje de ley.

CAPÍTULO II

2. El Código Municipal

2.1. Parte considerativa

De conformidad con la Constitución Política de la República, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común, y son deberes del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo que, para el cumplimiento de tales fines, es imperativo modernizar el ordenamiento jurídico de la Administración Pública.

Asimismo, la Constitución Política República reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines.

Considera que el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación guatemalteca, la cual se

caracteriza como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

2.2. Estudio jurídico

2.2.1. Generalidades

Conforme el Artículo 1 del Código Municipal, el objeto de esta ley es desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en el Código Municipal y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen.

La naturaleza del municipio se define así: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnica, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito” (Artículo 2 del Código Municipal).

Con relación a la autonomía estipula en el Artículo 3 “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los

finos que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Ninguna ley o disposición legal podrá contratar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República”.

El municipio podrá dividirse en las siguientes formas de ordenamiento territorial: cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, las formas propias de ordenamiento territorial de los pueblos indígenas y las demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente al interior del municipio, conforme lo establecido en el Artículo 22 del Código Municipal.

Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.

“El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de

conformidad con la ley de la materia.

El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal” (Artículo 9 del Código Municipal).

Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades, lo que conlleva beneficios para los municipios asociados.

Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante, y se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales, como protección de cada uno de los municipios.

Las Asociaciones de Municipalidades a nivel departamental, regional o nacional se registrarán por las disposiciones del presente Código y los estatutos que se les aprueben, pero en todo caso, las municipalidades que las integran estarán representadas por el alcalde o por quien haga sus veces.

2.2.2. Gobierno y administración del municipio

El Artículo 33 del Código Municipal, establece “Corresponde con exclusividad 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”.

El Concejo Municipal emitirá su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal, reglamento de viáticos y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal.

Son atribuciones del Concejo Municipal:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.
- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración;
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los

intereses públicos;

f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;

g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;

h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;

i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;

j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos, para lo cual impulsará el proceso de modernización de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios, así como la administración de cualquier registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;

k) Autorizar el proceso de desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión de la administración municipal;

l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos

Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;

m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;

n) La fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, la

de tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural. En el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad podrá ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso;

- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrio al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares;
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la

municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;

- v) La creación del cuerpo de policía municipal;
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;
- z) Emitir el dictamen favorable para la autorización de establecimientos que por su naturaleza estén abiertos al público, sin el cual ninguna autoridad podrá emitir la licencia respectiva;
- aa) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio; y,
- bb) La discusión, aprobación, control de ejecución y evaluación de las políticas municipales de desarrollo de la juventud.

2.2.3. Mancomunidad de municipios

El Artículo 49 del Código Municipal, define las mancomunidades de la siguientes manera: “Las mancomunidades son asociaciones de municipios que se instituyen como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con este Código, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de

servicios municipales.

Además, podrán cumplir aquellas competencias que le sean descentralizadas a los municipios, siempre que así lo establezcan los estatutos y los Concejos Municipales así lo hayan aprobado específicamente.

Los órganos de gobierno de las mancomunidades son: a) la Asamblea General, integrada por alcaldes, los concejales y/o síndicos que determine cada Concejo Municipal de los municipios que forman la mancomunidad, teniendo derecho cada municipio mancomunado a un voto; b) la Junta Directiva, electa por la Asamblea municipio mancomunado a un voto; b) la Junta Directiva, electa por la Asamblea General y que actuará conforme a las disposiciones de esta última.

Para la administración y ejecución eficiente de las decisiones de las mancomunidades, éstas deberán contar con su propia estructura administrativa y al menos con un Gerente”.

Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades se regirán según lo establecido en este Código y sus estatutos. No podrán comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en sus estatutos.

El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades de municipios deberá cumplir las reglas siguientes:

a) Hacer constar la voluntad de cada municipio de constituirse en mancomunidad,

mediante certificación del punto de acta de la sesión celebrada por cada Concejo Municipal que así lo acredite;

- b) Los estatutos de las mancomunidades deberán ser elaborados por los alcaldes, concejales y síndicos designados, de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea general de municipios por mancomunarse, con voz cada uno, para un voto por municipio.
- c) Cada Concejo Municipal de los municipios mancomunados aprobará la constitución de la mancomunidad y sus respectivos estatutos, mediante acuerdo tomado por lo menos con las dos terceras partes del total de sus integrantes. Del referido acuerdo municipal se extenderá certificación del punto de Acta de la sesión celebrada por cada Consejo Municipal.

2.3. La autonomía municipal

El Código Municipal de Guatemala, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, es la una herramienta de gestión jurídica que los alcaldes municipales poseen para guiar los destinos de su territorio y fundamento de la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, es importante que los artículos contenidos en esta ley se conozcan y analicen de forma adecuada, explorando sus regulaciones con el fin de establecer los beneficios administrativos, legales y jurídicos para las funciones edilicias.

El aprovechar el Código Municipal es prioritario, el rehusar la visión de desarrollo territorial, la plataforma que brinda a las corporaciones municipales y sobre todo el

fundamento legal para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial.

El Código Municipal actualmente vigente en Guatemala, si bien fue recibido con mucho optimismo y grandes expectativas por los diferentes sectores relacionados con la temática municipal, evidencia numerosos errores, imprecisiones e insuficiencias en materia de contenido, que afectan el funcionamiento de los gobiernos municipales.

La Constitución Política de la República de Guatemala, como norma máxima de orden jurídico y político de aplicación general en todo el Estado de Guatemala, regula la autonomía municipal de la siguiente manera:

- a. Artículo 253: Identifica a los municipios como instituciones autónomas; y les asigna algunas de sus funciones. Determinando que para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.
- b. Artículo 254: Identifica a las autoridades municipales (alcalde, síndicos y concejales); la forma de elección u el período de elección de las mismas.
- c. Artículo 255: Designa a las corporaciones municipales como las principales responsables del fortalecimiento económico de sus respectivos municipios. Y establece que todos los recursos deben ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- d. Artículo 257: Ordena la asignación de los fondos del Ejecutivo a las municipalidades; el porcentaje y la forma de distribución de los mismos.
- e. Artículo 258: Los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente.
- f. Artículo 259: Las municipalidades contarán con su propio juzgado de Asuntos

Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades; los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.

- g. Artículo 260: Los bienes, rentas, arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado.
- h. Artículo 261: A excepción de las municipalidades; ningún organismo de Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas.
- i. Artículo 262: Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal.

La autonomía municipal según el Código Municipal de la República de Guatemala:

- a. Artículo 5: Los municipios y otras entidades locales sirven a los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, con observancia del ordenamiento jurídico aplicable.
- b. Artículo 6: Establece el tipo de competencias con los cuales cuenta el municipio propias y b) atribuidas por delegación; describiendo cada una de ellas.
- c. Artículo 60: Los Consejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.
- d. Artículo 61: Reconocen la supremacía en la toma de decisiones del Concejo Municipal, del alcalde y de los demás órganos representativos y regulados por ley, ante las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los concejos municipales de desarrollo establezcan.
- e. Artículo 62: Reconoce el derecho a tener acceso a información como archivos y

registros financieros y contables, en los términos del Artículo 30 de la Constitución Política de la República.

- f. Artículo 63: Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Consejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus modalidades, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.
- g. Artículo 64: Establece el derecho de solicitar como vecino al Consejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio.
- h. Artículo 65: Regula la naturaleza de los asuntos para que afecten en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades indígenas.
- i. Artículo 66: Establece las modalidades y la forma de realizar las consultas que se refieren a los Artículos 64 y 65.

Determinando los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente en el asunto consultado.

Código Municipal.

- j. Artículo 101: El Código Municipal a través de su Título VI: Hacienda Municipal. Está integrado por cuatro (4) capítulos que se dividen en 39 artículos dentro de los cuales se establecen con relación directa al principio de legalidad.
- k. Artículo 107: La municipalidad tiene la administración de sus bienes y valores sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.
- l. Artículo 118: Los recursos financieros a los que se refieren el artículo 257 de la

Constitución Política de la República, serán distribuidos a las municipalidades del país en forma bimensual conforme los criterios que el Código Municipal indica para ese efecto.

- m. Artículo 119: Los recursos financieros a los que se refiere este artículo, serán distribuidos conforme el cálculo matemático que para el efecto realice la comisión específica que se integra para ello.

Además define el significado jurídico que posee el término ingreso per cápita.

- n. Artículo 131: El artículo establece los tiempos legales en los cuales debe realizarse el proceso de elaboración y mecanismo de aprobación. Además de establecer que el Alcalde municipal, asesorado por las comisiones de finanzas y probidad y funcionarios municipales, con sujeción a las normas presupuestarias contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, esté Código, y la Ley Orgánica del Presupuesto, formulará el proyecto de presupuesto en coordinación con las políticas vigentes.

- ñ. Artículo 138: La mancomunidad deberá rendir cuentas conforme lo establece la ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

La importancia del municipio como organización social es de gran relevancia desde distintos enfoques y corrientes desde el punto de vista jurídico, su punto de partida es la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer un capítulo completo denominado Régimen Municipal (Artículos 253 al 262) dentro del Título denominado Estructura y Organización del Estado; incluso la División Administrativa del Estado (Artículo 224) y una serie de principios constitucionales dentro de la carta magna dan una serie de principios que regulan las instituciones autónomas.

El Derecho Municipal ha cobrado gran relevancia en las últimas décadas lo cual se demuestra en los distintos pensum de estudios de las Facultades de Derecho en otros países en donde se ha constituido como una importante cátedra. En Guatemala no existe una cátedra que se refiera directamente al derecho municipal, pues se estudia someramente dentro del contenido de los cursos de derecho administrativo, pero definitivamente llegará el tiempo en que la especialidad sobre la temática impulse una forma en el campo formativo universitario nacional o se convierta en la especialidad que representa en la práctica.

CAPÍTULO III

3. Impuestos y tributos

3.1. Impuestos

3.1.1. Definición

Son un ingreso obtenido en proporción a la capacidad contributiva de todos los que se hallen sometidos a la soberanía fiscal del estado y dirigido a cubrir el coste de los servicios públicos cuyo consumo es indivisible.

“El impuesto es la prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, en los casos, en la medida y según los modos establecidos en la ley, con el fin de conseguir un ingreso”¹¹.

Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o gasto de renta.

Una definición más clara y más precisa, es la que señala que: “Es una institución jurídica, política y económica, y que consiste en la relación habida entre los ciudadanos y los órganos del Estado, por lo cual aquellos tienen la obligación de aportar y éste el

¹¹ **Ibid.**

derecho de exigir una parte proporcional de la fortuna de los primeros, para atender la satisfacción de los servicios públicos”¹².

“Impuesto es el tributo exigido por el estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponible, siendo estos hechos imponible ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado”¹³.

Sainz de Bufanda, citado por Gómez Mantellini, define el impuesto de la siguiente forma: “El impuesto es una prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio originario o derivada, en los casos, en la medida de imperio los modos establecidos en la ley, con el fin de conseguir un ingreso”¹⁴.

El Código tributario guatemalteco, en el Artículo 11, estipula “Impuesto es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente”.

El impuesto en el sentido general concurre a la consecución de los fines políticos, económicos y sociales del Estado en cuanto procura los medios necesarios para posibilitar su actividad.

Derivado del análisis hecho a las anteriores definiciones, se puede concluir señalando

¹² Gómez Mantellini, Jorge. **Derecho y Legislación Fiscal**. Pág. 118.

¹³ Villegas, Héctor B. **Ob. Cit.** Pág. 78.

¹⁴ **Ob. Cit.** Pág. 118.

que: el impuesto es un recurso percibido por el estado, en forma coactiva, de personas o entes que obtienen beneficios generales o particulares dentro del ámbito espacial de validez jurídica del estado al cual están sometidos por razones políticas, económicas o sociales, sin percibir estos contribuyentes contraprestación inmediata alguna, tratándose de un ingreso destinado a satisfacer las necesidades públicas y los gastos públicos.

En este orden de ideas se puede destacar que los elementos o características fundamentales del impuesto son:

- a. Es una prestación de valor pecuniario normalmente en dinero.
- b. Su carácter es obligatorio.
- c. Su exigibilidad responde coactivamente al imperio de la ley; o lo que es lo mismo el contribuyente lo paga a sabiendas que su cobro puede ser forzado.
- d. El gravamen debe respetar la capacidad contributiva de las personas (contribuyentes) que es la causa más justa de la tributación.
- e. Su destino es el de satisfacer necesidades públicas y gastos públicos.

3.1.2. Estudio jurídico

El Artículo 11 del Código Tributario, establece “Impuesto es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente”.

Por su parte, el Artículo 16 del mismo cuerpo legal, estipula. “La existencia de las

obligaciones tributarias, no será afectada por las circunstancias relativa a la validez jurídica de los hechos o actos realizados constitutivos del hecho generador, o a la naturaleza del objeto perseguido por las partes al celebrar éstos, ni por los efectos que a ellos se les reconozca en otras normas legales, siempre que se produzcan efectivamente los resultados propios del presupuesto del hecho legal y no se trate de tributos documentados”.

Para ser más explícitos se pone como ejemplo el Impuesto al Valor Agregado:

El hecho generador se encuentra regulado en el Capítulo I del Título II de la Ley del Impuesto al Valor Agregado(Decreto Número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala), el cual estipula que el impuesto es generador por:

1. La venta o permuta de bienes muebles o de derecho reales constituidos sobre ellos.
2. La prestación de servicios en el territorio nacional.
3. Las importaciones.
4. El arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.
5. Las adjudicaciones de bienes muebles e inmuebles en pago, salvo las que se efectúen con ocasión de la prestación de la masa hereditaria o la finalización del proindiviso.
6. Los retiros de bienes muebles efectuados por un contribuyente o por el propietario, socios, directores o empleados de la respectiva empresa para su uso o consumo personal o de su familia, ya sean de autoprestación de servicios, cualquiera que se a la naturaleza jurídica de la empresa.
7. La destrucción, pérdida o cualquier hecho que implique faltante de inventario, salvo

cuando se trate de bienes perecederos, casos fortuitos de fuerza mayor o delitos contra el patrimonio. Cuando se trate de casos fortuitos o de fuerza mayor, debe hacerse constar lo ocurrido en acta notarial. Si se trata de casos de delitos contra la denuncia presentada ante las autoridades policiales y que hayan sido ratificadas en el juzgado correspondiente. En cualquier caso, deberán registrarse estos hechos en la contabilidad fidedigna en forma cronológica.

8. La venta o permuta de bienes inmuebles.
9. La donación entre vivos de bienes muebles e inmuebles.

El sujeto pasivo: El impuesto afecta al contribuyente que celebre un acto o contrato gravado por esta ley. También son sujetos pasivos del impuesto:

1. El importador habitual o no.
2. El contribuyente comprador, cuando el vendedor no esté domiciliado en Guatemala.
3. El beneficiario del servicio, si el que efectúe la prestación no está domiciliado en Guatemala.
4. El comprador, cuando realice operaciones de conformidad con el Artículo 52 de la ley al impuesto al valor agregado.
5. Las sociedades civiles, las mercantiles, las irregulares, y las de hecho y las copropiedades, salvo las comunidades hereditarias, en los casos previstos en el artículo 3, numeral 5) de la ley del impuesto al valor agregado. Si dichos sujetos no cubrieran el impuesto, cada adjudicatario será responsable de su pago en la parte correspondiente a los bienes que le sean adjudicados.

3.1.3. Estudio doctrinario

Si se parte del supuesto que la existencia del Estado, por rudimentaria que sea, necesita de ciertas economías, para poder cumplir con sus fines, queda con ello restablecida una condición básica de su existencia.

Ahora bien, para procurarse esas economías a través del recurso histórico, el Estado, en la variedad de formas en que ha existido, ha recurrido a sus bienes propios y a la riqueza de los gobernados, mediante el establecimiento de contribuciones o impuesto que éstos deben pagar.

Se ve que los impuestos tienen como importancia intrínseca, mantener al estado, no existiendo razón más valedera.

En virtud de lo anotado, se establece como premisa fundamental que los impuestos tienen como importancia capital, suministrarle al estado los recursos necesarios para su existencia y cumplimiento de sus fines.

En tal sentido, el Estado procura los impuestos coactivamente porque las condiciones que aseguran el ejercicio de sus actividades, como son la seguridad de las personas y de los bienes, el orden, la libertad, la defensa, el tránsito, no se producen gratuitamente, sino que requiere para su producción la disponibilidad de riqueza que el Estado por sí solo no posee.

Por lo tanto, se puede señalar que la importancia del impuesto no es solamente la de proveer los recursos necesarios para que el Estado subsista y cumpla con sus fines, sino que su función se ha excedido del campo puramente fiscal para convertirse hoy en día en valioso y eficaz instrumento de acción social y económica, atendiendo principios de justicia que aseguran a todos los gobernados una existencia digna y provechosa.

3.1.4. Clases de impuestos

Existen varias clasificaciones sobre los impuestos, pero en la mayoría de países, en cuenta Guatemala, los impuestos se han clasificado tradicionalmente en dos grandes grupos:

- a. Impuestos Directos.
- b. Impuestos Indirectos.

Ernesto Flores Zavala, señala “Esta clasificación y la analiza de la forma siguiente: existen dos criterios principales que distinguen a los impuestos directos de los indirectos. Estos criterios son el administrativo y el llamado repercusión.

Con el criterio de la repercusión, impuesto directo es aquel en que el legislador propone alcanzar inmediatamente, al verdadero contribuyente; suprime a todo intermediario entre el pagador y el fisco, de manera que las calidades de sujeto pasivo y pagador del impuesto no se confunden. Por el impuesto indirecto el legislador no grava al verdadero contribuyente, sino que lo grava por repercusión. Las calidades del sujeto del impuesto y pagador son distintas. El legislador grava al sujeto a sabiendas de que éste trasladará

el impuesto al pagador”¹⁵.

“Desde el punto de vista administrativo. Los impuestos directos son los que recaen sobre las persona, la posesión, o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales y permanentes, son más o menos estables y pueden percibirse según listas nominativas de causantes, los impuestos indirectos, de un acto, de un cambio aislado, accidental, no pueden formarse listas nominativas de contribuyentes”¹⁶.

A los impuestos directos se les atribuyen ciertas ventajas y desventajas, estas son:

1. Ventajas de los impuestos directos:

- a. Aseguran al Estado una renta cierta, conocida con anticipación y con la que puede contar con fijeza. Esto se debe a que el legislador sabe quienes son las personas que pagan el impuesto y su capacidad de pago, conoce también más o menos con exactitud el rendimiento del mismo.
- b. Hacen posible la realización de la justicia fiscal, precisamente porque permiten conocer al contribuyente y como consecuencia fiscalizar mejor su aporte fiscal en forma continua y ordenada, mediante listados específicos es posible establecer exenciones para ciertos mínimos necesarios o bien deducciones por diversos gastos.
- c. Tienen en tiempo de crisis cierta fijeza, o cuando menos mayor fijeza que los indirectos, por tratarse de un ingreso constante facilita al Estado su obtención aún en épocas de crisis derivadas de fluctuaciones económicas.

¹⁵ Flores Zavala, Ernesto. **Ob. Cit.** Pág. 233.

¹⁶ **Ibid.**

2. Desventajas de los impuestos directos:

- a. Son muy sensibles a los contribuyentes: En efecto, el sujeto del impuesto sabe perfectamente donde, cuando, como y cuanto tiene que pagar, recibe además, claramente que por aquel pago no reciba contraprestación alguna.
- b. Son poco productivos: Los sujetos del impuesto se dan perfectamente cuenta de la cuantía de su obligación tributaria, una cuota muy elevada provoca reacciones de inconformidad y protesta contra el estado, y además, una tendencia acentuada a evadir el impuesto. Por otra parte, las formas más generales de determinarlos son: por declaración del causante, por determinación administrativa y por signos externos, no permiten un control exacto de la base.
- c. Son poco flexibles: Una elevación de las cuotas de los impuestos directos en tiempos de crisis, produciría consecuencias desastrosas, porque daría lugar a resistencias y demoras en el pago, por eso el impuesto directo no puede, en estos casos, igualar ni reemplazar a los indirectos en un país con grandes necesidades. Esto no significa que no sea posible, en casos necesarios, un aumento en las cuotas de los impuestos directos; es posible hacerlo pero con discreción.
- d. Se dice que otro de los inconvenientes de los impuestos directos es que el causante, siente más el impuesto, es más estricto para juzgar los gastos del Estado, es decir, lleva un mayor control de ellos.
- e. Estos impuestos dejan sin gravar a un gran sector social, que es aquel que percibe ingresos inferiores al mínimo de existencia, así como a los extranjeros de paso y otros.

En el medio guatemalteco se puede citar como ejemplos de impuestos directos los

siguientes:

- a. Ley del impuesto sobre inmuebles.
- b. Impuesto sobre la renta.
- c. Impuesto de herencias, legados y donaciones.
- d. Impuesto de cuota anual de sociedades.
- e. Impuesto sobre circulación de vehículos.

Los impuestos Indirectos presentan las siguientes ventajas:

- a. Son poco perceptibles para los que en realidad los pagan, porque se disimulan bajo el precio de las cosas, y se pagan en proporciones muy pequeñas.

En efecto, como el consumidor paga el impuesto en el momento de comprar los productos gravados resulta que no se da cuenta de que en el precio va incluido el importe de uno o varios impuestos. Sin embargo debe tenerse en cuenta que en el momento en que el impuesto se establece, sí se siente, porque habrá un aumento en el precio del producto que el vendedor hará derivar del impuesto pero después se olvidará y se confundirá con el precio.

- b. Son más productivos que los impuestos directos. Precisamente porque, pasado el monto de su establecimiento, el impuesto se confunde con el precio, será posible señalar una cuota elevada sin provocar grandes protestas de los afectados.
- c. Permiten gravar a todo un sector de la población que escapa de los impuestos directos. Como los que tienen rentas inferiores al mínimo existente, los extranjeros de paso, etc.
- d. Están dotados de una gran elasticidad. Es decir, tienen una tendencia natural a ser cada vez más productivos al desarrollarse en la economía del país, porque con ella

aumentan las transacciones, los gastos, etc., y por lo mismo, los rendimientos de los impuestos que los gravan. También, por esta razón es natural que en tiempos de crisis respondan más violentamente que los impuestos directos, pero soportan más fácilmente un aumento en las cuotas, aún en tiempos de crisis, sobre todo en los artículos de primera necesidad, pero no debe abusarse de este recurso sino que por el contrario, usarse con discreción, por la clase social a la que principalmente afectará ese gravamen.

Es posible incrementar su rendimiento con una elevación de cuotas, sin que esto provoque protestas como en el caso de los impuestos directos, precisamente porque se confunden con el precio de los artículos gravados, este aumento sólo debe hacerse en casos muy necesarios y con la debida discreción.

- e. Se dice que los impuestos indirectos son voluntarios, en el sentido de que basta con no adquirir la cosa gravada para no pagar el impuesto. Esto es cierto en parte, cuando los impuestos recaen sobre artículos que no son de primera necesidad, porque cuando los son, el particular tiene que comprarlos quiera o no.
- f. Se dice que tiene la ventaja de que el causante paga el impuesto en el momento en que es más cómodo para él, porque lo hace al adquirir las mercancías, sin que el fisco se lo exija, pero esto tampoco es absolutamente cierto, porque cuando se trata de artículos necesarios, los obliga a comprarlos y a pagar el impuesto, aún cuando no sea el monto más conveniente para hacerlo desde el punto de vista económico.

Desventajas de los impuestos indirectos:

- a. No son justos. Pesan más sobre el pobre que sobre el rico, porque aquel tiene mayor

familia y, por consiguiente, su consumo de artículos de primera necesidad es mayor y, por lo mismo, será mayor el impuesto que deba pagar. Aún en el caso de que el consumo fuere igual entre el rico y el pobre, resultaría más gravosos para el pobre que para el rico, ya que por su naturaleza son progresivos.

- b. No tienen la misma fijeza que los impuestos directos. En tiempos de crisis financieras, económicas o políticas, crean un déficit, porque cada quien restringe su consumo, aun cuando la restricción es menor y las cuotas no son muy elevadas.
- c. Los gastos de percepción son muy elevados, pues es necesario un gran personal para evitar fraudes, cuando la cuota es alta, pues aun cuando el sujeto sólo paga el impuesto momentáneamente, mientras lo repercute, será una gran tentación para el defraudar del fisco, para incrementar su utilidad con el importe del impuesto, o para llegar a situaciones ventajosas ante sus competidores, al no pagarlo y poder ofrecer un precio más bajo.

Referente a este punto cabe aclarar que los impuestos directos para su control requieren de personal más técnico, en tanto que los indirectos lo requieren más numeroso.

- d. Provocan una desmoralización cuando las cuotas son demasiado altas, porque con un alza excesiva de precios puede dar lugar a una disminución de la demanda, se incita a la falsificación de las mercancías para compensar el impuesto, o bien el fraude, con el objeto de poder conservar el precio anterior.
- e. No permite un efectivo control sobre los contribuyentes en virtud de que tienen una gran facilidad para trasladarse.

Como ejemplos de Impuestos Indirectos en el medio guatemalteco, se pueden los

siguientes:

- a. Impuesto sobre aguardiente y licores preparados.
- b. Impuesto extraordinario a las exportaciones.
- c. Impuesto sobre gasolina.
- d. Impuesto sobre cigarrillos.
- e. Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos.
- f. Impuesto al valor agregado (IVA).

Teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes de cada grupo de impuesto, se debe concluir que: ningún sistema tributario puede basarse exclusivamente en una categoría de impuestos, sino que, por el contrario deberán establecerse combinados los dos tipos.

Un ejemplo de exclusión de una de éstas categorías de impuestos, tuvo lugar inmediatamente después de la revolución francesa, las finanzas públicas se organizaron sobre la base de impuestos directos: Territorial, mobiliario, patentes; conservándose algunos indirectos, como registro y aduanas, pero se suprimieron los impuesto de la sal, tabaco, bebidas alcohólicas, etc.

El fisco se vio en grandes dificultades pecuniarias, de modo que cuando se pensó en remediar la situación financiera, se disminuyeron las cuotas de los impuestos directos, y en cambio se volvieron a crear los impuestos indirectos que se habían suprimido, lo cual facilitó la percepción de ambos, porque el causante sentía que había aligerado su carga tributaria, pues se disminuyeron los directos y los indirectos los pagaban sin

sentir. Los impuestos directos se dividen en dos grandes categorías: los impuestos sobre los actos y los impuestos sobre los consumos. Un ejemplo de los primeros son los impuestos de importaciones y exportaciones.

Los impuestos sobre el consumo pueden recaer sobre la producción o sobre la transferencia (compra-venta) de mercancías. Los impuestos indirectos pueden clasificarse en personales y reales. Los personales recaen sobre el sujeto obligado a pagar, y los reales sobre sus bienes.

Puntualiza Ernesto Flores Zavala, que: “algunos autores consideran esta clasificación como general de todos los impuestos, y otros la limitan a los impuestos directos, esa cuestión carece de importancia porque los impuestos indirectos son necesariamente reales, ya que como hemos dicho, no pueden tener en cuenta las condiciones de las personas que en realidad los van a pagar, pues éstas son pignoradas de una manera específica por el legislador, aun cuando deba tomarlas en consideración al estructurar el impuesto, pero sin mencionarlas”¹⁷.

“Los impuestos personales son aquellos en los que se toman en cuenta las condiciones de las personas que tienen el carácter de sujetos pasivos, como ejemplo el impuesto sobre herencias, legados y donaciones. Los Impuestos reales son aquellos que recaen sobre la cosa objeto del gravamen, sin tener en cuenta la situación de la persona que es dueña de ella y que es sujeto del impuesto, por ejemplo: el impuesto territorial”¹⁸.

¹⁷ **Ibid.**

¹⁸ **Ob. Cit.** Pág. 240.

3.2. Tributos

3.2.1. Definición

Tributo es “Impuesto, contribución u otra obligación fiscal”¹⁹.

“Tributar es pagar lo determinado por las leyes o las autoridades para contribuir al sostenimiento de las cargas públicas y otros gastos”²⁰.

“El tributo es un ingreso de un poder público, en el sentido de originarse por el puro imperio o aplicación de la ley, a diferencia de lo que ocurre con los ingresos de derecho privado, que nacen de un negocio jurídico privado, como una venta o un arrendamiento”²¹.

Fonrouge define al tributo “como prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público”²².

Tributos son “Las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines”²³.

¹⁹ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 545.

²⁰ **Ibid.**

²¹ Fundación Tomás Moro. **Ob. Cit.** Pág.979.

²² **Ibid.**

²³ Villegas, Héctor. **Curso de Finanzas.** Pág. 73.

3.2.2. Estudio jurídico

Las principales características del tributo son:

a. Prestaciones comúnmente en dinero:

Si bien es una característica de la economía monetaria que las prestaciones sean en dinero, en otras naciones no es forzoso que así suceda. Así por ejemplo, en México y Brasil, sus Códigos Tributarios admiten que la prestación tributaria sea en especie.

Algunos escritores sostienen que el tributo debe ser siempre dinerario y descartan los en especie, otros no comparten esta postura e indican que si bien lo normal es que la prestación sea dineraria, el hecho de que ella sea *in natura* no altera la estructura jurídica básica del tributo. Es suficiente que la prestación sea pecuniariamente valuable para que constituya un tributo, siempre que concurren los otros elementos característicos y que la legislación de determinado país no disponga lo contrario. Cabe indicar que en la mayoría de países los tributos son comúnmente prestaciones en dinero.

b. Exigidas en ejercicio del poder de imperio:

Elemento especial del tributo es la coacción, o sea, la facultad de compeler el pago de la prestación requerida y que el estado ejerce en virtud de su poder de imperio (potestad tributaria).

La coacción se manifiesta especialmente en la prescindencia de la voluntad del obligado en cuanto a la creación del tributo que le será exigible.

c. Sobre la base de la capacidad contributiva:

Los tributos deben ser exigidos tomando como base la capacidad contributiva. Este basamento tiene un doble significado:

1. Que quien no tenga determinado nivel de capacidad contributiva no debe contribuir.

El tributo debe ser exigido sólo a quienes tienen disponibilidad de medios económicos para efectuar el pago, esto conduce a la excepción del mínimo de existencia porque quien forzosamente destina sus ingresos a sus más elementales necesidades, no expresa titularidad de riqueza.

2. Que el sistema de tributación debe estructurarse, en forma tal que los que manifiestan mayor capacidad contributiva tengan una participación más alta en las entradas tributarias del Estado.

d. En virtud de una ley:

No hay tributo sin ley previa que lo establezca, lo cual significa un límite formal de la coacción, así como la capacidad contributiva es un límite sustancial de razonabilidad y justicia.

El hecho de estar contenido el tributo en ley significa someterlo al principio de legalidad enunciado en el aforismo latino: *nullum tributum sine lege* (es nulo el tributo si no hay ley). A su vez, como todas las leyes que establecen obligaciones, la norma tributaria es una regla hipotética cuyo mandato se concreta cuando ocurre la circunstancia fáctica condicionante prevista en ella como presupuesto de la obligación.

Esa circunstancia fáctica, hipotética y condicionante puede ser de muy variada índole, puede consistir en un hecho (por ejemplo, ejercer una actividad lucrativa habitual), en un resultado (por ejemplo, las ganancias percibidas en un periodo); en una situación en que el obligado se halla (por ejemplo, ser propietario de un inmueble); o en una situación que se produce a su respecto (por ejemplo, recibir una herencia, ganar un premio); pudiendo a veces, integrarse la circunstancia fáctica, además, con una actividad o gasto estatal (por ejemplo, pavimentación de calles en que se está situado el inmueble del obligado, inscripción de un bien del obligado en el registro respectivo).

Tal circunstancia fáctica, hipotética y condicionante se denomina hecho imponible o hecho generador, y su acaecimiento en el mundo fenoménico trae como consecuencia potencial que una persona deba pagar al estado la prestación tributaria graduada según los elementos cuantitativos que la ley tributaria proporciona o contiene.

e. Para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines:

El objetivo del tributo es fiscal, es decir, que su cobro tiene su razón de ser en la necesidad que el Estado tiene que obtener ingresos para cubrir los gastos que le demanda la satisfacción de las necesidades públicas. Pero este objetivo puede ser el único.

El tributo puede perseguir también fines extra fiscales, ósea, ajeno a la obtención de ingresos. Así pueden mencionarse los casos de tributos aduaneros protectores.

Sin embargo este objetivo extra fiscal adicional, no constituye la esencia jurídica de la institución del tributo, sino la utilización para objetivos económicos sociales de una herramienta de intervencionismo.

El Estado puede intervenir activamente en la economía nacional orientándola en virtud de medidas tributarias, y es lógico que así lo haga de ello se generan beneficios a la comunidad.

3.2.3. Estudio doctrinario

Tributo, proviene de la voz latina *tributum*, que significa impuesto o contribución. En la primitiva Roma, hasta el año 168, el impuesto lo debía pagar cada ciudadano de acuerdo con el censo, y era recaudado por tribus.

Durante el Imperio, el tributo era el nombre de distintos gravámenes fiscales, que pesaban especialmente sobre los propietarios de tierras, y más aún en las provincias imperiales, ya que en las sometidas al Senado se denominaban *stipendium*. Entre una y otra contribución existía la diferencia importante de que el tributo imperial se cobraba directamente a los contribuyentes, mientras el senatorial lo satisfacía la ciudad, que lo repartía después entre sus habitantes, y en especial sobre los terratenientes.

“El *tributum capitis*, locación latina que significa tributo por cabeza, era el impuesto personal creado por los emperadores romanos para gravar a todos los que no fueren ciudadanos.

Algunos estiman que sólo obligaba a los peregrinos; y otros, que únicamente a los bárbaros. Lo cierto es que no existió uniformidad a través de las épocas y de las provincias.

En los últimos tiempos imperiales gravaba a cuantos no fueran terratenientes”²⁴.

El tributo era el reconocimiento feudal del vasallo con respecto al señor. El tributo, suele recogerse en la teoría de los ingresos públicos del Estado, pero no es esta faceta la más caracterizada porque el tributo representa una auténtica institución, es decir, un conjunto de normas que regulan una pluralidad de relaciones jurídicas, derechos, obligaciones, potestades, deberes y sujeciones en torno a lo que se ha llamado la relación jurídica tributaria, existente entre los ciudadanos y la hacienda pública en virtud de la cual ésta hace efectivo su derecho al cobro de las cargas y obligaciones.

El objeto del tributo es una prestación en términos de dinero en efectivo (periódica o no, dependiendo del hecho que la motive) a que está obligado el contribuyente o ciudadano sujeto a su pago, pero con carácter excepcional, en algunas normas se encuentra reconocida la prestación en especie, por ejemplo en materia de hidrocarburos en que debe entregarse un porcentaje, o de patrimonio artístico donde se admiten obras de arte en pago del impuesto sucesorio o hereditario.

Dicha obligación tributaria nace de la ley, de modo que es un principio de rango universal y reconocido en todas las constituciones, como principio de reserva de ley para la imposición de tributos, y garantizar las notas de obligatoriedad y exigibilidad,

²⁴ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 546.

pero protegiendo el principio de igualdad que aplicado a esta materia se traduce en el pago proporcional con arreglo a la capacidad económica del contribuyente.

3.2.4. Clases de tributos

Se reconocen tres tipos de tributos: los impuestos, las tasas y la contribución especial.

Cuando el Estado actúa como ente público y satisface una necesidad colectiva que se concreta en prestaciones individualizadas que se otorgan a sujetos determinados, se les impone un tributo llamado tasa.

La voluntad del usuario es determinante para producir o no el hecho sometido a gravamen, pero no para determinar el nacimiento, validez y contenido de la obligación, que derivan de la ley única que puede regular esta obligación de derecho público.

Si el pago en cambio se determinara por contrato y no por la ley, habría que hablar de precio, de donde se deduce que la tasa no es un precio por la prestación del servicio.

Conforme a la clasificación más aceptada por la doctrina y el derecho positivo, los tributos se dividen de la siguiente forma:

- a. Tasas.
- b. Contribuciones especiales.
- c. Impuestos.

3.3. Tasas

Precio público o tasa es aquel ingreso público obtenido por la prestación de un servicio público de consumo divisible, que reporta, aunque de modo secundario, un beneficio general a la colectividad, y cuya cuantía es igual al coste del servicio.

“Tasa es la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida en que ésta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado”²⁵.

Conforme a la clasificación tripartita de los tributos, la tasa, es una categoría tributaria también derivada del poder de imperio del Estado con estructura jurídica análoga a la del impuesto y se diferencia únicamente por el presupuesto de hecho adoptando por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado.

Giuliani Fonrouge, señala que: “Tasa es la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado”²⁶.

Héctor Villegas, indica que: “La tasa es un tributo cuyo hecho generador está integrado con una actividad del estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente”²⁷.

²⁵ Fundación Tomás Moro. **Ob. Cit.** Pág. 979.

²⁶ Fonrouge, Giuliani. **Derecho tributario.** Pág. 265.

²⁷ Villegas, Héctor. **Ob. Cit.** Pág. 67.

Jorge Gómez Mantellini, da la siguiente definición: “Tasa es el ingreso no originario que percibe el Estado y que consiste en la suma (monto) de dinero que cobra el sujeto activo de la relación jurídica tributaria a la persona (natural o jurídica) que se benefician por el goce de un servicio público de carácter divisible”²⁸.

Benvenuto Griziotti, citado por Gómez Mantellini, indica: “Las tasas son tributos que consisten en contraprestaciones obligatorias pagadas al Estado por quien o quienes las solicitan, en modo particular, servicios jurídico-administrativos, cuya presentación es inherente a la soberanía”²⁹.

Se pone de relieve en esta posición al igual que la de Giannini, el carácter tributario de la tasa por ese elemento de la obligatoriedad de las prestaciones, en correspondencia con el interés público que tengan los particulares en hacer uso de los servicios que presta el Estado o que ellos solicitan la autorización estatal para el ejercicio de actividades sometidas a la potestad de la administración pública, considerando que el Estado es el ente administrativo que autoriza la actividad comercial para los particulares.

3.3.1. Caracteres de la tasa

a. **Carácter Subjetivo:** La tasa constituye una prestación debida por desarrollo de una actividad del ente público que afecta particularmente el obligado, no solo podrá

²⁸ **Ob. Cit.** Pág. 187.

²⁹ **Ob. Cit.** Pág. 56.

comprobarse en aquellos servicio que se consideran divisibles. En tal sentido, es evidente que la divisibilidad es necesaria, dado que si el servicio que de lugar a tasa no puede fragmentarse en unida desde uso o consumo, será imposible su particularización a persona alguna.

- b. **Carácter Jurídico:** Toda tasa debe ser legítima, o sea, revestida del principio de legalidad tributaria, en consecuencia debe proceder una tasa por una ley que le dará la formalidad requerida y la cual actúa como causa mediante de la misma por ser esto la *Ratio-iuris* inherente a todos los tributos, impuestos o contribuciones.
- c. **Carácter Objetivo:** Que es una contraprestación compensatoria, referida al pago de dinero que hace el contribuyente, lo que jurídicamente puede señalarse como la inmediata de lo que legítima y tipifica la tasa.

El aspecto objetivo de la tasa puede desglosarse en los aspectos siguientes:

1. La existencia de la prestación de un servicio público de carácter divisible. El permitir por parte del Estado, el goce de un servicio público a los particulares a cambio de pagar cierta suma de dinero.
2. El valor, precio o cuantías, o sea, la cantidad de dinero que el estado obtiene del contribuyente por razón inmediata de la contraprestación.

El precio de la tasa lo fija unilateralmente el Estado, en ejercicio de su poder tributario, ahora bien, en este respecto es necesario que el estado tome en consideración que para el efecto no debe de olvidarse de la capacidad contributiva del particular y el valor

del servicio prestado o ventaja concedida, debiendo regirse siempre por el principio de la justicia tributaria el que representa la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente.

Divisibilidad del servicio público: Esta característica se refiere al pago que hacen los particulares al utilizar el servicio. Este pago lo hacen aquellos que hacen uso del mismo.

Ejemplos de Tasas generalmente hablando en nuestro medio son:

- a. Tasas por inscripción en los registros públicos, registros de la propiedad, registro mercantil,
- b. Tasas de publicación en el Diario Oficial.
- c. Tasa sobre pasaportes.
- d. Tasa sobre cédulas de vecindad.
- e. Tasas por autorizaciones, concesiones y licencias. (permisos de edificaciones, de conducir, de caza y pesca, de portar arma, de espacio para puestos de venta, etc.).

3.4. Contribuciones especiales

Son aquellos ingresos públicos obtenidos por la realización de una obra o prestación de un servicio que, dirigido a obtener un beneficio general para toda la colectividad, reporta de forma secundaria ventajas especiales a particulares propietarios de determinados inmuebles o que ejercen determinadas industrias.

“Contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos”³⁰.

Dentro del conjunto de exacciones, doctrinariamente se han establecido que puede percibir el estado de las economías particulares, surge la figura tributaria de las contribuciones especiales. Este tributo o exacción surge por razón de la actividad desarrollada por el estado (ya sea el poder nacional, poder municipal, organismos autónomos del estado o por entes delegados por él) para cumplir sus fines e intereses, produciendo tal actividad del estado un beneficio especial a determinados individuos y a sus bienes o a categorías de individuos cosas.

Así, la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas, parques o jardines, caminos, carreteras, obras de riego o de saneamiento, son de interés general para todos aquellos que tienen la posibilidad de servirse de ello, pero proporcionan un beneficio diferente a los propietarios de las casas cercanas a la obra pública en referente, el Estado estima que surge una renta para esos propietarios de inmuebles que se beneficiaron directamente por la obra pública realizada; en consecuencia, esta puede ser gravada si el ente público así lo considera, con las contribuciones especiales necesarias para beneficio de la población.

³⁰**Ibid.**

Rafael Bielsa, sostiene que la contribución especial es: “Un tributo especial impuesto en virtud de un beneficio especial aportado a algún bien del patrimonio del contribuyente por una obra pública que realiza la administración pública, sea directamente o sea por concesionario”³¹.

Para el Autor Héctor Villegas: “Las contribuciones especiales son los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del estado”³².

Giuliani Fonrouge, define las contribuciones especiales de la manera siguiente: “contribución especial, es la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivadas de la realización de obras públicas o de especiales actividades del estado”³³.

El Artículo 13 del Código Tributario, establece: “Contribución especial es el tributo que tiene como determinante el hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales”.

Contribución especial por mejoras, es la establecida para costear la obra pública que produce plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado.

³¹ Bielsa, Rafael. **Compendio de derecho público**. Pág. 520.

³² **Ob. Cit.** Pág. 105.

³³ **Ob. Cit.** 267.

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que contribuyen el presupuesto de la obligación.

Algunos autores, limitan la contribución especial a la llamada contribución por mejoras, por considerar que los gravámenes generalmente incluidos en esta categoría constituyen verdaderos impuestos, otros además incorporan, las prestaciones debidas por la posesión de cosas o el ejercicio de actividades que exigen una derogación o mayores gastos estatales, como en el caso de la utilización de caminos públicos.

Debe de incluirse dentro de esta categoría, no solamente las contribuciones relacionadas con la valorización de la propiedad, sino también las de seguridad social y los vinculados confines de regulación económica o profesional. En todos estos casos, la actividad estatal satisface intereses generales que simultáneamente proporcionan ventajas a personas determinadas.

El beneficio es el criterio de justicia contributiva particular de la contribución especial, puesto que entraña una ventaja económica reconducible a un aumento de la riqueza, y por consiguiente de capacidad contributiva. Sin embargo, es destacable que el beneficio, como criterio material de justicia, sólo tiene eficacia en el monto de redacción de la norma que prevé el tributo, por cuanto en tal oportunidad el legislador conjetura que la obra o actividad pública procurará una ventaja al futuro obligado.

El beneficio se imagina en virtud de un razonamiento del legislador que, como presunción, se agota jurídicamente en su pensamiento.

Esto significa que el beneficio opera como realidad verificada jurídicamente, pero no tácticamente. En otras palabras, es irrelevante que el obligado obtenga o no, de hecho, el beneficio, en el sentido de ver efectivamente acrecentado su patrimonio en consecuencia su capacidad de pago.

Basta pues, que el hecho que se supuso productor del beneficio sea abstractamente idóneo para originarlo. De conformidad con lo anteriormente expuesto, se puede concluir diciendo que las contribuciones especiales tienen importancia porque la exacción está vinculada con una ventaja económica, y eso crea una predisposición psicológica favorable en el obligado.

3.4.1. Caracteres de la contribución especial:

Este tributo o exacción tiene como caracteres los siguientes:

a. De carácter específico.

b. De carácter general.

a. Contribución especial de carácter específico: Surgen por razón del beneficio que derivan de terrenos inmuebles en virtud de la realización de una obra pública o de algún servicio especial prestado por el Estado.

1. Es un tributo de carácter especial y único.

2. Es un tributo no periódico, en consecuencia extraordinario.
3. Es un tributo que está en función del beneficio obtenido y que en ningún caso puede exceder del límite de ese beneficio.

3.4.2. Contribución especial de carácter general:

1. **Carácter Jurídico:** Este tributo está enmarcado dentro del derecho tributario y en consecuencia dentro de los principios y preceptos constitucionales. Nace pues del ejercicio de la potestad tributaria y está sometida al principio de la legalidad del tributo. Es pues una obligación de derecho público.
2. **Carácter Económico:** Por cuanto el obligado está en el deber de pagar determina suma de dinero al estado por razón del beneficio que obtuvo en bienes inmuebles de su propiedad por razón de obra pública o cualquier otro servicio especial (servicio social) que lo haya beneficiado.

Siendo el monto del tributo razonable y proporcional con el beneficio o mejora obtenida.

3. **Carácter Social:** En virtud que la contribución especial se fundamenta en el principio de que todas las personas al ser beneficiadas por la obra pública deben contribuir al financiamiento de ésta por razones de solidaridad y beneficio social.

3.4.3 Clases de contribuciones especiales

En algunas legislaciones existen tres clases de contribuciones especiales:

- a. Contribución por mejora

b. Contribución de seguridad social

c. Contribución por gasto

a. Contribución por mejora: Es la más conocida y más ampliamente utilizada, es aquella cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales, por ejemplo, lo referente al pago de contribuciones por obras de pavimentos, acueductos, etc. Un ejemplo típico en Guatemala se puede mencionar el del Anillo Periférico.

b. Contribución de seguridad social: Algunos países como Brasil, Uruguay y Argentina organizan jurídicamente las cuotas de seguridad social bajo el régimen de la contribución especial. Como ejemplo en la legislación guatemalteca, se puede mencionar las cuotas que se pagan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

c. Contribución por gasto: Esta contribución es menos utilizada que las contribuciones de seguridad social y las contribuciones por mejoras, y es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades particulares que provocan un gasto público o el incremento al gasto público.

Conforme lo expuesto se puede concluir señalando que los tributos: están representados por las prestaciones en dinero que el Estado en su totalidad, exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines, son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial; exige de sujetos económicos sometidos a la misma.

Se puede terminar indicando que el término tributo es de carácter genérico y ello significa: todo pago o erogación que deben cumplir los sujetos pasivos de la relación tributaria, en virtud de una ley formalmente sancionada, pero originada de un acto imperante, obligatorio y unilateral, creada por el estado en uso de su potestad y soberanía.

Por lo tanto impuesto es la obligación pecuniaria, que deben cumplir los contribuyentes sujetos a una disposición legal, por un hecho económico realizado sin que medie una contraprestación recíproca por parte del Estado perfectamente identificado con la partida tributaria obligada.

Desde este orden de ideas, los impuestos que cobran las instituciones del Estado y los entes autónomos y descentralizados deben servir para mejoras del municipio, construcción de carreteras, caminos vecinales o la prestación de servicios que presta el Gobierno para utilizados en beneficio de la población.

El Estado debe controlar los impuestos y tributos que se imponen al ciudadano, para que éste tenga la certeza que serán pagados, para tal efecto debe aplicar el principio de capacidad de pago para no imponer impuestos que no se puedan pagar.

CAPÍTULO IV

4. La incongruencia del impuesto de construcción a la vivienda popular por la reforma al Reglamento de Construcción, Urbanización y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala

4.1. El departamento de Guatemala

4.1.1. Situación geográfica

El departamento de Guatemala tiene una altura de mil quinientos metros sobre el nivel del mar, su clima es templado y tiene una extensión aproximada de dos mil doscientos cincuenta y tres kilómetros cuadrados. Colinda al norte con Baja Verapaz; al este con El Progreso, Jalapa y Santa Rosa; al sur con Escuintla y al oeste con Sacatepéquez y Chimaltenango

4.1.2. Bosquejo histórico

El departamento de Guatemala es la cuarta capital de la República, la primera la fundó don Pedro de Alvarado en el año 1,525 en Iximché, capital del reino Kakchiquel, la segunda en el lugar llamado Almolonga en el año 1527, la tercera en el Valle de Panchoy y la cuarta en el Valle de la Virgen, donde se asienta la ciudad de Guatemala.

El departamento de Guatemala fue creado por Decreto de la Asamblea Constituyente

del Estado de Guatemala, de fecha cuatro de noviembre de 1825. Tiene una extensión aproximada de 2,243 kilómetros cuadrados. Cuenta con 17 municipios, Villa Nueva es el de mayor extensión, con 553 kilómetros cuadrados, y Petapa el más pequeño con 23 kilómetros cuadrados.

4.1.3. Situación poblacional

Los habitantes del departamento llegan a casi dos millones, aunque no ha habido un censo que lo confirme. El 12.35% de la población es indígena, el 83.80% no indígena, y el 3.85% otros; el 71% de la población es urbana y el 29% rural. La lengua indígena predominante es el Kakchiquel.

Lo irrigan 36 ríos, entre ellos el Pixcayá que desemboca en el Motagua. Todas las carreteras del país parten del kilómetro cero, localizado frente al actual Palacio de la Cultura, donde existe un monumento de nivelación o banco de marca que señala 1,458 metros sobre el nivel del mar.

En cuanto a su producción agropecuaria, en general las tierras del departamento son fértiles, y sus productos principales son: café, maíz, frijol, caña de azúcar, legumbres, flores y otros. También crianza de ganado vacuno y porcino.

En el departamento se encuentran muchas de las industrias y fábricas. Sus artesanías son: Textiles, cerámica, mimbres, madera, metal, muebles, hojalatería y joyería en general.

4.1.4. Sus municipios

Los municipios que componen el departamento de Guatemala son:

1. San Juan Sacatepéquez
2. San Raymundo
3. Chuarrancho
4. San Pedro Ayampuc
5. San José del Golfo
6. Chinautla
7. San Pedro Sacatepéquez
8. Mixco
9. Guatemala
10. Palencia
11. Santa Catarina Pinula
12. San José Pinula
13. Villa Nueva
14. San Miguel Petapa
15. Fraijanes
16. Villa Canales
17. Amatitlán.

Se encuentran en trámite para constituirse en municipios: Canalitos y Ciudad Peronia.

4.2. Municipio de Amatitlán

4.2.1. Bosquejo histórico

“Amatitlán fue un departamento extinguido en la actualidad. Creado por Acuerdo Gubernativo del 8 de mayo de 1866, habiendo tomado en consideración la solicitud hecha por la municipalidad de San Marcos para que el distrito de este nombre fuese elevado al rango de departamento; atendiendo a que el nombre del distrito que llevan hasta el año 1866 algunas de las divisiones territoriales de la República.

Tuvo su origen en un sistema que ya no existe; y considerando asimismo que el régimen político, militar, judicial y económico era uniforme en la República, en la citada fecha se acordó que los territorios de San Marcos, Huehuetenango, Petén, Izabal y Amatitlán, que habían conservado la denominación de distritos, se les diera en lo sucesivo la de departamentos, debiendo en consecuencia, sus autoridades, tomar las mismas denominaciones de que sean las de otros departamentos de la República, sin que ninguno de ellos conserve dependencia de otro en un régimen político y administrativo”³⁴.

“El departamento de Amatitlán, fue suprimido por el Decreto Legislativo número 2081, el cual estipulaba: La Asamblea de la República de Guatemala Considerando: Que es conveniente para los intereses del país la supresión del departamento de Amatitlán, por tanto: Decreta: Artículo 1º. Se suprime el Departamento de Amatitlán, Artículo 2º. Los

³⁴Del Castillo, Pablo. **Fuentes históricas**. Pág. 238.

Los municipios de Amatitlán, Villa Nueva, San Miguel Petapa y Villa Canales quedan incorporados al departamento de Guatemala, y los de Palín y San Vicente Pacaya al de Escuintla. Artículo 3º. El Ejecutivo dictará las medidas del caso para el cumplimiento del presente decreto, que entrará en vigor el primero de julio del corriente año. Pase al Ejecutivo para su publicación y cumplimiento. Dado en el Palacio del Poder Legislativo en Guatemala, el veintinueve de Abril de mil novecientos treinta y cinco. L. F. Mendizábal Presidente, Ricardo Peralta H. Secretario, F. Hernández de León Secretaria Casa del Gobierno Guatemala, dos de mayo de mil novecientos treinta y cinco. Publíquese Jorge Ubico”³⁵.

Durante el período indígena, los pueblos de Amatitlán, formaban un señorío o cacicazgo autónomo, vinculado al señorío de Petapa, pero capaz de sostenerse con sus propios recursos, que eran principalmente el maíz, frijol, pescado y las industrias de sal, papel, canastos y esteras o petates de tul. La fecha de fundación de la actual ciudad de Amatitlán, en su ubicación actual, no se ha logrado precisar con exactitud.

Mientras no aparezcan documentos fidedignos de la época que demuestren lo contrario, la fundación pudo haber sido formada en el año de 1549, ya que el mismo, fue uno de los de más intensa actividad en la empresa de reducir los indios al poblado de San Juan Bautista, que durante el período hispánico se le conoció como San Juan Bautista Amatitlán, o San Juan Amatitlán. Siendo la fiesta del santo, el 24 de junio, en que la Iglesia conmemora la Natividad de San Juan Bautista, bien podría ser que se fundara en esa fecha.

³⁵ **Ibid.**

Cabe aquí mencionar el hecho que en varios documentos aparece Amatitlán, con el nombre de Chichoy, voz cakchiquel que significa en el lugar de la laguna.

“El Coronel Manuel García Elgueta, en su conocida obra manifestó que debido a que los indígenas usaban para su escrito o códices, como también, se ha dado en llamar, de la corteza y fibra de los árboles de amate, equivalía a ciudad de las letras, así como que el glifo del actual Amatitlán, lo era un rollo de papel atado con mecapal. Por su parte, otros autores mexicanos han escrito en el sentido que el nombre provenía de *amate*, o *amatl*, de *team*, que también puede significar cercado, o rodeado. Por los motivos que se indican en otra parte de esta obra, las etimologías se presentan conforme expuesto y sólo en vía informativa.

El segundo asiento de Amatitlán, promediando el siglo XVII, después de haber estado en Pampichím, que pudo haber sido la actual finca y caserío Belén, fue en Zacualpa o Tzacualpa. Este paraje puede identificarse con toda precisión con el actual sitio arqueológico Amatitlán, al sur del desagüe del lago de Amatitlán, que es el origen del río Michatoya, al oeste de El Morlón, al norte del puente La Gloria, que antiguamente se llamaba del Molino, y al lado este de la actual ciudad, a unos 1,240 mts. Sobre el nivel del mar, latitud 14° 39´00´´, longitud 90°36´57”³⁶.

“En su historia general de las indias occidentales publicada en Madrid en 1619 y 1620, el dominico Fray Antonio de Remesal se refiere a la fundación de los poblados, muchos de ellos por orden y diligencia del Licenciado Pedro Ramírez de Quiñónez: En el

³⁶ Centro de Cultura Histórica. **Antecedentes y cultura nacional**. Pág. 129.

Chichoy o San Juan de Amatitlán, junto a la laguna, se juntaron cinco pueblos, y el principal que estaba en un alto junto a la laguna, sitio enfermo y de mal servicio por el mucho trabajo que tenían en llevar el agua, que solían malparir las mujeres cansancio, se pasó al llamo en que agora está, el padre Fray Diego (a quien también llama Fray Jerónimo Martínez), que pasó el pueblo donde agora está, les hizo comprar aquel sitio, porque era parte de la estancia de un español.

Este padre pobló la laguna de mojarras, trayéndolas en botijas del Mar del Sur; porque antes no se criaban allí sino unos pescadillos muy pequeños, y aunque por ellas suelen tener los indios algunas pesadumbres, siempre las personas por el interés que sacan de la pesca³⁷.

Aunque no habían tantos españoles en Amatitlán, como en Petapa, existían en recompensa mayor número de indios; sus calles estaban bien dispuestas, eran anchas, derechas y regulares, pero no estaban empedradas, de suerte que se anda sobre la tierra o arena fina.

También se goza allí de la comodidad del lago, mandando sus habitantes pescado a Guatemala los mismos días que lo hacen los de Petapa.

“Además se enriquecen también, por la sal que hacen, más bien que se recoge en los bordes del lago, donde todas las mañanas aparece sobre la tierra como una gelatina blanca, que los indios purifican después, de suerte que se vuelve muy blanca y propia

³⁷ **Ibid.**

para el uso ordinario. Sacan, además, mucho provecho de los alrededores del valle, pues las traen a placer a esta tierra salada un día o una mañana entera, pagando cada mula cinco sueldos por día. Se sabe por experiencia que ésta las hace fuerte y vigorosas, y les vale más que ninguna medicina, ni a misma sangría. Además hacen mucho comercio de algodón y frutas, se que abundan mucho.

La plaza del mercado es bastante bonita y sombreada por dos olmos extremadamente grandes, refiriéndose a las ceibas, bajo los cuales los indios se reúnen todas las tardes para comprar y vender sus géneros. La iglesia está bien edificada y tan hermosa como la primera de Guatemala; es tan rica y magnífica que los religiosos de la orden de Santo Domingo se vieron precisados a hacer en 1635 un priorato, cuya autoridad se extiende sobre todos los otros pueblos del valle, y a edificar un monasterio muy suntuoso, en el cual había en mi tiempo un cofre con ocho mil ducados para los gastos ordinarios, que sin duda alguna habrán aumentado mucho de ese tiempo acá³⁸.

El capitán don Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán, por el año de 1690 escribió en su Recordación Florida: “como país digno de particular atención yace, sito en este excelente valle, el pueblo de San Juan Amatitlán de numeroso pueblo, de abundante territorio, excelente y templado temperamento, saludable cielo, con vientos sanos y desenfadada formación de su material aspecto. Trasplantado del pueblo de Pampichin, que hoy prevalece con pobre y estrecha vecindad a el de Tzacualpa, desmoronada ruina después de su acertada transmigración a el desenfadado y saludable valle en que hoy se goza aumentado y crecido este pueblo excelente de Amatitlán cuya etimología

³⁸ **Ibid.**

de la lengua pipil es y corresponde al correo de carreta, de Amat, que es la carta, y titlán, el correo.

Abunda esta población de sazónada y copiosa variedad de frutas, de las que lleva el país de, tierra caliente, como de las que produce la tierra fría, con no poca admiración de dos opuestas naturalezas en un clima por ser esté temperamento medio, templado, igual y proporcionadamente entre caliente y frío.

Produciendo la jugosa y pingüe naturaleza de su terreno limas y naranjas agrias y dulces, peras, zapotes, nísperos, plátanos, manches, jiniculíes, coyoles, pitahayas, piñuelas, papayas y jícaras, anates y nopales de grana, conte, orégano, cacalotzúncil.

Otra infinidad de frutas como ciruelas, que llaman jobos, de tierra caliente y de tierra fría anonas, limones, cidras, toronjas, duraznos, membrillos, tunas, sandías, melones³⁹.

En cuanto al número de tributarios y la raza india a que pertenecían, resulta interesante el dato del ya citado Fuentes y Guzmán Diremos, ahora que se compone aquella república de setecientos y noventa y nueve tributarios de la nación de disminución, desde que en las asistencias que dieron al ejército en la costa del Sur, en tiempo del gobierno del Presidente don Juan Miguel de Augurto y Alava, enfermado el río del Bonete contagiaron al pueblo y retorna a el verano la epidemia, sucediéndose una a otra desde un año en otro mucho tiempo.

La epidemia a que hace referencia Fuentes y Guzmán y por eso la menciona sucedía

³⁹ De Fuentes y Guzmán, Francisco Antonio. **Recordación florida**. Pág. 63

en su tiempo, ya que el caballero de Calatrava, Licenciado Juan Miguel de Augurto y Alava tuvo a su cargo la Presidencia de la Real Audiencia; Gobernación y Capitanía General de Guatemala, durante dos años, de 1681 a 1683.

Muchas son las leyendas acerca del Niño Dios de Amatitlán, el que a fines del siglo XVII ya era conocido como Santo Niño de Betlem y como tal lo cita Fuentes y Guzmán, así como Juarros. Tanto el casco de la finca Belén como es el caserío del mismo nombre están a unos 10 Km. Al este sureste de la Ciudad de Amatitlán sobre la ruta No. 1 que es la de circunvalación al lago.

“La escuela se encuentra a unos 1,195 mts. Sobre el Nivel del Mar, Latitud 14°.25´35´´, Longitud 90°.33´20´´. Amatitlán 2059 II. Aquí, en el margen meridional oeste del lago de Amatitlán, es donde se encontraba el lugar que denominaron Pampichi tuvo en Sacapulas a 5 de enero de 1637, la vicaría de San Juan Amatitlán se erigió en priorato. Se le dio por primer prior al reverendo padre Fray Francisco Morán, aunque hace la salvedad que por esa época Morán ha de haber estado en España, por lo que la designación fue hecha en su ausencia”⁴⁰.

En el año de 1,769 al visitar el arzobispo don Pedro Cortés y Larraz su diócesis, su descripción geográfico moral como informe para su monarca, que constituye el mejor monumento a la agudeza, análisis y crítica concienzuda de la realidad más íntima dentro de su jurisdicción. Anotó que a la parroquia de San Cristóbal Amatitlán (hoy Palín), le correspondía el pueblo de San Juan Amatitlán, a 3 leguas de la cabecera. En

⁴⁰ **Ibid.**

esa época había 81 familias de indios con 254 personas y 158 familias de ladinos con 432 personas: “Las cosechas de este territorio son maíces, frutas caña, ganados y los indios se arbitran a pescar en la laguna. Hay alguna y bastante desnudez.

El idioma que se habla es pokomán, aunque muchos saben el castellano... hay una laguna contigua al pueblo, la cual tiene de longitud como tres leguas y de latitud, partes media y por otras hasta una, de la cual sale un río algo caudaloso que corre de norte a sur a la inmediación del pueblo”. Agregó que en el pueblo de San Juan, o sea Amatitlán había escuela de niños, concurriendo por las mañanas cuarenta niños y otras tantas niñas por la tarde.

Por el año de 1800, el bachiller, sacerdote Domingo Juarros, en su Compendio de la Historia de la Ciudad de Guatemala, describió al poblado así: San Juan Amatitlán, pueblo de muchos nombres, cabecera de curato; hallarse plantado en una llanura, rodeada de cerros altos que lo hacen triste.

Su inmediación a la laguna del mismo nombre, un hermoso río que le rodea por el lado del oriente, su temperamento que pica en caliente y su cercanía a la capital, hace que sea frecuentado de los vecinos de Guatemala, que se tenían a él, unos por tomar el agua del expresado río, que es específico para varias enfermedades, otros por darse baños, y otros por diversión.

Tiene buen suelo, calles anchas y rectas, casas acomodadas, plaza bastantemente proveída, una ermita del Calvario, iglesia matriz decente y capaz; en ella está colocada

cierta imagen del niños Jesús, de gran veneración; son innumerables las personas que vienen en remera a visitarla de todos los pueblos vecinos y aun de los distantes, especialmente el primer domingo de mayo, en que se celebra su fiesta principal.

Dicha efigie estaba antes en una ermitillas tres leguas distantes del pueblo, en cierto paraje que por esta razón llama Betlén; más por evitar los desórdenes que regularmente se ocasionan de los concursos en lugares extraviados, el señor Arzobispo de Guatemala la mandó trasladar a la citada iglesia parroquial el año de 1,789.

El vecindario de Amatitlán se compone por la mayor parte de mulatos y de cosa de 200 indios; unos y otros tienen alcaldes de su casta.

El comercio de los moradores de este pueblo consiste en la pesca de mojarras, cangrejos y camarones, que hace en la citada laguna; en la siembra de sandías y melones; en la fábrica de cestillos y esteras y otras cosas, que llevan a vender a Guatemala.

Al decir de Ernesto Chinchilla Aguilar, “las leyendas y tradiciones acerca del Niño de Belén se han forjado sobre estos citados datos históricos, principalmente en el siglo XIX; los vecinos de Pampichi o Belén deben haber resentido la disposición del arzobispo, porque se alejaban de la aldea la milagrosa imagen venerada y los romeros.

Así tomó cuerpo la especie de que el Niño quería volverse a su iglesia miserable, en la aldea de pensadores. Los sencillos indígenas anhelaban la milagrería de la sagrada

efigie, venían los pescadores sobre las aguas del lago, en la silla de los órganos. La fama del Niño no permitía la construcción del relleno”⁴¹.

Se tiene noticia fidedigna de que el 3 de mayo de 1883 se trasladó la imagen del Niño Dios de Belén en solemne ceremonia religiosa, de la capilla de los dominicos /o sea la capilla en su convento de Amatitlán, a la iglesia parroquial.

Ésta disposición de las autoridades eclesiásticas fue como resultado de que la cantidad de devotos se hacía cada vez más grande, por lo que, se requería de urgencia un edificio más amplio para que estuviesen presentes en los oficios divinos.

Retornando a la crónica de Juarros, en la misma aparece que en la época en que la escribió, San Juan Amatitlán, era cabecera de curato dentro de partido de Sacatepéquez, con 3 iglesias, 20 cofradías; 3,009 feligreses; 2 haciendas; de lengua pocomchí, tenían una extensión de 9 leguas y estaba seis leguas al oeste-suroeste de la actual capital.

En el transcurso del siglo XVII, la Real Audiencia de Guatemala, pretendió dividir la jurisdicción del valle donde se asentaba la metrópoli, a efecto de formar un corregimiento de los Sacatepéquez – Amatitanes, cuya sede sería en éste último lugar, así como dar categoría de villa a algunos de los pueblos dentro de dicha jurisdicción. También se nombró a diversas autoridades para el desempeño de funciones específicas en determinadas regiones del valle de Guatemala, pero el Cabildo de la

⁴¹ **Ibid.**

ciudad de Guatemala, siempre se opuso a las innovaciones que se presentían hacer.

En el año de 1,698 el Presidente don Fernando Francisco de Escobedo nombró a don Antonio Jaime Moreno, Juez Repartidor de los pueblos de Amatitlán, y de Petapa, así como, Alcalde de la Santa Hermandad, pidió al Rey que en los pueblos del valle se fundasen y erigiesen villas. Para lo anterior, parece que sólo se levantó información favorable en los mismos pueblos, como se llevó en la obra de fuentes y Guzmán por ser Don Antonio Jaime Moreno sólo repartidor de los indios, sino que, también vecino del pueblo de San Juan Amatitlán.

Aunque por real cédula del 28 de mayo 1,680 se otorgó de villa a los pueblos de San Juan Amatitlán, y San Miguel Petapa, el Ayuntamiento acordó el 31 de enero 1681 exponer al monarca que era contra la jurisdicción de la ciudad de Guatemala, otorga títulos de villa a los citados pueblos.

Entonces don Juan de Peralta fue nombrado Corregidor de dichos lugares y debido a las providencias tomadas por los miembros del Cabildo o Ayuntamiento de Santiago de Guatemala se le formó residencia y a jurisdicción volvió a los alcaldes ordinarios.

En su obra *La América Central ante la Historia*, anotó José Milla y Vidaurre: "...Todo el título 3º. Del libro 6º. De la Recopilación de Indias, recientemente publicada, contenía las diversas disposiciones contenidas de tiempo respecto a las reducciones y pueblos de indígenas. En la ley 21ª. Estaban recopiladas las reales cédulas que prohibían a los españoles, negros y mestizos avecindarse en pueblos naturales, así por

las vejaciones que aquéllos causaban a estos como porque los inducían, dice, a la ociosidad, les infundían errores y les enseñaban malas costumbres.

Prevenida la exacta observancia de la Recopilación en todos los reinos de Indias, venia a renovarse aquella prohibición, y a hacerse indispensable su obediencia. Se hablada, pues, desde luego, de desalojar a los españoles y mestizos avecindados en los pueblos de Petapa, Amatitlán y Escuintla, y agregarlos al pueblo de Las Vacas, a la capital, o de formar con aquellos habitantes poblaciones nuevas, como estaba mandado. Nos faltaban para esto tierras inmediatas a los pueblos de donde debía desalojarse a los españoles y mestizos; pues las había cerca de Petapa y Amatitlán y de Pinula, cuyo ejido se había mandado ensanchar⁴².

4.2.2. Agricultura

Produce café, maíz, frijol, legumbres y frutas. También tiene ganado vacuno y porcino.

4.2.3. Situación geográfica

Amatitlán es municipio del departamento del Guatemala. Si bien estadísticas han indicado que la extensión aproximada del municipio es de 204 Km². conforme a estimación del Instituto Geográfico Nacional.

El municipio tiene oficialmente una extensión de unos 114 kilómetros cuadrados,

⁴²Milla y Vidaurre, José. **América Central ante la historia**. Pág. 127.

nombre geográfico oficial: Amatitlán, limita al norte con Villa Nueva, Petapa y Villa Canales; al este con Villa Canales; al sur con Villa Canales, Palín y San Vicente Pacaya; al oeste con Santa María de Jesús y Magdalena Milpas Altas.

4.2.4. Situación poblacional

Su población aproximada es de ciento veinticinco mil habitantes, aunque no se ha hecho un censo. Predomina la raza indígena, ya que es nativa del lugar, asimismo predomina la lengua Kakchiquel dentro de los habitantes nativos del lugar. En la actualidad muchos de los habitantes no son nativos del lugar, sino que han llegado a habitar las colonias y urbanizaciones modernas, por lo que entre ellos predomina el idioma castellano y no pertenecen a la raza indígena.

4.3. El Reglamento de Construcción, Urbanización y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán

Este reglamento trata de hacer los cobros por construcción de viviendas y urbanización municipal, por medio del cual se regula el pago por construcción conforme las áreas que puedan tener los terrenos donde se va a construir.

4.3.1. Parte considerativa

El Consejo Municipal de Amatitlán considera que por mandato constitucional, los

municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, correspondiéndoles entre otras funciones la de atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Que corresponde con exclusividad al Consejo Municipal la elaboración, aprobación y ejecución de reglamentos y ordenanzas de urbanismo.

Que la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio.

Para poder realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, debe ajustarse a las necesidades de la municipalidad y a las posibilidades del vecindario, teniendo siempre en cuenta el principio de legalidad, que descansa fundamentalmente, sobre la equidad.

4.4. Impuestos por construcción de vivienda popular

El Consejo Municipal de Amatitlán, mediante acta número 25-20-06-2013, de fecha veinte de junio del año 2013, reformó el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato, dejando en desventaja la construcción de vivienda popular por el alto costo del pago por construcción, por lo que no se aplicó el principio de capacidad de pago del interesado en la construcción de vivienda.

El pago por construcción de vivienda popular se encuentra regulado en el Título IV, de la Tabla de Propuesta Costos de Construcción, el cual señala:

Tipo	Residencia tipo II	Costo unidad
8	Vivienda hasta 60 mts. Cuadrados techo de lámina	Q.500.00 metro cuadrado
	Vivienda hasta 60 mts. Cuadrados techo de loza	Q.700.00metro cuadrado
	Vivienda dede 61 a 100 mts. Cuadrados Techo de lámina	Q.700.00 metro cuadrado
	Vivienda de 61 a 100 mts. Cuadrados Techode loza	Q.1,000.00 metro cuadrado

4.5. Otros impuestos por construcción regulados en la reforma del Reglamento de Construcción de Amatitlán

Las reformas al tipo seis se refiere a edificios para instalación de industrias, las reformas se aprobaron de la siguiente manera:

- a. Un nivel, altura máxima de seis metros, un costo de mil quetzales por metro cuadrado
- b. Un nivel con altura mayor a seis metros, un costo de mil doscientos por metro

cuadrado.

c. Dos o más niveles, un costo de mil quinientos el metro cuadrado.

Las reformas al tipo 22 correspondiente a torres de telefonía, quedaron de la siguiente manera:

a. Postes de telefonía de cero a veinticuatro metros, un costo de treinta y seis mil quetzales, por unidad.

b. Postes veinticinco a treinta metros, un costo de setenta y cinco mil quetzales por unidad.

Las reformas al tipo 22, se adicionó el rubro de pavimento en estacionamiento, quedando de la siguiente manera:

a. La pavimentación en estacionamientos, un costo de Q.400.00 el metro cuadrado.

b. Estacionamiento con cubierta de lámina, un costo Q.350.00 quetzales el metro cuadrado de construcción.

c. Estacionamiento con cubierta de loza, un costo de Q.500.00 el metro cuadrado de construcción.

4.6. Incongruencia de los impuestos de construcción

La necesidad de vivienda es un hecho, por lo que el apoyo a la vivienda popular se encuentra regulado el párrafo primero del Artículo 105 de la Constitución Política de la

República de Guatemala, establece: El Estado a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

Se puede apreciar que el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán, por la reforma que sufrió ofrece desventajas para la construcción de la vivienda popular, ignorando el precepto constitucional mencionado.

La reforma es injusta en el cobro por metro cuadrado de construcción, dejando a la vivienda popular sin incentivos para construir, pues la persona no tendría el nivel económico para la construcción de su vivienda. Por tal motivo la reforma al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán, perjudica a las personas de bajos recursos económicos para construir vivienda, por lo que el reglamento viene a desfavorecer la vivienda popular al imponer impuestos de construcción imposibles de pagar.

Con fecha dos de agosto del año 2013, la Municipalidad de Amatitlán reformó el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato, desfavoreciendo la construcción de la vivienda popular al imponer impuestos por construcción que no están de acuerdo al apoyo que debe tener la vivienda en la República de Guatemala.

Desde este orden de ideas, la vivienda popular de un nivel y con techo de lámina con

un máximo de sesenta metros cuadrados está obligada a pagar quinientos quetzales por metro cuadrado de construcción.

Se puede plantear como ejemplo una casa que mide seis metros por diez metros, tendría un total de sesenta metros cuadrados; si el propietario desea construir una pared que tenga tres metros de alto por diez de largo, se estarían construyendo treinta metros cuadrados, por lo que éste tendría que pagar un impuesto de construcción de quince mil quetzales; si desea construir dos paredes con las mismas medidas, pagaría treinta mil quetzales.

Por otra parte si desea construir la pared de seis metros de largo por tres metros de alto, estaría construyendo dieciocho metros cuadrados, por lo que pagaría de impuesto nueve mil quetzales, si desea construir las dos paredes pagaría dieciocho mil quetzales, por lo que en total estaría pagando la cantidad de cuarenta y ocho mil quetzales.

Si se toma en cuenta la construcción de los dormitorios y otras construcciones dentro del terreno, tendría que estar pagando aproximadamente unos cien mil quetzales o más, por lo que sale más oneroso pagar el impuesto que el valor que pueda tener el terreno.

Tanto la Constitución Política de la República de Guatemala como otras leyes específicas protegen e incentivan la vivienda popular, por lo que el impuesto de construcción mencionado no incentiva la vivienda de las personas de escasos recursos económicos, los obliga a vivir en la pobreza y en condiciones precarias de habitabilidad.

Por el motivo que el pago de impuestos por construcción no se ajustan a la situación económica del vecino y por considerar que no se incentiva la vivienda popular por los altos impuestos a pagar, se debe derogar las reformas al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala.

4.7. Reforma al reglamento de construcción

El Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán, debe reformarse para dar oportunidad de construcción de vivienda popular, por lo que como protección al vecindario se propone su reforma en los términos siguientes:

4.7.1. Proyecto de reforma

EL CONSEJO MUNICIPAL DE AMATITLÁN

CONSIDERANDO:

Que con fecha dos de agosto se aprobaron las reformas al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de esta municipalidad, mediante el cual se incrementaron los impuestos por construcción en sus diferentes rubros.

CONSIDERANDO:

Que en la sesión ordinaria cuya acta lleva el número veinticinco, celebrada con fecha veinte de junio del año dos mil doce, la cual se reforma el reglamento de construcción, habiéndose reformado el pago por construcción de vivienda.

CONSIDERANDO:

Que reforma en mención, al hacer un análisis profundo de la misma, se puede establecer que el pago por construcción de vivienda popular desfavorece al vecino que desea construir en terrenos mínimos, por lo que sería más elevado el impuesto que el valor del terreno, ya que la regulación comprende propiedades de sesenta a cien metros cuadrados, lo que imposibilita a la persona a construir, ya que los mismos son de escasos recursos económicos.

CONSIDERANDO:

Que el Consejo de la Municipalidad, en pleno ha estudiado y analizado la reforma impuesta en el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato, por lo que al hacer las consideraciones correspondientes, establece que las reformas mencionadas son contrarias a la Constitución Política de la República de Guatemala, y que las mismas no dan oportunidad para favorecer la vivienda popular.

POR TANTO:

Con base en lo considerado y lo que para el efecto preceptúan los artículos 254 y 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y los artículos 3, 4, 33 y 35 del Decreto 22-2010 del Congreso de la República de Guatemala; y el artículo 1º. Del Decreto 1427 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Parcelamientos Urbanos.

ACUERDA:

Reformas el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato del municipio de Amatitlán, en consecuencia deja sin efecto lo relacionado a la reforma de residencia tipo ocho, que corresponde a la vivienda de sesenta metros cuadrados y la que corresponde

a la vivienda con un área de sesenta a cien metros cuadrados, en consecuencia el reglamento en mención queda como se aprobó en la sesión número cincuenta guión dieciocho guión cero nueve guión dos mil doce (50-18-09-2012), celebrada el día diecinueve de septiembre del año dos mil doce.

Dado en el Municipio de Amatitlán, el día ____ de ____ de _____

NOTÍFÍQUESE Y PUBLÍQUESE.

Como se puede apreciar, la reforma que se hizo al Reglamento de Construcción, Urbanización y Ornato, no se adapta a la situación económica del vecindario y el mismo contradice la Constitución Política de la República de Guatemala, al no incentivar la vivienda popular, la presente investigación busca la reforma de los impuestos a la construcción de la vivienda popular, conforme la reforma que hizo el Consejo Municipal con fecha veinte de junio del año dos mil trece.

El párrafo primero del Artículo 105 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: El Estado a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

La protección a la vivienda como el derecho a ella es una regulación constitucional, por lo que el Estado está obligado a proteger la misma y dotar de vivienda a los

trabajadores para llevar una vida digna y que la misma tenga condiciones de salubridad.

Asimismo, la Municipalidad de Amatitlán no aplicó el principio de la capacidad contributiva o capacidad de pago. La capacidad contributiva consiste en la capacidad económica de pagar un impuesto.

“El principio de capacidad de pago hace referencia a que los tributos deben ser establecidos en función de la capacidad económica de cada persona a quien va dirigido. El principio individualiza la carga de pago para cada individuo de acuerdo a su situación financiera en la sociedad. Este principio no es sino el principio de justicia de Adam Smith, el que citado por Jorge Mario Castillo dice que, conforme a sus ingresos, los súbditos de un Estado deben contribuir a su sostenimiento mediante el pago que se establecerá en función de su capacidad económica”.⁴³

Esta capacidad contributiva se manifiesta por la riqueza que se gana, la riqueza que se gasta y los beneficios que derivan al contribuyente de una obra de interés público.

Se afirma al respecto, que el principio de capacidad contributiva no es suficiente para explicar por qué dos rentas iguales deben ser gravadas en forma desigual cuando su fuente es distinta: es necesario un criterio complementario y este es el principio que John Stuart Mill llamó : la igualdad sacrificio.

Este elemento subjetivo, es el que fundamentalmente sirve para hacer una reparación

⁴³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Pág. 54.

equitativa de los impuestos y para señalar las cuotas correctas del gravamen; explica por qué a pesar de que existen dos rentas iguales, una originada en el trabajo y otra en el capital, lo que significa que la capacidad contributiva o de pago es igual, no es justo gravar las dos rentas con cuotas iguales, porque el sacrificio para cada uno de los sujetos es diverso; es muy superior el de aquél para quien la renta representa el fruto de su trabajo y esfuerzo personal, al de aquél para el que representa la reducción de un capital sin esfuerzo de su parte; así debe gravarse menos el primero que el segundo.

Se señalan dos criterios para determinar la uniformidad del impuesto. Uno objetivo y otro subjetivo que combinados dan el índice correcto. La capacidad contributiva como criterio objetivo; la capacidad contributiva o de pago que depende de la cuantía de las rentas o del capital. La igualdad de sacrificio, que exigirá una distinción de las rentas o del capital por su fuente y por su origen.

“El principio de la uniformidad en la imposición encuentra su fundamento en el principio de la capacidad contributiva, que en concepto del tratadista Stuart Mill. Deberá completarse con el principio del Mínimo Sacrificio; es decir que el Estado sólo debe exigir a los contribuyentes aquello que es indispensable para cubrir el gasto público, persiguiendo que el sacrificio de los contribuyentes sea el menor. Supone este principio una limitación al poder tributario del Estado y el derecho del contribuyente a protestar contra una carga tributaria sumamente excesiva y arbitraria”⁴⁴.

La uniformidad es pues, un postulado que exige igualdad en el sacrificio impositivo

⁴⁴ Avilés Salazar, **Ob. Cit.** Pág. 48.

basado en consideraciones reales; en el hecho cierto de que rentas de distinta cuantía tienen también capacidad tributaria diferente y que ésta se acrecienta a medida que la renta se eleva y disminuye hasta la falta de capacidad contributiva, cuando la renta debe destinarse a la satisfacción de necesidades esenciales, no aplicando el principio de capacidad de pago.

Se debe entender por capacidad contributiva o capacidad de pago a la capacidad que una persona tiene para soportar el peso de los impuestos, sin que se vea afectada la satisfacción de sus necesidades esenciales o las del grupo familiar dependiente.

La capacidad contributiva personal, capacidad de pago, depende de la cuantía de la renta total de que se dispone, unido a factores como el pago en que se ha incurrido para producirla, las cargas familiares que se tengan, las posibles pérdidas que se hubieren sufrido, etc.

Actualmente la legislación denomina este principio como capacidad Contributiva o Capacidad de Pago y se encuentra contenido en la Constitución Política de la República en el primer párrafo del Artículo 243 que establece: El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto, las Leyes tributarias serán estructuradas conforme el principio de capacidad de pago.

Al analizar la norma constitucional citada, se desprende que la misma inspira protección hacia los contribuyentes con menos capacidad contributiva, ya que como claramente lo expresa, el sistema tributario debe de ser justo.

La necesidad de vivienda es un hecho por lo que el apoyo a la vivienda popular se encuentra regulado el párrafo primero del Artículo 105 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: El Estado a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

En la investigación analiza el Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán del departamento de Guatemala, por la reforma que sufrió el mismo y la desventaja para la construcción de la vivienda popular.

La reforma es exagerada en el cobro por metro cuadrado de construcción, dejando a la vivienda popular sin incentivos para construir, pues la persona no tendría el nivel económico para la construcción de su vivienda.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La reforma al Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato de la Municipalidad de Amatitlán, desfavorece la construcción de vivienda popular para los propietarios de inmuebles pequeños, para la construcción de una vivienda digna, por tal razón no se aplica el Artículo 105 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que incentiva la vivienda para los trabajadores.

El Consejo Municipal de Amatitlán no aplicó el principio de capacidad de pago del vecino, sino solamente buscó favorecer a la municipalidad en el pago por construcción, por lo que debió haber analizado la situación de la persona que vive en terrenos que miden de sesenta a cien metros cuadrados. Es posible que la reforma a los impuestos de construcción se deba a que la municipalidad invierta los impuesto en mejoras, infraestructura o para rescatar el lago de Amatitlán.

La reforma en el aumento de impuestos por construcción desfavorece al vecino y viola el Artículo 105 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual apoya la planificación y construcción de vivienda, para favorecer al trabajador para obtener vivienda adecuada para su familia, por lo que la presente investigación busca que el vecino tenga facilidad para construir y dar un hogar digno a su familia.

BIBLIOGRAFÍA

ARROYAVE, Carlos Andrés. **Las resoluciones administrativas**. México: Ed. mexicana, 1998.

BIELSA, Rafael. **Compendio de derecho público**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Rosario, 2001.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina. Ed. Heliasta S.R.L. 1987.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Ed. Llerena.1999.

Centro de Cultura Histórica. **Antecedentes y cultura nacional**. Guatemala: (s.e.), 1999.

DE CASSO Y ROMERO, Ignacio. **Diccionario de derecho privado**. Barcelona. España: Ed. Labor, S.A. 1959.

DE FUENTES Y GUZMAN, Francisco Antonio. **Recordación florida**. Guatemala: (s.e.), 1932.

DE PINA, Rafael. **Diccionario manual jurídico**. México: Ed. Porrúa, S.A. 1989.

DEL CASTILLO, Pablo. **Fuentes históricas**. España: Ed. Jurídicas, 2004.

FLORES ZAVALA, Ernesto. **Los impuestos**. México: Ed. Porrúa, 1998.

Fundación Tomás Moro. **Diccionario jurídico Espasa**. Madrid, España: Ed. Espasa Calpe. S.A. 1999.

GÓMEZ MANTELLINI, Jorge. **Derecho y legislación fiscal**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1998.

MILLA Y VIDAURRE, José. **América Central ante la historia**. Guatemala: (s.e.), 1832.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1986.

VILLEGAS, Héctor. **Curso de finanzas**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Jurídica, 1999.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 119-96, 1996.

