

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

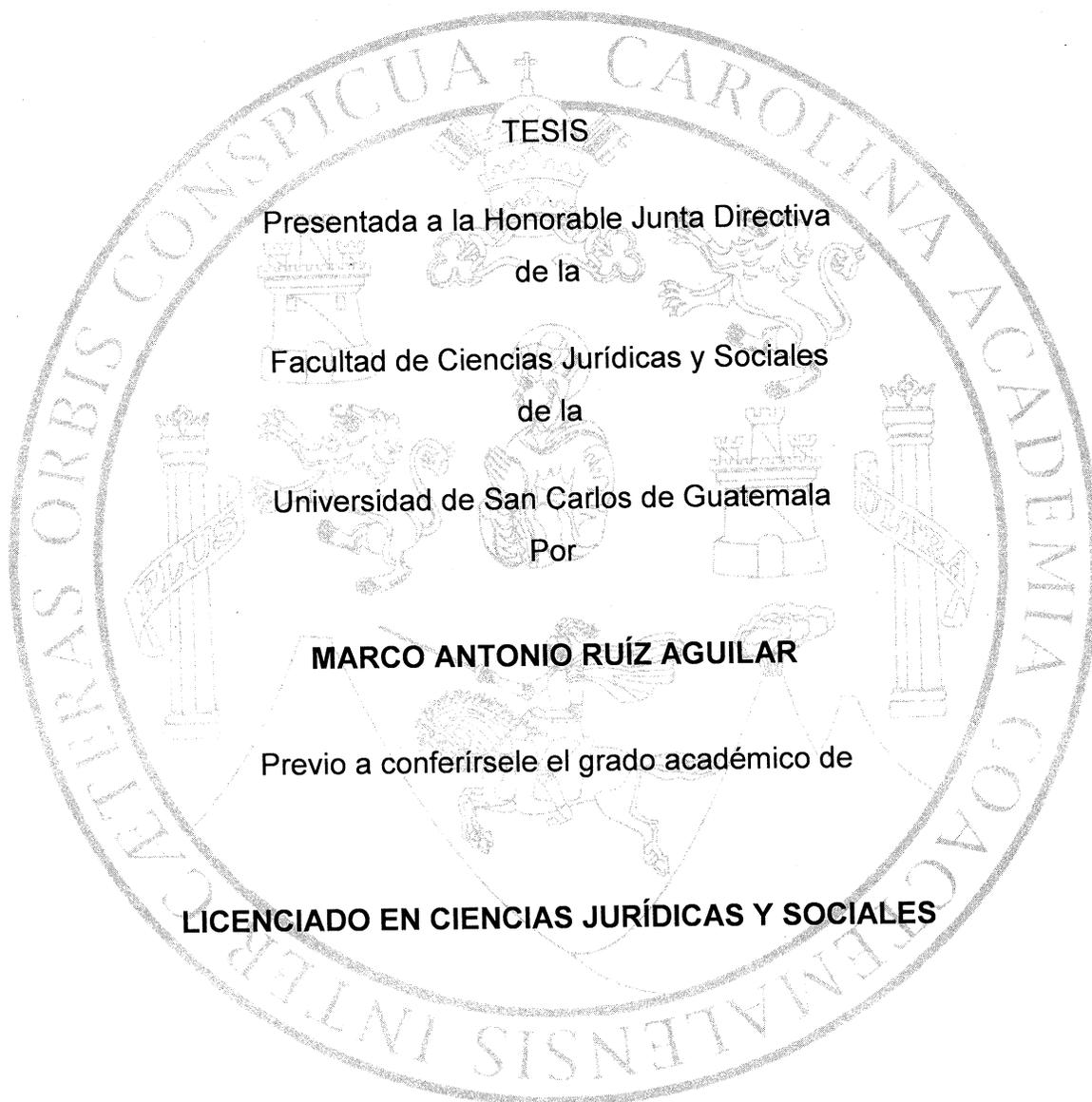


**MARCO ANTONIO RUÍZ AGUILAR**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2019**

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

**FALTA DE CERTEZA JURÍDICA DE LOS COBROS DE LAS CONTRIBUCIONES  
POR MEJORAS ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL**



**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Por

**MARCO ANTONIO RUÍZ AGUILAR**

Previo a conferirsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, junio de 2019**

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

<b>DECANO:</b>	Lic.	Gustavo Bonilla
<b>VOCAL I:</b>	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
<b>VOCAL II:</b>	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
<b>VOCAL III:</b>	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
<b>VOCAL IV:</b>	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
<b>VOCAL V:</b>	Br.	Abidán Carías Palencia
<b>SECRETARIO:</b>	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**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).



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 06 de septiembre de 2018.**

Atentamente pase al (a) Profesional, HUGO RENE GOMEZ GALVEZ  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
MARCO ANTONIO RUIZ AGUILAR, con carné 8715130,  
 intitulado FALTA DE CERTEZA JURÍDICA DE LOS COBROS DE LAS CONTRIBUCIONES POR MEJORAS  
ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

**LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ f) \_\_\_\_\_

Asesor(a)  
 (Firma y Sello)  
*Lic. Hugo René Gómez Galvez*  
 Abogado Notario





Lic. Hugo René Gómez Gálvez

Abogado y Notario  
Colegiado 5,489



Guatemala, 12 de octubre de 2018

Licenciado Roberto Fredy Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Apreciable Licenciado:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis del bachiller: **MARCO ANTONIO RUIZ AGUILAR**, el cual se intitula: **“FALTA DE CERTEZA JURÍDICA DE LOS COBROS DE LAS CONTRIBUCIONES POR MEJORAS ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL”** Declarando expresamente que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- I. Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales, culturales y sociales importantes y de actualidad; ya que trata sobre el campo del derecho contractual, con injerencias en el derecho civil y administrativo propiamente, tomando como base los repercusiones legales por la falta de certeza jurídica que ocasionan los contratos por la concesión de obras públicas, para el aspecto doctrinario en lo que respecta a la sociedad, así como el ámbito legal cuando se hace referencia a la responsabilidad de los funcionarios públicos en este tipo de contratos por causa de abuso o desvío del poder.
- II. Los métodos utilizados en la investigación, fueron el analítico, inductivo, deductivo y sintético; mediante los cuales el estudiante no sólo logro comprobar la hipótesis, sino que también analizó y expuso detalladamente lo relativo a los daños y perjuicios que conlleva la falta de certeza jurídica para los vecinos de las municipalidades por este tipo de realización de obras. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia relacionado al tema de investigación jurídica.
- III. La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, ya que el estudiante utilizó un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, se aplicaron las reglas ortográficas de la Real Academia Española.



Lic. Hugo René Gómez Gálvez

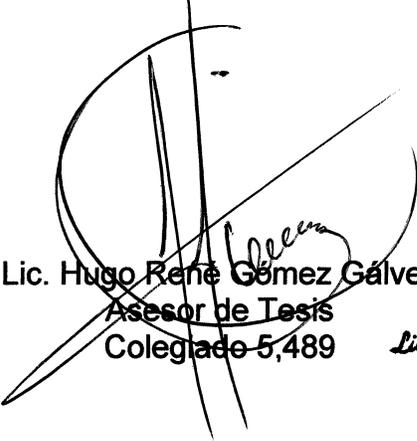
Abogado y Notario  
Colegiado 5,489



- IV. El informe final de tesis, es una contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca principalmente en materia administrativa, civil, mercantil y penal, puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado a fondo y aun no se le ha integrado en nuestro ordenamiento legal, lo que permitiría resolver muchos problemas de esta índole, brindándole eficacia, certeza y seguridad jurídica a los vecinos. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- V. En la conclusión discursiva, el estudiante expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez manifiesta que es importante determinar la certeza jurídica sobre este tipo de contratos tanto para los vecinos como para el Estado, puesto que evitaría el mal manejo por corrupción y la colectividad tendría la certeza de la inversión de sus recursos económicos.
- VI. La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como extranjeros.
- VII. El bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice, realizando las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; así mismo, a mi parecer fue necesario hacer cambios en el bosquejo preliminar de temas para un mejor análisis de las instituciones jurídicas que se abordaron, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

En base a lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

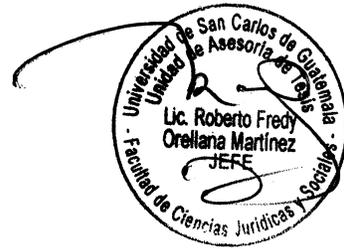
Atentamente,

  
Lic. Hugo René Gómez Gálvez  
Asesor de Tesis  
Colegiado 5,489

Lic. Hugo René Gómez Gálvez  
Abogado y Notario



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de mayo de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MARCO ANTONIO RUÍZ AGUILAR, titulado FALTA DE CERTEZA JURÍDICA DE LOS COBROS DE LAS CONTRIBUCIONES POR MEJORAS ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Mi ayuda y fiel amigo, con sus bendiciones me ha permitido culminar otra etapa de mi vida.
- A MIS PADRES Y ABUELOS:** Con su paciencia, dedicación y esfuerzo me enseñaron el camino hacia el éxito, a quienes agradezco por esa formación.
- A MIS HIJOS:** Siendo mi inspiración para vivir, con mucho amor y cariño, han sido lo mejor que Dios me ha dado.
- A MIS HERMANOS:** Por todo el apoyo brindado en todas las etapas de mi vida, siendo parte importante para lograr lo hoy alcanzado.
- A MIS SOBRINOS:** Con mucho cariño y admiración.
- A MIS AMIGOS:** Por su aprecio y por su apoyo en todo momento, en cada decisión tomada.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, por los años que me permitió estudiar en tan honrosa casa de estudios y alcanzar mis metas.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por darme la oportunidad de adquirir los conocimientos necesarios para mi formación profesional.



## PRESENTACIÓN

El desarrollo de la investigación es de carácter cualitativa, perteneciente al derecho civil con sus repercusiones en el derecho administrativo, pretendiendo conocer la falta de certeza jurídica por el tipo de cobros por parte del ente municipal y los daños ocasionados a los vecinos, por la forma de pactar las bases para la aprobación de las obras, sin ningún denominador común que justifique el valor por concreción de las mismas, en cuanto a ser real o irreal.

El sujeto de estudio se basa en las repercusiones legales que se generan por parte del ente municipal, al otorgar a través de contratos la concesión de las obras, para poder desarrollarlas en el lugar y que perjudican sin duda alguna a todos, puesto que los vecinos tienen la necesidad de pagar lo solicitado, si quieren obtener mayor plusvalía para sus inmuebles, provocando sin duda alguna indefensión frente a estos abusos.

El objeto de estudio fue determinar, la falta de certeza jurídica derivada del cobro a los vecinos por parte de la municipalidad, por el desarrollo de obras en los sectores donde viven, puesto que al no poder pagar, no tienen acceso al desarrollo esperado y si lo hacen, desconocen si el valor total de la obra fue justo o no. La investigación se desarrolló en la ciudad y departamento de Guatemala, en el ámbito temporal comprendido entre los meses de agosto a octubre del año 2018, abordando diversos medios de investigación jurídica. El aporte académico propiamente se da al determinar las actuaciones y responsabilidades legales por parte del ente municipal frente a la falta de certeza jurídica derivada del cobro generado.



## HIPÓTESIS

La hipótesis planteada en la realización de la investigación jurídica fue la siguiente: El ente municipal al concesionar el desarrollo de las obras a través de contratos con empresas privadas, debe buscar que el valor de las mismas sea el más adecuado y real, no solo para que los vecinos conozcan la forma en que se pactó su realización sino en el sentido de justicia hacia el bien común, dada la obligación estatal consagrada en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como su responsabilidad frente a los vecinos que los han elegido.

En cuanto a la hipótesis, para la realización del estudio jurídico, propiamente radico en conocer la falta de certeza jurídica en los cobros realizados a los vecinos por el costo real de las obras en las municipalidades de Guatemala, frente a los daños que se ocasionan al desarrollo municipal, dejando a muchos vecinos que no pueden pagar el costo del desarrollo a través de estas obras, puesto que no existen reglas claras para el desarrollo de todos.

En esta investigación se utilizaron las variantes independientes y dependientes que radican en causas y efectos que se desglosan del problema, El sujeto de estudio se basa en las repercusiones legales que se dan por la falta de certeza jurídica generada a través de la forma de contratación y el cobro realizado a los vecinos del lugar, sin ninguna justificación sobre el valor real de las obras realizadas.

## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



La hipótesis planteada fue validada, utilizando el método de comprobación deductivo, que se aplicó posterior al análisis e interpretación de la información, exponiendo las causas y efectos que generan la falta de certeza jurídica derivada del tipo de ingresos percibidos por el ente municipal en las contribuciones por mejoras, donde los vecinos contraen la obligación del pago por el desarrollo de las mismas y en el caso del ente municipal, la concreción de las mismas en búsqueda del aumento del valor sobre los inmuebles.

En los contrastes de las variables por el lado independiente la negligencia por parte del ente municipal en brindar información real sobre el costo de las obras y en la variable dependiente, los efectos ocasionados a los vecinos del lugar. El objeto de la investigación es determinar la falta de certeza jurídica en los cobros de las contribuciones por mejoras, mientras que el sujeto representa las repercusiones legales que nacen al desconocer el costo real de la obra.



## ÍNDICE

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

### CAPÍTULO I

1. Antecedentes de la tributación.....	1
1.1. Principales impuestos en Guatemala .....	4
1.2. Recaudación tributaria por parte de las municipalidades .....	6
1.2.1. Obligatoriedad y capacidad tributaria .....	7
1.2.2. Nacimiento de la obligación tributaria.....	9
1.3. Sostenimiento municipal.....	10
1.3.1. Contribuciones por mejoras .....	14

### CAPÍTULO II

2. Gobierno municipal y derecho municipal .....	17
2.1. Definición de gobierno municipal .....	17
2.1.1. Elementos del municipio .....	20
2.2. Funciones del gobierno municipal .....	21
2.2.1. Actividad reglada.....	21
2.2.2. Principios fundamentales .....	22
2.3. Abuso de poder y desviación.....	24
2.4. Desarrollo municipal .....	25
2.4.1. Nacimiento de obligaciones .....	27
2.5. Contratos administrativos .....	28
2.5.1. Elementos .....	28
2.5.2. Características .....	29
2.5.3. Clases .....	30
2.6. Concesión de servicios públicos.....	31



### CAPÍTULO III

3. Servicios públicos municipales y actos administrativos .....	33
3.1. Servicios públicos municipales .....	33
3.1.1. Definición .....	36
3.1.2. Elementos .....	37
3.1.3. Características .....	38
3.2. Actos administrativos.....	41
3.2.1. Vicios de los actos administrativos.....	42
3.3. Consecuencias jurídicas sobre el mal uso de los contratos administrativos de concesión de servicios públicos .....	43

### CAPÍTULO IV

4. Falta de certeza jurídica en las contribuciones por mejoras regulada en el Artículo 102 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala .....	47
4.1. Definición del problema .....	51
4.2. Controles de la administración .....	52
4.2.1. Control político .....	52
4.2.2. Control jurídico .....	53
4.2.3. Control técnico .....	53
4.2.4. Control de cuentas .....	53
4.2.5. Control penal de oficio.....	53
4.3. Realidad municipal en cuanto a los órganos de control .....	54
4.4. Objetividad de los servicios públicos .....	55
4.5. La contribución por mejoras como resultado de la economía municipal .....	56
4.6. Falta de certeza jurídica en las contribuciones por mejoras .....	59



CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	63
BIBLIOGRAFÍA.....	65



## INTRODUCCIÓN

Para el Estado de Guatemala, no contar muchas veces con los recursos o herramientas para lograr el desarrollo ha sido un reto agotador, buscando soluciones alternativas para cumplir con su mandato constitucional. En ello, las municipalidades hacen uso de una herramienta legal, como lo son las contribuciones por mejoras, de esa forma obtienen de regreso los recursos invertidos y logran el desarrollo para los sectores necesitados, coadyuvando de esa forma, con el fin propuesto del Estado. Lo que infiere que el ente municipal suscribe los contratos respectivos para el desarrollo de las obras, muchas veces alejados de su fin primordial.

El objetivo general para la presente investigación fue determinar la falta de certeza jurídica derivada de las contribuciones por mejoras, a través de los contratos de concesión de servicios por parte del ente municipal con empresas privadas y/o personas particulares y la actual situación jurídica de los sujetos involucrados, ante la problemática existente, a fin de buscar certeza jurídica en este tipo de obligaciones contraídas por las partes.

En esta investigación se logró comprobar la hipótesis planteada, utilizando el método de comprobación deductivo, que se aplicó posterior al análisis e interpretación de la información, exponiendo las causas y efectos que generan este tipo de contratos por la realización de las obras, y en el caso del ente municipal las responsabilidades contraídas en el tipo de contratación.



Esta investigación jurídica, se divide en cuatro capítulos, los que a continuación se detallan: en el primero, se tratan los antecedentes de la tributación, los principales impuestos en Guatemala, la forma de recaudación municipal, la obligatoriedad y capacidad tributaria, hasta llegar al tipo de contribuciones por mejoras; en el segundo, referido al gobierno municipal, su definición, los elementos, funciones, actividad, principios, así como el abuso de poder manifestado y la concesión en este tipo de servicios; en el tercero, los servicios públicos municipales y los actos administrativos, su definición, elementos, características, forma de prestar los servicios, los actos administrativos y las consecuencias jurídicas del mal uso del tipo de contratos con empresas particulares; y, finalmente, en el capítulo cuarto, se analiza la falta de certeza jurídica en las contribuciones por mejoras, regulada en el Artículo 102 del Código Municipal.

Los métodos utilizados fueron: el analítico estudiando cada una de las partes por separado hasta llegar a la esencia del problema; el deductivo, partiendo de lo general hacia lo particular. En ese sentido, se hará uso de las herramientas metodológicas enunciadas que proveerán el carácter científico de la investigación a fin de lograr la concreción de los objetivos planteados, así como el aporte académico.



## CAPÍTULO I

### 1. Antecedentes de la tributación

Sus orígenes se remontan a la época de Roma, donde la recaudación fue el instrumento para la construcción de lo que fue ese vasto imperio. Los magistrados censores, como encargados del censo de la población fueron el hilo que entrelazó el aspecto económico de esa civilización y su forma de organización en centurias.

Desde mediados del siglo XV, época colonial, la economía para Centroamérica, específicamente en el reino de Guatemala, estuvo centrada en mercados de ganado y cuero, importante es señalar que en ese momento “el tributo se daba en especie y servía como base para el comercio, ya que ponía en circulación gran cantidad de bienes de consumo.”<sup>1</sup>

Respecto a lo anterior, en Guatemala los mayas juegan un papel muy importante en la tributación, sin embargo, es con la conquista y colonización que llegamos a conocer la fiscalización o recaudación tributaria como tal en nuestro país, que en su momento se centró en la casa de Contratación de Sevilla, como parte de los ingresos que necesitaba el Estado para satisfacer las necesidades de sus habitantes, manteniendo su existencia supeditada a los ingresos que pudiera obtener en concepto de

---

<sup>1</sup> Instituto Centroamericano de estudios fiscales. **Historia de la tributación en Guatemala, documento preparado para la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–**. Pág. 42.



recaudación, por lo que se hace muy importante la fiscalización sobre la tributación de cada uno de sus participantes.

La actividad anterior toma un rol muy importante, ya que sin la recaudación el Estado pierde un porcentaje muy importante y sin estos, no tendría existencia, por lo que en nuestra época sigue siendo el estandarte para el funcionamiento estatal.

La primera tasación de tributos se realizó durante los años 1536 al año 1541, teniendo como punto de partida el valor de los pueblos indígenas de acuerdo a su capacidad para tributar, por lo que eran importantes los censos, considerando el número de habitantes dentro de un aspecto económico vital para la tributación para sostenimiento del Estado, puesto que los indígenas de 18 a 50 años de edad eran los encargados de mantener las exigencias tributarias, encontrándose exentos únicamente los gobernadores de los pueblos.

Lo acuñado con anterioridad juega un papel muy importante en la colonia, dentro de una economía basada en una política discriminatoria, un reconocimiento de relación de dominación y principalmente aplicado a la población indígena, como pieza importante de la hacienda pública.

Posteriormente el proceso mediante el cual se constituyen las finanzas públicas y los antecedentes de este importante sector de la administración del Estado, se dirige también a la época colonial de Guatemala, período en el que recibía el nombre de



Diputación Provincial, que era la entidad encargada de la recaudación y administración del erario público.

Con la firma de la independencia en 1825 se crea la Dirección General de Hacienda; para que dos años después se le cambiara la denominación social a Secretaría de Hacienda y Crédito. Posteriormente en 1945 se eleva a la categoría de Ministerio de Hacienda y Crédito Público y es hasta 1971 que el Congreso de la República de Guatemala consideró realizar una separación de funciones y atribuciones que tenía, cambiando la denominación social por Ministerio de Finanzas Públicas que, dentro de sus atribuciones, formula la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo con base en la política económica y social del Gobierno. En ese sentido, el Ministerio de Finanzas Públicas, tal como se le conoce en la actualidad fue constituido legalmente, por medio del Decreto Número 106-71 del Congreso de la República de Guatemala.

En 1980 y principios de 1990, era la Dirección General de Rentas Internas, la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas, que se encargaba de la recaudación, sin embargo, no se obtenía una correcta optimización de dicha función como resultado de su dependencia total al Ministerio, por lo que no se cumplía con las metas previstas.

Ante la creciente necesidad de mejorar los objetivos planteados, dentro de la recaudación, en 1997 se crea la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que fue aprobada por el Congreso de la República de Guatemala en el año 1998 y que actualmente representa el ente administrativo encargado de todos los procedimientos de fiscalización y recaudación en materia tributaria en Guatemala.



En Guatemala, esta institución es la encargada de realizar la inspección, control y recaudación de los impuestos que se encuentran a su cargo.

### **1.1. Principales impuestos en Guatemala**

El Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Lo anterior hace referencia a un mandato constitucional y para cumplir con ello, el Estado necesita contar con recursos que provienen, en su mayor parte, de los tributos pagados por la población.

El Código Tributario indica que tributos son los pagos que el Estado exige a la población, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines y deberes, estos son entonces, los impuestos, los arbitrios, las contribuciones especiales y las contribuciones por mejoras.

- a) Impuesto: Es el tributo que tiene como hecho generador, es decir, la causa de obligación, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente.
  
- b) Arbitrio: Es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.



- c) Contribuciones especiales: Son los tributos que el contribuyente paga a efecto de obtener beneficios directos, a través de la realización de obras públicas o la prestación de servicios estatales.
- d) Contribución especial por mejoras: Es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria, es decir, un aumento al valor de la propiedad y que tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado en la obra y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado.

La Superintendencia de Administración Tributaria tiene a su cargo la recaudación de alrededor de 13 impuestos diferentes y cada uno tiene su una causal del gravamen distinta, es decir el hecho generador, así como varios regímenes o modalidades, bases y tipos impositivos, tasas o tarifas. Respecto a ello, podemos dividir los impuestos de dos formas: impuestos directos e impuestos indirectos, los primeros son los que gravan de manera directa el patrimonio, los ingresos y/o las rentas de los contribuyentes, siendo estos: el impuesto de circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, el impuesto sobre la renta, el impuesto único sobre inmuebles, el impuesto sobre herencias, legados y donaciones y el impuesto de solidaridad.

Los impuestos indirectos por su parte, son los que gravan el consumo de bienes y servicios, se denominan así porque los mismos son trasladados en cada eslabón de la cadena productiva, de importador a productos, de este a distribuidor y de este al consumidor final que será el auténtico contribuyente, siendo estos: el impuesto al valor



agregado normado por el Decreto 27-92 la tarifa es del 12% sobre el valor de cada producto o servicio y está siempre incluido en los precios de todo lo que compramos, el impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo, el impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, el impuesto al tabaco y sus productos, el impuesto a la distribución de cemento.

## **1.2. Recaudación tributaria por parte de las municipalidades**

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones le corresponde: a) elegir a sus propias autoridades; b) obtener y disponer de sus recursos; y 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.”

En atención a la definición anterior, los municipios son organizaciones fundamentales del Estado de Guatemala, que son dotadas de forma constitucional de autonomía administrativa, conceptualización que difiere con los criterios de algunos tratadistas, que indican que es una autonomía parcial, puesto que una parte del presupuesto del Estado, se destina para cada municipio; sin embargo, nuestra Carta Magna lo define de esa manera y en ese orden, se recogió cada aspecto en la presente investigación.



Lo anterior, atendiendo a que se les concede capacidad para elegir a sus propias autoridades y de ordenar, atendiendo a lo que recoge el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que es el principio de descentralización, funcionando como entes independientes que función sin intervención del control y de la organización del ente Estatal.

### **1.2.1. Obligatoriedad y capacidad tributaria**

Atendiendo al principio de equidad por regla general, esta exige la no exención para tributar, salvo el caso de existencia de motivos razonables, de las personas que manifiesten incapacidad contributiva. La generalidad ha de centrarse entonces, en las personas que cumplan con los presupuestos de capacidad tributaria, es decir, que tengan los medios idóneos para cumplir con tal obligación.

La pretensión de establecer y analizar lo que es la capacidad contributiva por sí misma, debe orientarse no solo por el significado de su acepción, sino tomando en cuenta los principios de igualdad, equidad, proporcionalidad y confiscatoriedad. Lo primero tomando en cuenta que la contribución de todos los habitantes debe ser acorde a su ámbito patrimonial, persiguiendo siempre el bien común; la equidad, fundamenta su existencia cuando la imposición es justa y razonable; la proporcionalidad, referida a la cantidad de riqueza gravada, es decir, que todo debe ser de acuerdo a la ámbito patrimonial del sujeto que tributa, puesto que ello significa un menoscabo en su patrimonio; la confiscatoriedad, que refiere el límite del ente estatal sobre la imposición de tributos que excedan sobre la capacidad contributiva del obligado.



En conclusión, la generalidad se debe entender como la extensión de la tributación a toda persona individual y jurídica que coincida con los presupuestos establecidos en la ley tributaria, deber que debe cumplir cualquier persona, no importando la raza, edad, sexo, estado civil, nacionalidad o la profesión, e incluso el ámbito social y político, o la situación económica, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 135 literal d).

Claro está, que la aseveración anterior, no aplica para el caso de las personas que no tengan la capacidad contributiva, sino más bien, ello atiende a que nadie será eximido por algún privilegio, de manera que cualquier persona cuya situación coincida con el hecho generador del tributo, queda en tal sentido, obligada.

“Los contribuyentes deben contribuir en proporción a su respectiva capacidad de pago. Esto significa que imponer la misma contribución a quienes están en desigual situación económica es tan injusto como que quienes tengan iguales medios sean gravados en distinta forma.”<sup>2</sup>

En una sociedad capitalista, tal aseveración tiene su fundamentación a que la riqueza no esta distribuida de forma equitativa y los medios económicos cumplen un rol muy importante en la sociedad, sobre todo si se refiere a la igualdad tributaria, ya que es posible que ella exista haciendo ciertos distingos en la tributación, siempre y cuando estos sean razonables, evitando la arbitrariedad, esto con miras a lograr el bienestar común, basado en la prosperidad social buscando el progreso económico.

---

<sup>2</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala**. Pág. 578.



En cuanto a la capacidad tributaria, esta debe entenderse en el sentido propio de una proporcionalidad graduada, es decir, que no es lo mismo pagar quinientos quetzales para el que gana el salario mínimo, que para alguien que gana mas de diez mil quetzales, tal como lo señala el Licenciado Jorge Mario Castillo "...se fundamenta en la igualdad de sacrificios de los contribuyentes", es decir, todos deben pagar de acuerdo a la riqueza de su caudal patrimonial.

### **1.2.2. Nacimiento de la obligación tributaria**

Al hablar de ello, debemos referirnos al momento en que nace tal situación, al inicio de la existencia de la imposición hacia el sujeto pasivo de la relación tributaria y debe entenderse de acuerdo a lo siguiente:

- a) En los impuestos: Nace en el momento en el que se materializa el hecho jurídico previsto en la ley, que es el hecho o acto de un particular.
- b) En los arbitrios o en las tasas: Nace en el momento en que se realiza la prestación del servicio administrativo al particular por parte de la autoridad.
- c) En las contribuciones especiales: La obligación nace en el momento en que la municipalidad pone en servicio la obra pública, es decir, cuando se presta el servicio público, siempre en aras de buscar el bien común.



Tal situación es importante precizarla, puesto que ello sirve para separar el momento en que nace la obligación impositiva del momento en que surge cualquier otro deber tributario establecido en la ley; de igual manera, para determinar la ley aplicable a cada caso concreto; para determinar la fecha de pago y su obligatoriedad, así como para conocer el plazo en que prescribe. Por lo anterior, resulta importante el domicilio fiscal del contribuyente, en base a que debe de ser notificado en todo momento de su situación fiscal y de las sanciones por su incumplimiento tributario.

### **1.3. Sostenimiento municipal**

En Guatemala, el municipio recibe ayuda estatal, ello deviene porque los ingresos municipales son insuficientes, debido a que son muchas las necesidades del mismo y los proyectos que deben ejecutarse son de altos valores en comparación con lo que percibe cada municipio a través de los distintos tributos que obtiene para su funcionamiento. Tal situación, operando desde el punto de vista, que el municipio como célula principal del Estado, goza de autonomía y de operatividad administrativa, cuya finalidad es la satisfacción del bien común por medio del desarrollo de proyectos y programas que cumplan con las necesidades de acuerdo al crecimiento poblacional que cada día demanda mayores inversiones en las distintas obligaciones contraídas en el Artículo 2 de nuestra Carta Magna.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno municipal debe de procurar el fortalecimiento económico del municipio, a efecto pueda prestar los servicios necesarios y para poder realizar las obras previstas. En la captación de los recursos debe encuadrar su fin en



base al Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a las leyes y necesidades del país y principalmente el municipio.

El Código Municipal en el Artículo 101 establece “la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente, previa solicitud al concejo municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido.”

En ese sentido, el Artículo 104 del mismo cuerpo legal, establece “Los impuestos con destino específico que el Congreso de la República decreta en beneficio directo del municipio, no podrá dárseles otro destino. En el caso de aquellos impuestos cuya recaudación le sea confiada a las municipalidades por el Ministerio de Finanzas Públicas, para efectuar su cobro, requerirá de la capacitación y certificación de dicho Ministerio.”

Tal como se señala, el Municipio goza de privilegios en cuanto al cobro de ciertos tributos para la ejecución de sus obras y la prestación de servicios públicos, así como la asignación presupuestaria que debe percibir por parte del Estado de Guatemala; pese a ello, la misma ley, le otorga facultades en cuanto a que ningún organismo está facultado para eximir de pago de arbitrios o tasas a las personas individuales o jurídicas, salvo disposición expresa de ellas y lo que para el efecto establece la norma constitucional.



### **1.3.1. Contribuciones por mejoras**

Importante es hacer una diferenciación, en cuanto a dos términos que podrían causar equivocación en cuanto al fin que persiguen: la contribución especial y la contribución por mejoras; el primer término hace referencia al tributo que tiene como determinante el hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales; mientras que el segundo término, hace alusión a la establecida para costear la obra pública que produce la plusvalía del inmueble, es decir, que el inmueble tenga un valor más alto.

Aunado a la exposición anterior, sobre los ingresos propios de cada municipio, el Artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa “Los vecinos beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles, pagarán las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no podrán exceder del costo de las mejoras. El Reglamento que emita el Concejo Municipal establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro.”

Tal como puede evidenciarse, la ley plasma expresamente la posibilidad que se pueda exceder sobre el costo de las mejoras y desde ya establece un límite para tal imposición, sin embargo, como se establecerá en el capítulo final, queda a salvo el cálculo que realice el Concejo Municipal para el pago de los vecinos beneficiados y no se toma en cuenta, que pueda alterarse el valor de cada obra, tal como sucede en la actualidad, donde se contratan a empresas específicas, pasando por alto la ley de



contrataciones del Estado, a fin de elevar el costo de las obras y ser beneficiarios únicamente ciertos funcionarios públicos, afectando con ello a la colectividad y olvidando el bien común.

De lo anterior, deviene necesario indicar que la mayoría de obras públicas sobrepasan el valor real en cuanto a su ejecución, puesto que al estar sobrevaloradas, el ingreso que debería obtener el municipio en concepto de mejoras ni es el real, como el pago de cada vecino en concepto de la realización de la obra, no es el que debería realizarse; en tanto, olvidando la igualdad y justicia tributaria, las autoridades municipales abusan de esta facultad en la mayoría de casos.

Cita la misma norma legal que los ingresos por concepto de estas contribuciones, tasas administrativas y de servicios, de rentas y los provenientes de los bienes municipales deben encaminarse al cumplimiento de las obligaciones del Municipio, sin embargo, al hacer la relación del párrafo anterior, ni se obtienen los ingresos reales ni se logra el beneficio esperado en busca del bien común, pues ante tal abuso, se afecta a la población y por ende, al propio Estado dentro de sus obligaciones hacia la colectividad.

Podría resultar entonces que la contribución por mejoras resulta ser uno de los recursos de la economía municipal de forma ilegítima, puesto que es una práctica vinculada con una concepción del Estado que ve al vecino con más deberes que derechos.

El presupuesto municipal viene siendo un programa político, reflejo ideológico de la gestión, del que se infiere cuales son los deberes y derechos del vecino frente al



Estado. Esta célula principal de la organización administrativa estatal tiene deberes ineludibles, exclusivos, indelegables e irrenunciables frente a las necesidades de la sociedad.

Según lo anterior, ciertas necesidades poblacionales son verdaderos derechos, para lo cual esta célula básica administrativa debe satisfacer esas necesidades con criterios equitativos, igualitarios y uniformes, tal como lo es el alumbrado público, el agua potable tratamiento de residuos, etcétera; en ese orden, el grupo social es anterior al municipio, por lo que éste último debe proveer bienestar y prosperidad cuidando de los tributos y administrándolos eficientemente.

A las obras que se deben realizar para satisfacer las necesidades del vecino, se aplica el sistema de contribución por mejoras, vista desde el hecho que realizar la obra significa un aumento del patrimonio del administrado, como consecuencia de la realización de la obra pública y el mismo hecho del aumento del valor del inmueble del vecino.

De acuerdo a algunos tratadistas lo anterior contradice la concepción moderna del Estado, pues se sustituye el principio de capacidad económica por el del beneficio, puesto que no paga más el que más tiene, sino que paga más el que más se beneficia. Justificación que encuentra su asidero en la privatización del beneficio para la persona beneficiaria, adquiriendo el Estado la potestad de cobrarle una contribución por ese motivo.



La falla que tiene lo anterior, deviene en cuanto a su generalización y cuantificación, porque el beneficio exclusivamente privado no suele darse, ya que es muy difícil encontrar caso alguno en que una obra beneficie solo a una persona, puesto que cualquier obra pública beneficia a muchas personas que no son precisamente los vecinos donde se realizó la obra, como por ejemplo, transporte público, taxis, ambulancias, policías, recolectores de basura, y muchos otros.

Además las obras públicas no son un favor sino una necesidad, pese a que existen quienes legitiman la contribución por mejoras por ser utilizada en todas las latitudes, pero ello no puede pasar por alto, el advertir que se implementa en muchos casos por medio de contratos privados, en donde existen otros intereses que no son los buscados para el beneficio de la colectividad.





## CAPÍTULO II

### 2. Gobierno municipal y derecho municipal

Previo a considerar estos dos temas es importante aclarar lo que los separa y los define como tal, debido a que a pesar de estar diferenciados por su acepción, guardan una estrecha relación que los lleva a permanecer dentro del mismo marco de estudio y comprensión, lo que se describirá de la forma siguiente: “aquella instancia determinada en lo esencial desde el campo político que se halla al frente de la Administración Pública.”<sup>3</sup>

#### 2.1. Definición de gobierno municipal

Gobernar en el sentido genérico significa el hecho de dirigir o conducir a la comunidad al logro de los fines previstos para su desarrollo, eso implica satisfacer sus necesidades, sus exigencias. Lo anterior de acuerdo a un correcto control sobre los recursos, lo que lleva implícita una adecuada administración sobre sus recursos para lograr la concreción de lo que persigue en beneficio de su comunidad.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno municipal es una unidad política administrativa dotada de autonomía que ejerce su poder sobre un municipio, considerando que los intereses y el patrimonio del país debe ser administrado por una autoridad local más

---

<sup>3</sup> Calderón M, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 49.



cercana a los vecinos y que de acuerdo a ello, pueda resolver las problemáticas presentadas de mejor forma.

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala los define como instituciones autónomas, separando su actuar en tres funciones: a) elegir a sus propias autoridades, b) obtener y disponer de sus recursos, c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Lo anterior implica que debe dirigir sus actuaciones hacia el bien común, tal como se apunta con anterioridad en búsqueda de sus fines con una correcta administración.

De acuerdo al Artículo 254 “el Gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.”

La formula anterior garantiza la autonomía municipal, sin embargo, algunos tratadistas consideran que el municipio a pesar de esto, siempre estará subordinado al mismo Estado, lo cual resulta fácil entender si consideramos el ámbito histórico, puesto que en el año de 1945 se da la autonomía constitucional a los municipios, con límites administrativos, puesto que se le excluye de la facultad de dictar su propias leyes puesto que esa función se la reserva el Congreso de la República de Guatemala.

Para el Código Municipal en el Artículo 3 “En el 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 sus fines que 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 contrariar disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.” Lo anterior, entendiéndose siempre en la búsqueda del bien común, como garantía constitucional, que emana no solo del gobierno central sino también de las instituciones autónomas como el caso de las municipalidades.

Aunado a lo establecido con anterioridad la ley le reconoce personalidad jurídica como un sistema jurídico, es decir, goza de las facultades establecidas en el Artículo 7 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República y del Artículo 15 del Decreto Ley 106, las cuales consisten en adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de sus fines y de conformidad con sus características multiétnicas, multilingües y pluriculturales.

De acuerdo al Artículo 33 del Código Municipal “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.”



Lo anterior, en base a la búsqueda del desarrollo de la población del lugar y de acuerdo a cada uno de los objetivos buscados para ello.

### **2.1.1. Elementos del municipio**

Quizá una de las formas de entender mejor el tema del municipio es desglosando sus elementos y estos son:

- a) La población: La que está conformada por todos los habitantes de la circunscripción municipal.
- b) El territorio: El espacio geográfico donde se asienta la población.
- c) La autoridad municipal: Integrada por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción y quienes ejercen en representación de los habitantes.
- d) La comunidad organizada: De acuerdo a los límites expresos de la ley y en las formas previstas para participar en búsqueda del bienestar del municipio.
- e) La capacidad económica: La que debe ir de acuerdo a las finanzas municipales, las que comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el



activo y el pasivo del municipio, es decir, la capacidad para responder por las obligaciones contraídas, de acuerdo a su personalidad jurídica.

- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: El que no debe pugnar con las normas legales establecidas y las formas del ordenamiento territorial preceptuado en el Artículo 4 del Código Municipal.
  
- g) El Patrimonio: Conformado por los bienes propios de las municipalidades.

Luego de ver los aspectos anteriores, ya podremos discutir los términos siguientes y que son básicos para entender el aspecto jurídico municipal.

## **2.2. Funciones del gobierno municipal**

Al igual que el gobierno central, la municipalidad esta dotada de una función política o gubernativa y una función administrativa, la primera comprende las soluciones que se plantean a los asuntos que resultan de forma excepcional y que interesan a la unidad política, velando por sus intereses dentro de la comunidad; mientras que, la función administrativa consiste en la realización de los asuntos corrientes y cotidianos del público, siempre y cuando no se altere el orden público y el interés general, es decir, el derecho de la mayoría o de la colectividad.



### **2.2.1. Actividad reglada**

Esta se basa en que el gobierno municipal, es decir, el administrador, debe sujetar sus actuaciones a lo que ordena la ley, dentro de ese ámbito establecido, es decir, no puede salirse de lo que la ley le indica, puesto que no tiene margen para poder actuar ya que todo está establecido. Esta le indica al administrador hasta donde llegar, si se excede recae en abuso de poder y si se limita, afecta los intereses del Estado.

### **2.2.2. Principios fundamentales**

En esta investigación nos concretaremos a los principios de la función administrativa, al de legalidad y al de juridicidad, entendiendo que indudablemente existen diferencias entre uno y otro.

- a) Principio de legalidad: El administrador solo puede actuar en base a la ley, es decir si existe una norma que le otorgue las facultades o le señale lo que debe hacer. El funcionario no puede salirse de la ley, por lo que para este principio lo importante es la misma.

La referencia precisa la encontramos contenida en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudaciones... son nulas *ipso*



*iure* las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases del tributo...”.

De acuerdo a lo anterior, se define que si no existe una norma legal, la autoridad administrativa no esta facultada para la recaudación de impuestos o arbitrios; así mismo, el Artículo 101 del Código Municipal establece que la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico del municipio debe ajustarse al principio de legalidad que descansa en la equidad y justicia tributaria.

b) Principio de juridicidad: es la “tendencia a la aplicación del derecho estricto en materias políticas y sociales.”<sup>4</sup>

Este principio implica que las decisiones que tome el gobierno municipal para poder actuar, deben de estar ajustadas al derecho, es decir, en base a los principios, a las instituciones jurídicas y a las normas legales.

En conclusión, no podemos confundir ambos principios, puesto que no se pueden aplicar con igualdad de significados, aun en base a la similitud que exista entre ambos, puesto que la juridicidad es el género y la legalidad por su parte es la especie.

Por su parte, la diferencia se da en su aplicación, mientras que el principio de legalidad debe someter su actuación a una norma, que si no existiere, le limita a actuar, puesto que el administrador, o funcionario público municipal debe actuar apegado a la ley; para

---

<sup>4</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 468.



el caso del principio de juridicidad, al funcionario se le dota de un campo mas amplio puesto que al no encontrar su asidero en las normas legales, puede basar sus resoluciones en los principios generales del derecho y en todo caso, a la aplicación de las instituciones doctrinarias.

### **2.3. Abuso de poder y desviación**

“El abuso del poder implica que un funcionario público actúa en contra de un administrado extralimitándose en las atribuciones o sin tener la competencia administrativa, perjudica los derechos e intereses particulares, o por arrogarse poderes y funciones que no le corresponden y con ello exagera las atribuciones y competencias que le están dadas por la ley, así como actuar sin que la ley le confiera atribuciones legales, es decir sin competencia administrativa...”<sup>5</sup>

Lo anterior, íntimamente ligado con el principio de legalidad, puesto que el administrador, es decir, el funcionario público basa su actuar en situaciones no previstas en la ley y con ello, afecta los intereses de la colectividad.

Por su parte, la desviación del poder “implica la acción o efecto de desviar, en este caso las atribuciones que le están conferidas a un funcionario las desvía y con ello lesiona los derechos e intereses de los particulares”:<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Calderón. **Op. Cit.** Pág. 53.

<sup>6</sup> **Ibid.** Pág. 53.



Define el mismo tratadista que de acuerdo a la competencia administrativa para el funcionario público, éste debe encuadrar el uso y ejercicio de la misma a la ley, y salirse de ese parámetro o hacer un uso distinto, es desviar el poder.

Independientemente de la desviación o abuso del poder, en ambas figuras se afectan los intereses de los vecinos municipales, por lo que en algunos casos existen los mecanismos legales para que los particulares se puedan oponer o impugnar dichas violaciones. El tema anterior resulta fácil si consideramos la situación normal del derecho, sin embargo, al establecer que existen ciertos espacios o falencias de la ley en las cuales no estamos acostumbrados a pensar, vemos que tal oposición es inexistente, puesto que hay campos no previstos y que dejan en desigualdad al vecino frente al abuso del poder por parte de los funcionarios públicos.

#### **2.4. Desarrollo municipal**

Este tema es muy profundo puesto que el crecimiento de un municipio en el sentido económico y poblacional depende de muchos factores, pero es sin duda el factor político administrativo el que facilita las posibilidades para que se dé un desarrollo de la comunidad, así como la participación ciudadana. Para ello, se le ha dotado a los municipios de mecanismos legales, para que estos a través de sus autoridades puedan lograr los fines que persigue en búsqueda del bien común.



Para ello, el municipio puede promover diversas actividades de índole económica, social, cultural, ambiental, como el hecho de prestar servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, así como a satisfacer sus necesidades.

El gobierno municipal está obligado a cuidar el patrimonio del municipio, encaminando los planes y políticas al crecimiento del mismo y no a su detrimento, en todo caso a basar sus actuaciones de acuerdo a la ley y a los intereses de los vecinos.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.”

Tal como puede evidenciarse, la ley ya prevé una distribución sobre el porcentaje asignado del presupuesto para cada una de las municipalidades, lo que con anterioridad ya se había tratado, que a pesar de la autonomía que ostenta, permanece siempre sujeto el municipio al gobierno central; pese a ello, la propia ley le concede facultades para poder ser perceptores de ciertos impuestos, como por ejemplo: el



impuesto único sobre inmuebles, las multas de tránsito por el departamento respectivo cuando exista en la municipalidad, las tasas y los arbitrios, las contribuciones por mejoras, que están fijadas por el legislador en el Código Municipal.

Con ello, se busca que el municipio obtenga su desarrollo y no dependa específicamente del gobierno central, sin embargo y pese a ello, en la actualidad hay muchos municipios que basan su economía y su funcionamiento, únicamente en el porcentaje del presupuesto asignado.

#### **2.4.1. Nacimiento de obligaciones**

Por ser electas las autoridades municipales de forma directa y popularmente, cada uno en las sus gestiones o toma de decisiones, contrae obligaciones para con el municipio en búsqueda del desarrollo del mismo, para el caso del Concejo Municipal, sus miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones, es decir, no puede desvincularse ninguno de sus miembros por una decisión que perjudique al municipio, por la mala gestión de uno responden todos de forma solidaria y en cuanto a la reparación del daño causado, puesto que la ley le otorga la calidad de órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales,

Lo anterior, representa que de las decisiones que se tomen en base a las políticas de desarrollo público municipal, obligan a todos los integrantes del gobierno municipal de forma solidaria y mancomunadamente.



Por su parte, el alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas planes, programas y proyectos producto de la autorización obtenida por ese órgano colegiado, es decir, a las decisiones obtenidas en Consejo Municipal.

En sentido estricto, la autoridad municipal debe centrar su actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad, temas ya tratados en esta investigación.

## **2.5. Contratos administrativos**

Este puede definirse como un “Acto mixto, porque tiene una fase unilateral o reglamentaria que le da nacimiento, en donde el Estado impone su voluntad y condiciones para que los particulares las acepten y concurren a celebrar el contrato; y en una segunda fase bilateral o meramente contractual, en donde ya ocurre el acuerdo de voluntades entre el Estado y su co-contratante.”<sup>7</sup>

Dicho en otro sentido, el contrato administrativo es la declaración de voluntad bilateral del Estado, a través de sus órganos centralizados, entidades autónomas y descentralizadas, con una persona individual o colectiva, privada o pública, con el compromiso de pagar honorarios por un servicio que se le prestará.

### **2.5.1. Elementos**

Los cuales son los siguientes:

---

<sup>7</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Recopilación de textos jurídicos y legales**. Pág. 144.



- a) **Sujetos:** Por una parte, el Estado y las entidades descentralizadas o autónomas por la otra parte, toda persona física o colectiva, privada o pública, nacional o internacional.
  
- b) **Voluntad:** Esta debe ser manifestada por los sujetos que intervienen de forma libre, sin dolo o la existencia de violencia, sin error, pues de lo contrario estaría viciado y sería ilegal.
  
- c) **Contenido:** Este debe referirse a hechos lícitos, ciertos y determinados como por ejemplo: compra de bienes, suministro de materiales, alimentos, fluidos, construcción, mantenimiento de obras públicas, etcétera.
  
- d) **Forma:** Debe constar siempre por escrito y según lo establezca la ley, debe comparecer para su validez legal un notario.

### **2.5.2. Características**

Contrarias a los contratos civiles o mercantiles estas difieren para el contrato administrativo, por lo que es importante tratarlas por separado, siendo estas:

- a) **Preferencia del Estado:** La administración investida del poder público impone condiciones que se reflejan en el hecho contractual y que de no cumplirse, a la coacción para su cumplimiento por los medios legales.



- b) Principios especiales: Tiene carácter de preferencia el derecho público sobre el derecho privado, su interpretación se basa a principios administrativos especiales.
- c) Jurisdicción especial: Las controversias que puedan suscitarse se someten al tribunal de lo contencioso administrativo.
- d) Cláusulas exorbitantes del derecho privado: Cuando se habla de ello, debe precisarse que en el contrato administrativo se privilegia en las cláusulas, el derecho público sobre el privado, esto significa que algunas de las condiciones en ellas, serían nulas en un contrato civil o mercantil; sin embargo, por el bien jurídico tutelado, al ser el bien común, el beneficio de la comunidad, esto no sucede en el contrato administrativo.

### **2.5.3. Clases**

En cuanto a los diversos tipos de contratos administrativos de acuerdo al grado de importancia, podemos enumerar los siguientes:

- a) De obra pública: Los que tienen por objeto la construcción, modificación, mantenimiento o reconstrucción de una obra pública, como por ejemplo, mantenimiento de carreteras, parques, puentes, es decir, todo lo que tenga como destino, el beneficio para la comunidad o para un determinado sector, como en el caso de las colonias, caseríos, zonas de cada municipalidad, que aunque beneficien a un solo sector, se consideran de beneficio para todos.



- b) De suministro: Los que tienen por objeto la compra de bienes muebles o fluidos, materiales de escritorio, escolares, gasolina, gas, agua potable, por una vez o de forma continua.
- c) De concesión de servicios públicos: Mediante el mismo el co-contratante se compromete con el Estado o la entidad pública a prestar un servicio público. Tema que trataremos por separado posteriormente.
- d) De servicios al Estado o entidades públicas: El cual tiene como objeto que el Estado y sus entidades reciban servicios específicos como por ejemplo: vigilancia, limpieza, alimentación, etcétera.
- e) De servicios técnicos o profesionales: Los que tienen por objeto la prestación de servicios de consultoría, por espacio de un año máximo, o en determinado asunto.

## **2.6. Concesión de servicios públicos**

Tal como se apuntó con anterioridad, esto se realiza por medio de un contrato, el cual es conocido con el mismo nombre y que se da, “a través de las tarifas aprobadas por la autoridad con las condiciones, horarios, etc. Previamente determinadas y bajo la condición de intervenirlo en caso de incumplimiento de esas condiciones (servicios de



transporte terrestres urbanos y extraurbanos de carga, pasajeros, correspondencia (teléfonos, energía eléctrica, agua potable, etc.).”<sup>8</sup>

La concesión es pues una forma típica de explotar los servicios que implican prestaciones a los particulares y que suponen una explotación económica de la que se hace cargo el prestatario del servicio o concesionario y que obtiene una retribución por su actividad sobre el producto de las tarifas o precios que paga el usuario del servicio, ello debido a la creencia que el Estado no tiene los medios financieros y económicos para prestar en forma directa los servicios públicos y se les confía a personas físicas o jurídicas.

“El concepto de concesión ha tenido diversas variantes, tanto en la doctrina, como en la práctica administrativa de los Estados, según la postura política del Estado. Su naturaleza jurídica varía de acuerdo con las tendencias que puedan apreciarse en la actividad del Estado; durante años en el Estado liberal se opuso la concesión al estado empresario, la concesión aparecerá como un contrato y otorgará al particular determinados privilegios, en un estado intervencionista, o en un estado que tienda hacia el socialismo, la concesión se restringirá al régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> **Ibid.** Pág. 221.

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Pág. 691.



Tal como puede apreciarse, al realizar una análisis en base a los principios de legalidad y juridicidad, como a los fines que se buscan por medio de la concesión, se llega a la conclusión que pueden existir abusos por parte de los sujetos contratantes, es decir, el ente municipal, ya que en base a la consideración de no poder otorgar el servicio de forma directa, recurre a este tipo de contratos para poder prestar el servicio, pero debido a no generar o establecer reglas claras, tienen a una falta de certeza jurídica, tal como se establecerá en el capítulo final.





## CAPÍTULO III

### 3. Servicios públicos municipales y actos administrativos

Desde sus inicios todas las personas cuentan con necesidades esenciales, las que deben satisfacerse por los que dirigen a la colectividad, o los que la representan. De acuerdo al Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es el fin principal del Estado, la protección a la persona y a la familia.

Ante la situación antes expuesta, es requerida la intervención del Estado para satisfacer esas necesidades de medicina, salud, vivienda, alimentación, mantenimiento de calles, carreteras y otros servicios que pudieran considerarse básicos para el desarrollo de la comunidad.

#### 3.1. Servicios públicos municipales

Tal acepción adquiere la denominación de servicio público, puesto que es una actividad de interés general que desarrolla la administración pública, en su carácter de Estado interventor cuando existen necesidades de la colectividad que no pueden ser cubiertas por ella misma, ya sea porque se encuentran mal atendidas por los particulares o que puedan prestarse de una mejor forma por el Estado, ya que este debe interesarse por las grandes necesidades de toda la sociedad.



Por ello “el viejo derecho administrativo se interesaba por la actuación del poder del Estado en la realización de sus fines, y la consideración de las normas legales adecuadas a dicha actuación, pero el servicio en sí, como síntesis de actividades administrativas con su peculiar fisonomía, y sus particulares relaciones, con sus prerrogativas jurídicas y especiales procedimientos, era cosa extraña a la preocupación científica de aquel entonces, es modernamente cuando la nueva corriente comienza a abrirse paso en el orden de las especulaciones científicas, y empiezan a mostrar los escritores interés por el nuevo concepto. Pero hay que reconocer que no todos los tratadistas le dedican a la noción del servicio público la atención que el requiere. La idea del servicio implica un conjunto de elementos y actividades coordinadas a su fin.”<sup>10</sup>

Constituye entonces el servicio público la garantía del derecho a exigir la prestación que tienen todos los habitantes, es el fin en si mismo del servicio que tiene su nacimiento como respuesta a una necesidad colectiva.

Este carácter de generalidad es conocido por su universalidad consiste en la posibilidad de todos los habitantes de ser asistidos por los servicios públicos, previa satisfacción de requisitos establecidos en la ley, como ejemplo “el pago de tasas o tarifas, sin más limite que la capacidad del propio prestador del servicio. El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, en principio,

---

<sup>10</sup> Cifuentes Doering, Berta Elizabeth. **Análisis jurídico y doctrinario de los servicios públicos en el derecho administrativo guatemalteco.** Pág. 66.



por el hecho de ser humano, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad para la prestación del servicio.”<sup>11</sup>

Es pues, el servicio público una organización bajo el control Estado, cuyo objeto es la realización de una tarea de utilidad pública de manera temporal o continua, regular y de conformidad con un régimen de derecho público. De igual forma, es la actividad manifestada por las propias entidades estatales de conformidad con un régimen de derecho público, con el objetivo de satisfacer una necesidad de orden general de manera regular, bajo la sujeción de un régimen de legalidad.

El servicio público comprende todas las actividades estatales y los órganos del Estado, a excepción de pocos servicios constituyen la actividad privada dentro de la administración guatemalteca.

Para la prestación de los servicios, a fin de satisfacer las necesidades de la población, el Estado dirige sus acciones de manera directa o indirecta, ya sea realizándolo de manera personalizada a través de sus instituciones o bien a través de los particulares, siendo el denominador común de dichas actividades, la de servir al público, a través del servicio prestado.

---

<sup>11</sup> Fernández Ruíz, Jorge. **Servicios públicos municipales**. Pág. 105.



### 3.1.1. Definición

“El servicio público es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa.”<sup>12</sup> Este servicio público mas que una satisfacción es una obligación del Estado de Guatemala que necesita estos servicios.

Otra definición precisa que el mismo es “el que satisface una necesidad colectiva, cuya gestión es asumida ya por una administración directamente, ya por una persona o entidad que se encuentre a su cargo.”<sup>13</sup>; y precisa otro autor que es “la serie de actividades realizadas por entidades estatales o por su encargo, para satisfacer por medio de prestaciones concretas inmediatas e individualizadas, una necesidad colectiva y sujeta al régimen de derecho público que imponga su adecuación, continuidad y regularidad.”<sup>14</sup>

El servicio público resulta entonces de la actividad que presta el Estado o sus entidades, es decir de forma directa o a través de los particulares en búsqueda siempre del bien común. Tal situación al realizarse de forma indirecta, solo puede evidenciarse ante la imposibilidad del Estado para prestarlo, por lo que se ve impelido a transferir a otros esas facultades a cambio de ciertas retribuciones para su realización.

---

<sup>12</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 20.

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág. 21.

<sup>14</sup> Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 58.



### 3.1.2. Elementos

Estos son los siguientes:

- a) Servicio técnico: Es decir que en todos los servicios públicos debe existir una técnica para su realización.
- b) Regular y continuo: Es el signo exterior de su funcionamiento, lo que no solo lo hace viable sino visible frente al público.
- c) Prestado al público: Dirigido a todos los habitantes desde el punto de vista de igualdad que motiva su realización.
- d) Satisfacer una necesidad pública: Por regla general debe satisfacerse siempre una necesidad de interés general.
- e) Organización pública: Es un organismo compuesto de autoridad administrativa que representan el elemento poder, siendo estos funcionarios, empleados o agentes de ejecución que representan el elemento de competencia técnica, ambos, autoridad y agente, están unidos y ordenados por reglamentos y circulares que les determinan y sancionan.



### 3.1.3. Características

Los servicios públicos poseen una serie de características, las que podemos denominar de la siguiente forma:

- a) Generalidad: Esta consiste en el derecho que tienen todos los habitantes de exigir la prestación del servicio, puesto que su fin es la satisfacción de las necesidades de la colectividad.
- b) Igualdad: Esto impide que se establezca diferencias entre los usuarios, a través de categorías, puesto que el servicio debe prestarse en igualdad de condiciones, puesto que todos somos iguales ante la ley.
- c) Regularidad: Este debe prestarse siguiendo las normas establecidas y si no fuere así, significa que no se ajusta a las normas que lo rigen.
- d) Continuidad: Debe prestarse de forma continua, sin interrupciones, no importando el servicio lo preste un concesionario, quien queda obligado a prestarlo a toda costa, aunque deje de darle ganancias y sufra déficit; teoría que en la realidad no se da, puesto que los servicios prestados por los concesionarios generan una muy buena opción para la obtención de ganancias y en muchos casos, en malas prácticas políticas para el beneficio de ciertos funcionarios.



e) **Obligatoriedad:** El Estado esta obligado a prestar el servicio o garantizarlo a través de los particulares de forma indirecta.

Es entonces el servicio público municipal el asignado por mandato constitucional y legal a las municipalidades, cuya ejecución y control está atribuido a las autoridades electas democráticamente por el mismo pueblo, es decir, a través de alcaldes, concejales y síndicos, puesto que ellos forman el órgano de mayor jerarquía dentro del gobierno municipal.

En la clasificación de los mismos, tal como se indicó con anterioridad, pueden incluirse la prestación del agua potable, energía eléctrica, servicios de transporte, alcantarillado, pavimentación, adoquinamiento, mantenimiento de parques, calles, carreteras, etcétera. Lo anterior de acuerdo a sus competencias, establecidas en el Artículo 68 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

En todo servicio público es necesario para su funcionamiento tres elementos, siendo estos: "el elemento personal: constituido a la vez por dos elementos: a) el personal, dirigente del servicio, el cual descansa en el poder de resoluciones o de mando de observancia general; b) el de los agentes del servicio, órganos encargados de asegurar el funcionamiento del servicio, y que se encuentran supeditados o bajo las órdenes del primer elemento citado. El elemento patrimonial: para que sea efectivo el funcionamiento de un servicio público, es indispensable, que éste cuente con los bienes, tanto muebles como inmuebles, lo cual viene a constituir el Patrimonio del Servicio; ejemplo: la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA); su patrimonio lo



constituyen los bienes muebles tales como el equipo de oficina y vehículos automotores puestos a disposición y los inmuebles lo constituyen los edificios (inmuebles) que ocupan sus oficinas centrales y anexos, etc. Recurso pecuniario: o sea la partida pecuniaria necesaria para el buen funcionamiento con que contar todo servicio público, con el único fin de poder satisfacer adecuadamente las necesidades propias y de la colectividad.”<sup>15</sup>

Como se establece, el prestar los servicios públicos implica tener la capacidad para responder a ellos, no es solo el hecho mismo de la prestación sino de la respuesta que debe darse a las necesidades de la colectividad, la capacidad de responder ante la obligación constitucional adquirida por el Estado y que debe darle solución a las necesidades de su pueblo, todo ello, sujetándose a la norma legal establecida y que encuadra las funciones de las autoridades municipales en un control establecido y que debe respetarse para no salirse de la búsqueda del bien común.

#### **3.1.4. Forma de prestar los servicios públicos**

Estos pueden llevarse a cabo de forma directa o indirecta, siendo la primera la que presta la administración pública y sus entidades descentralizadas, centralizadas, autónomas y semiautónomas; mientras que la segunda, se realiza a través de personas individuales o jurídicas particulares, desarrolladas mediante concesiones

---

<sup>15</sup> Universidad de San Carlos de Guatemala. **Apuntes de derecho administrativo, Colección de textos jurídicos.** Pág. 178.



administrativas, procedimiento tal como se estableció con anterioridad, que es la forma en que los particulares pueden prestar los servicios públicos.

### 3.2. Actos administrativos

“El funcionamiento de la administración además de las competencias asignadas por la ley a los órganos y entidades, depende de las actividades efectivamente ejecutadas por los funcionarios públicos, que tienen a su cargo desarrollar las funciones que la ley le asigna a la administración estatal.”<sup>16</sup>

Las actividades mencionadas deben de ir enmarcadas dentro de un plan de trabajo o actividades de planificación de lo que será el plan de gobierno y el presupuesto general del Estado. A dichos actos se les denomina planes de gobierno integrados por programas, proyectos y presupuesto.

Dichas actividades son desarrolladas por los órganos de planificación y de conformidad con nuestra carta magna, con la participación de la población organizada en los Consejos de Desarrollo, sumándose a ello, las actividades de decisión política, a cargo de los funcionarios superiores del Organismo Ejecutivo y los diputados del Congreso de la República Guatemala, cuando eligen los proyectos de planes y presupuesto para ser aplicados durante el año.

---

<sup>16</sup> Godínez, Rafael. **Recopilación de textos jurídicos y legales**. Pág. 239.



Por su parte, también se desarrolla la actividad de ejecución, que es competencia de todos los funcionarios públicos, asignados a los órganos y dependencias del Organismo Ejecutivo, así como las entidades descentralizadas y autónomas, encargadas de la prestación de servicios, construcción y mantenimiento de la obra pública y de la atención a los requerimientos y solicitudes de los usuarios, particulares o de la población en general.

Tal relación anterior no sería posible sin la asistencia técnica, puesto que los funcionarios ejecutores son apoyados por técnicos y profesionales, que atienden sus consultas, supervisados y controlados por los propios funcionarios públicos en su calidad de funcionarios superiores.

En conclusión los actos administrativos deben ser una actividad consiente, racional y deliberadamente planificada por parte de las autoridades encargadas de la prestación de los servicios públicos o bien, a través de los contratos de prestación del mismo por parte de un tercero, cuyo resultado debe ser siempre el bien común, es decir, el bien social o el de la colectividad, sujetándose siempre a la ley.

### **3.2.1. Vicios de los actos administrativos**

Como causa específica cuando se desvirtúan los contratos administrativos de la concesión de servicios, es que se pierde el fin para el cual la ley lo ha creado, o se logra una parcial ventaja en el bien común o en ningún momento se logra tal objetivo esperado, puesto que el funcionario o funcionarios públicos encargados de su correcta



aplicación, no persiguen los mismos fines y al no hacerlo, prevalecerá el bien particular sobre el general, lo que puede traducirse en un abuso de autoridad y por ende a recaer en responsabilidades legales para los sujetos responsables ante tal situación.

Es entonces, cuando la falta total o parcial de los elementos esenciales o de fondo en los actos administrativos, determinan que puedan ser calificados como actos viciados y susceptibles de ser impugnados por el interesado.

Cuando las personas individuales o colectivas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, se consideran afectadas por los actos y resoluciones de la administración pública, pueden impugnarlos por medio de los recursos administrativos, que es el medio de control de los sujetos legitimados, sin embargo, tal situación sería fácil si el sujeto que se considere dañado o perjudicado en sus intereses, cuenta con los medios económicos para poder solicitar le sean restaurados sus derechos afectados, pero si vemos el índice económico de la colectividad, la mayoría de la población no tiene los recursos económicos para financiar un proceso que puede ser largo y oneroso, lo que resulta en la desventaja del administrado frente al administrador, que posee la representación del Estado, incluso en el ámbito legal para respaldar sus decisiones.

### **3.3. Consecuencias Jurídicas sobre el mal uso de los contratos administrativos de concesión de servicios públicos**

Ante un Estado protector de los derechos humanos, que su fin sea la consecución del bien común, la protección de la persona y de la familia, sería fácil entrever su desarrollo



no solo poblacional sino económico, tal como apuntan algunos tratadistas económicos es más fácil el crecimiento y desarrollo en todos los sentidos, en países pobres, puesto que pueden copiar modelos de otros países desarrollados, mientras que los otros terminan compitiendo sobre su propia economía, puesto que han logrado un modelo de crecimiento el cual se ve afectado por su propia superación o los requerimientos de otros países del mismo nivel.

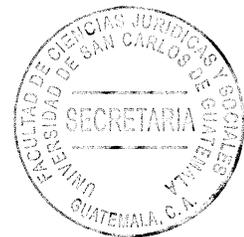
Sin embargo, lo anterior resulta una utopía cuando se contrapone el bien común y la realidad, puesto que en muchos casos la mala práctica política ha conllevado a la no protección del patrimonio del propio municipio, a utilizar este tipo de contratos como un medio de obtención de ganancias para los funcionarios públicos, quienes ven en ello una buena fuente de ingresos, puesto que pueden pactar ganancias fuera del contrato por el otorgamiento o la concesión de los servicios públicos a través de ellos, lo cual no sería posible si los particulares o las empresas concesionarias no lo permitieran, pero ello en la mayoría de casos no sucede, puesto que muchos se disputan este tipo de contratos y su obtención por las ganancias que representa, viene siendo mas que un trofeo para los participantes.

Aunado a lo manifestado, encontramos que muchos de los oferentes de los servicios son familiares del ente administrador, quien les provee las facilidades para la obtención de este tipo de contratos, como sucede en el caso de la concesión del servicio de reparación de calles y carreteras en algunos municipios, o bien trabajos de adoquinamiento por parte de empresas privadas, lo que indudablemente repercute en el tan anhelado bien común, cuyo resultado será el daño a la colectividad.



Para el caso de los contratos de concesión de servicios públicos, la desventaja que puede tener el vecino en cuanto a las contribuciones por mejoras, puesto que el pago que deba realizar para lograr un mínimo de desarrollo, estará viciado por un contrato en la mayoría de casos sobrevalorado y con beneficios únicamente particulares, dejando en entredicho el beneficio que se busca para la colectividad, aunque con ello se aumente el valor del inmueble. Lo que podría conllevar el costo de desarrollo que ello pueda implicar para la población, bajo el aspecto de beneficio por la obra realizada.

Lo anterior, se logra al entender que dichas contribuciones por mejoras deben destinarse para cubrir los gastos de administración, operación y mantenimiento y el pago del servicio por la deuda contraída por el Concejo Municipal para la prestación del servicio o para la ejecución de la obra, es decir, el vecino debe contribuir al pago por la ejecución de la obra para el desarrollo, lo que debe necesariamente implicar un aumento en el valor de su inmueble, algo que puede fallar, si consideramos el costo alto que eso significa cuando el funcionario pacta retribuciones para las partes, muy alejadas de la ley y no previstas en el contrato.





## CAPÍTULO IV

### **4. Falta de certeza jurídica en las contribuciones por mejoras, regulada en el Artículo 102 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.**

A la entrada en vigencia del Código Municipal, decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se les dota a las municipalidades no solo de autonomía, sino de herramientas para poder obtener ingresos y así funcionar de manera independiente, lo cual respondiendo a la carga tributaria impuesta a los contribuyentes, les añade la posibilidad de que las municipalidades puedan realizar otros cobros atendiendo al estado patrimonial de cada persona, por el hecho de estar vecindado en determinado lugar.

Desde sus inicios se contempló el hecho de facilitarles a las municipalidades mecanismos que le permitieran desarrollarse y crecer, sin depender de los fondos estatales, sin embargo, tal situación como en el caso de la problemática a analizarse, doto de mucho poder en algunos casos a las municipalidades, como por ejemplo el cobro por contribuciones por mejoras, dado que se prejuzga sobre el desarrollo de los proyectos en zonas donde el poder económico si puede costear las mejoras en su proyecto y deja desprotegidas zonas donde los vecinos del lugar, no tienen los recursos para poder pagarlas, eso derivado que existe falta de certeza jurídica en cuanto al cobro, ya que si bien es cierto no se puede cobrar mas del costo de la obra, esto podría exagerarse por parte del ente municipal, atendiendo a que empresa realice



el proyecto de desarrollo sobre el costo resultante del mismo, lo que limita a los vecinos sobre sus derechos en cuanto al costo real de la obra.

Los antecedentes por mejoras se remontan pues a la gran demanda de inversiones y la carencia de otras fuentes de financiamiento, que obliga a desarrollar modalidades alternativas de financiamiento basadas en el principio del beneficio, tratándose de un instrumento que permite multiplicar recursos en un contexto de una enorme carencia de inversiones, sin embargo, que a la fecha incerteza en cuanto a la aplicación y desarrollo objetivo de los proyectos realizados.

En otra distinción puede connotarse a este tipo de contribuciones por mejoras dentro del grupo de contribuciones especiales, siendo estas los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario 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 comunitarios. Su importancia en el montante global de los ingresos públicos es marginal, aunque llama la atención de los estudiosos por el hecho de que se sustituye el principio de la capacidad económica por el del beneficio. Esto es, no paga más el que más tiene, sino que paga más el que más se beneficia por la obra o servicio en cuestión.

Otra especialidad de la contribución especial es que los ingresos que se recaudan a través de la misma están adscritos a un gasto concreto, que es el que da lugar al cobro de la misma, en lugar de formar parte genérica de los ingresos a repartir en los Presupuestos Generales del Estado.



De esa cuenta que las contribuciones por mejoras encajen dentro del grupo de contribuciones especiales, puesto que se espera que el grupo de vecinos resulten beneficiados con la obra y por ser ese sector específico que gozará del beneficio deberá ser el que más pague.

El Reglamento de contribuciones por mejoras de la municipalidad de Villa Nueva las define en su Artículo 3 como "... es la contribución que debe pagar todo vecino que sea propietario de uno o mas inmuebles que se encuentren ubicados en las áreas o zonas mejoradas por las obras de urbanización, reconstrucción, de mantenimiento y en general de mejoramiento del Municipio realizadas por la Municipalidad... y que se encuentren dentro de la delimitación...". La norma referida desde ya hace alusión al pago a todos los vecinos vivan o no en la zona donde se desarrolla el proyecto, sin embargo no establece parámetro alguno en la forma de establecer el monto que se debe de pagar e incluso si este debe responder a un tipo de valuación para conocer la objetividad del mismo.

En algunas legislaciones, tal como se ha explicado, pueden dividirse a las contribuciones especiales en tres clases: a) contribuciones por mejoras, b) contribución de seguridad social, c) contribución por gasto.

Las contribuciones por mejoras son las mas conocidas y 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.



Las contribuciones de seguridad social por su parte, presupone la existencia de una cuota de seguridad social, es decir, en beneficio de la sociedad, como por ejemplo, la cuota del IGSS.

Por su parte, la contribución por gasto es menos utilizada que las dos primeras 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, sin embargo, este tipo de contribuciones actualmente no se aplica en Guatemala.

De lo anterior, deviene necesario definir que 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.

En cuanto a la capacidad contributiva, debe entenderse que los tributos deben ser exigidos en base a la capacidad de cada contribuyente, con lo cual se debe respetar el principio de equidad y justicia, regulados en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, buscando el logro de la justa distribución de las cargas tributarias.

Por otro lado, tenemos el gasto público, el que es imprescindible cuente con transparencia para que los ciudadanos cuenten con información oportuna y de calidad, sobre las decisiones y acciones tomadas por la autoridad. En el caso del presupuesto de la nación, que representa los recursos destinados a la implementación de las



políticas públicas, por la escala de su impacto requiere atención para garantizar que dichos recursos sean usados adecuadamente, no olvidando que de dichos recursos tiene un porcentaje cada municipalidad como parte de sus ingresos para mejoras del municipio.

Es de tomar en cuenta que, el fin supremo del Estado de Guatemala es la realización del bien común, basándose para esto en principios constitucionales como el de justicia social, que implica incrementar la riqueza y lograr el pleno empleo para los guatemaltecos, asentándose en la equitativa distribución del ingreso nacional. A su vez, la administración pública está regida por sus propios principios, como lo son la solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

#### **4.1. Definición del problema**

El Código Municipal establece en el Artículo 101 la obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio, a efecto pueda cumplir con el desarrollo de obras y así prestar los servicios que necesitan los vecinos del lugar, esto en base al principio de legalidad; sin embargo, pese a que la misma ley norma la forma de obtención de los recursos creando obligatoriedad para la autoridad municipal en el desarrollo de las obras, establece una carga impositiva al indicar en el Artículo 102 una contribución por mejoras , a la que deben sujetarse los beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus



inmuebles, estableciendo que pagarán las contribuciones que establezca el Concejo municipal.

Lo anterior, crea una falta de certeza jurídica debido a que no existe un porcentaje o tasa establecida para dicha contribución, generando desconfianza en los vecinos por la generación de este cobro, ante la incerteza al pago que se debe realizar al no estar previamente establecido el monto en ley, lo que puede conllevar incluso a que se exagere el cobro por parte de las autoridades municipales.

El Artículo 102 crea de esta forma, una figura legal sugestiva que permite a las municipalidades obligar a los vecinos en cuanto al pago por realización de obras, cuando ya existe la forma preestablecida por la ley para la recaudación de fondos municipales, como por ejemplo, el boleto de ornato, licencias de construcción, lusi, etc.

#### **4.2. Controles de la administración**

La Constitución Política de la República de Guatemala regula controles de diversa naturaleza que se deben aplicar para evitar que el gobierno o la administración de las municipalidades se ejerzan con extralimitación de sus funciones, dicho término es utilizado en su carácter extensivo de fiscalización u observación de la actividad desarrollada por los entes estatales, quienes deben velar por el bienestar de la comunidad y en aras de ello, con el cumplimiento de la misma norma constitucional, denominándose estos de la siguiente forma:



#### **4.2.1. Control político**

Que es la aplicación de un conjunto de normas legales y procedimientos por los órganos constitucionalmente creados, sobre los actos de los funcionarios públicos que tienen a su cargo la actividad sobre la administración del gobierno municipal, a efecto de velar porque no se extralimiten o tengan exceso en el poder público delegado o bien por desviar la función pública hacia fines particulares y personales.

#### **4.2.2. Control jurídico**

Este consiste en la revisión que debe hacerse por medio de la revisión o control interno, preventivo y de oficio, de los fundamentos jurídicos de los actos, resoluciones, reglamentos, acuerdos y contratos de la administración municipal, a efecto se pueda suspender, evitar, corregir o anular cualquier infracción a las disposiciones legales

#### **4.2.3. Control técnico**

Este se da por la revisión y control de aspectos materiales, como la construcción o mantenimiento de obras, prestación de servicios, es decir, que las obras realizadas respondan no solo a calidad, sino al valor contratado para su ejecución, dicho sea de paso, el que sean efectuadas responde a criterios de competencia entre varias empresas a través de la página de guatecompras, servicios que se contratan por ejemplo en la salud, educación, transporte, etc.



#### **4.2.4. Control de cuentas**

Conocido como control de fondos públicos, es decir, no importando que sea una entidad privada, si recibe fondos públicos, puede estar sometida a este tipo de control, el que está a cargo de la Contraloría General de Cuentas, la que funciona de forma independiente y descentralizada, con autonomía de sus funciones.

#### **4.2.5. Control penal de oficio**

El que esta a cargo del Ministerio Público, que funciona de forma independiente y con autonomía funcional, basada en un monopolio de la acción penal pública.

Cuando los controles preventivos obtienen como resultado ilegalidades o comisión de actos delictivos, se recurre a los controles de carácter jurídico externo en las vías judiciales correspondientes.

Lo anterior funciona, si lo vemos en el hecho que los casos no corregidos por la administración pública, funcionando ésta como un filtro, pasan a conocimiento de los órganos jurisdiccionales ordinarios, se someten a jurisdicción privativa que controla la administración mediante la interposición de denuncias o querellas en el ámbito penal o si fuere el caso, a demandas en el ámbito contencioso administrativo, contencioso tributario, de cuentas, civil o mercantil, es decir en las diferentes áreas del derecho.



Adquiere la calidad de parte la administración pública por el simple hecho de la introducción de la acción judicial, lo que representa, que deberá velar por el interés público en un proceso legal previamente establecido.

#### **4.3. Realidad municipal en cuanto a los órganos de control**

Todo lo señalado, la existencia de principios, controles, instituciones y normas jurídico políticas se resumen en un mero hecho doctrinario, puesto que en la realidad, las actuaciones de los funcionarios públicos no respetan el fin para el que fueron electos, es decir, la búsqueda del bien común. Compromiso que ha sido adquirido por el Estado de Guatemala de forma constitucional y que lo convierte en un deber para con la colectividad.

Queda sometido entonces, el resultado efectivo de los controles a la administración pública a meros hechos de principios y valores éticos y morales que solo la familia y la educación puede aportar, quedando desprotegidos los vecinos de las municipalidades ante tal situación, puesto que los órganos de control no cumplen con la función encomendada, ya sea por falta de conocimiento o por el simple desinterés que les representa a sus dirigentes, este tipo de situaciones donde el que paga el servicio, lo debe ver como un bien para su comunidad y una oportunidad de desarrollo, cuando de aumentar el valor de su propiedad se trata, sin embargo, el deber de desarrollo ya persiste, sin distinción alguna y que es responsabilidad del Estado buscarlo sin distinción alguna.



#### **4.4. Objetividad de los servicios públicos**

Su concreción radica en que los servicios los debe prestar el Estado como obligación constitucional, sin cobrar ninguna tarifa o tasa por el uso del servicio, con carácter gratuito, porque debe ir dirigido a la población pobre y en estado de extrema pobreza, como lo es la mayoría en Guatemala. Tal situación es entendible si vemos el aspecto que le dio vida, siendo un precepto constitucional y no por disposición de ningún funcionario público.

Relevancia histórica es que pese a lo connotado, la corriente económica del mundo critica este tipo de aspectos de gratuidad, indicando que debe eliminarse el aspecto de gratuidad, debiéndose pagar por cada servicio, sin embargo, ha sido ella la que precisamente ha llevado a la quiebra al sistema financiero mundial.

Pese a lo anterior la población en extrema pobreza que es la mayoritaria, debe sus padecimientos a la falta de empleo, bajos salarios, falta de tierras, educación, en fin a factores de carácter material que le imposibilitan su desarrollo, pero que no olvidando el carácter general de las leyes y bajo el principio de igualdad, deben responder a cambio del pago de impuestos, tasas y demás contribuciones por el desarrollo esperado.

#### **4.5. La contribución por mejoras como resultado de la economía municipal**

Es de hacer notar que el presupuesto municipal es un programa político, reflejo ideológico de la gestión, infiriéndose deberes y derechos del vecino frente al Estado.



Por lo mismo el municipio tiene deberes ineludibles, exclusivos, indelegables e irrenunciables frente a las necesidades sociales.

De la misma forma, ciertas necesidades de la población son consideradas verdaderos derechos, por lo que debe organizarse para satisfacerlas con criterio de igualdad, de equidad y de uniformidad, debido a la necesidad que tienen todos, como por ejemplo la reparación de calles, tratamiento de residuos, agua potable, entre otros.

La organización municipal solo justifica su existencia para proveer el bienestar y prosperidad de la ciudad administrando los recursos que puede percibir legalmente por parte de sus administrados.

A las obras que se deben realizar para satisfacer las necesidades de los vecinos dentro de la circunscripción municipal se le denominó, contribución por mejoras, establecidas en el Artículo 102 del Código Municipal, que resulta siendo una contribución obligatoria originada en beneficio para un grupo de vecinos en particular, proveniente de una obra pública, lo cual legitima el carácter de la imposición de la contribución, puesto que su objeto es el aumento del patrimonio del administrado, como consecuencia directa del beneficio obtenido por la obra.

Lo anterior, basado en que lo recaudado sirve para el pago de la deuda adquirida, por lo que deja a un lado la utilización para ello de la asignación presupuestaria y le da al municipio la capacidad para responder ante las necesidades básicas originadas por la población mayoritaria.



Sin embargo, lo anterior tiene contradicción, pues se sustituye el principio de la capacidad económica por el de beneficio, ya que no paga más el que más tiene, sino que paga más el que más se beneficia, lo que constituye una crítica indudable a este aspecto, puesto que si una obra pública es necesaria, ejecutarla es obligación del municipio y no solo incrementará el valor del inmueble sino que beneficiará a todos por igual, es decir, el adoquinamiento de una calle, necesariamente lleva implícita la necesidad de que los transeúntes pasen por ella y no solo los habitantes de los inmuebles cercanos.

Lo anterior es reflejo de la justificación usada por el Estado, que se apoya en el principio del beneficio, que infiere que si una persona se beneficia con una actividad del Estado, este adquiere el derecho de cobrarle o pedirle una contribución por la realización de la obra, tesis mantenida por varios Estados y que no ha logrado los resultados esperados que la respalden, lo cual concreta su falla en el ámbito particular que trata de adjudicársele, puesto que si bien es cierto existe un aumento al valor del inmueble, el carácter particular es inexistente ya que no suele darse, porque es difícil encontrar una obra que beneficie solo a una persona, puesto que cualquier obra pública será de beneficio a la colectividad total.

En ese sentido, tanto se beneficia el vecino que vive donde se realizó la obra, como todo aquel que de una u otra forma se vea compelido a llegar a la localidad, vendedores, visitantes y hasta las propias autoridades municipales.



Por otro lado, las obras públicas no son un favor para algunos sino una necesidad del municipio y quienes legitiman este tipo de contribuciones por el valor que adquieren las propiedades, no nos debe alejar de la realidad, puesto que en la mayoría de casos, el gobierno municipal debe concesionar este tipo de obras para que las realice un tercero y ello lo hace a través de contratos privados, en donde aparecen intereses que no son los reales.

Importante es destacar el verdadero rol del Estado desde su deber constitucional, de brindar los servicios necesarios y de utilidad general, por lo que no deben olvidarse estos aspectos y que indudablemente toda la población municipal necesita de desarrollo y no solo un determinado sector, aunado a ello, el desarrollo beneficia no solo a la población, sino a todos los radicados en el municipio y que de una u otra forma dependen del crecimiento del mismo como célula vital para todo el país.

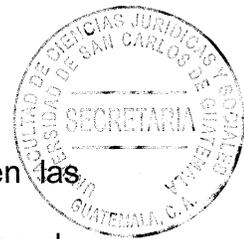
#### **4.6. Falta de certeza jurídica en las contribuciones por mejoras**

“La certeza del derecho es la previsibilidad del ciudadano de las consecuencias jurídicas infalibles de sus propios actos y de sus acciones. Es aquello que en palabras de Cesare Beccaria, permite que el sujeto pueda juzgar por sí mismo cual será el éxito de su libertad...”<sup>17</sup>

La certeza jurídica implica necesariamente el conocimiento del ciudadano de saber cuales son sus derechos y cuales son sus obligaciones, es decir, la responsabilidad

---

<sup>17</sup> <https://es.m.wikipedia.org> (consultado el 20 de septiembre de 2018).



adquirida frente a lo que le atañe, como resultado del poder de participar en las decisiones que le afecten dentro de la colectividad, o como parte de un grupo de vecinos.

Entendiendo estos aspectos, ahora los analizamos frente a las obras realizadas por las municipalidades en algunos sectores de su circunscripción, ya que se le requiere a los vecinos del lugar que colaboren con los pagos por la realización de la obra, bajo el lema que le será de beneficio a ellos, sin embargo, se olvida que en la mayoría de casos, este tipo de obras se realizan a través de empresas concesionarias, a través de contratos particulares, que esconden objetivos específicos y de beneficio para las partes contratantes, lo que no es de conocimiento de los vecinos y que tendrán que pagar por la realización de la obra de acuerdo a las tarifas fijadas por el Concejo Municipal.

Lo anterior, constituye una falta de certeza jurídica frente a dicho pago, puesto que la obra puede reflejar un valor determinado, pero nunca será el valor real, máxime si el contrato está viciado, por otro lado, el carácter coercitivo del ente municipal, pues llevará a cabo las obras de desarrollo en lugares o áreas donde los vecinos estén dispuestos a pagar por ello, beneficiando solo a una parte de la colectividad y no precisamente basado en el principio de igualdad, lo que indudablemente repercute en el mal uso de este tipo de contratos para la concesión de servicios y que sin duda alguna, crean falta de certeza jurídica para el administrado, pues al final, desconoce las obligaciones que adquiere por la realización de los proyectos para su comunidad.



El reflejo consiente del vecino, que actúa en su capacidad de manifestar su voluntad ante la libertad que le otorga el Estado con las limitaciones legales respectivas, se ve mermado y constituye una falencia dentro de la norma, puesto que el funcionario público hace uso de situaciones permitidas y abusa de sus facultades, olvidándose por quien ha sido electo y los objetivos de representación.

En conclusión existe falta de certeza jurídica dentro del Artículo 102 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, puesto que no existe claridad de los derechos y obligaciones del vecino, en la ejecución de las obras, debido a que ellas se ejecutan en la mayoría de casos por empresas concesionarias a través de contratos entre el ente municipal y ellos, los que en muchos casos aumentan el valor de ejecución de la obra y que muy raras veces son advertidos por los órganos de control, debido a que en Guatemala, estos no cumplen a cabalidad con su cometido, lo que genera el abuso o la desviación del poder, afectando sin duda alguna la norma citada y provocando con ello, falta de certeza jurídica en cuanto al pago de las contribuciones por mejoras.





## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Es de suma importancia determinar las consecuencias jurídicas, sociales y culturales, por la falta de certeza jurídica en los cobros de las contribuciones por mejoras establecidas en el Código Municipal, derivado que no existe una forma objetiva de establecer el valor de las obras, únicamente la forma de contratación de las empresas que llenen los requisitos a través de guatecompras. En aspectos jurídicos importante es conocer los tipos de responsabilidad de los sujetos que intervienen en dicha relación contractual.

La solución a la problemática, responde a un mayor esfuerzo por parte de la Contraloría General de Cuentas sobre las empresas concesionarias de este tipo de servicios en las municipalidades en este tipo de contratos, a fin de concretar reglas claras entre los vecinos beneficiados y necesitados de las obras públicas, brindado así certeza y seguridad jurídica, deduciendo las responsabilidades a quienes abusen de este tipo de contratos o desvíen el poder con otros fines que afecten a la población.





## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México, Ed. Universidad Autónoma de México, 1975.

AGUILAR GUERRA, Vladimir Osman. **El negocio jurídico**. Guatemala: Ed. Serviprensa, S.A. 2006.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2008.

CALDERÓN M, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. 2ª. edición. Guatemala, Ed. Orión, 2006.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala**. 6ª ed. Guatemala. Ed. Impresiones Graficas, 2008.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría genera y procesal**. Guatemala, Editorial Impresiones Gráficas (s.E.) 2009.

CIFUENTES DOERING, Berta Elizabeth. **Análisis jurídico y doctrinario de los servicios públicos en el derecho administrativo guatemalteco**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2007.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. 1ª. edición. México. Ed. Cárdenas, 1981.

DIEZ PICAZO, Antonio y Antonio Gullón. **Sistema de derecho civil**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1962.

**Diccionario Ilustrado de la Lengua Española**. Barcelona: Ed. Océano, 2005.



FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Punto Gráfico, México 2002.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** Ed. Porrúa, S.A. México, 1944.

GARCIA VIZCAINO, Catalina. **Derecho tributario.** Ed. de Palma, Buenos Aires Argentina, 1999.

GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo, parte general.** Editorial Instituto de Estudios Políticos. 7ª. Edición, Madrid España, 1976.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Recopilación de textos jurídicos y legales, colección juritex y legitex.** 1ª. Edición, Guatemala: (s.E.) 2011.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES. **Historia de la tributación en Guatemala.** Documento preparado para la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, Guatemala, 2007.

MARTÍNEZ RAVÉ, Gilberto. **Responsabilidad civil extracontractual.** 10ª. Ed.; Bogotá, Colombia: Ed. Temis, S.A., 1998.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 10. ed, Buenos Aires, Argentina. Ed. Heliasta S.R.L., 1976.

PAZ ALVAREZ, Roberto. **Negocio jurídico mercantil, II parte.** Guatemala, Ed. Imprenta Aries, 2000.

SANDOVAL DE AQUECHE, María Elisa. **Elementos fundamentales en el estudio del derecho de obligaciones.** Guatemala: Unidad de capacitación institucional del Organismo Judicial, 2001.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. **Apuntes de derecho administrativo, Colección de textos jurídicos, departamento de publicaciones.** Guatemala, (s.E.) marzo de 1994.

<https://es.m.wikipedia.org> (consultado; el 20 de septiembre de 2018).



**Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente 1986.

**Código Civil de Guatemala.** Decreto Ley 106. Jefe del Gobierno de la República. 1964.

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