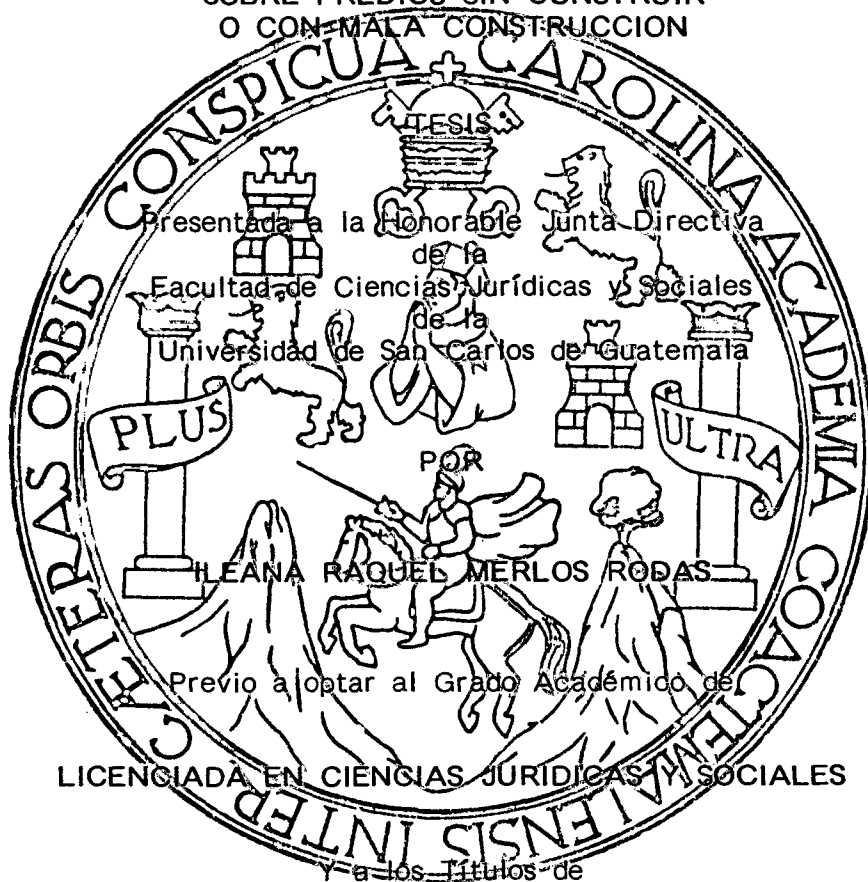


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARBITRIO
SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR
O CON MALA CONSTRUCCION



ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, Marzo de 1996

DL
04
T(1944)

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL III	
VOCAL IV	Br. Edgar Orlando Najarro Vásquez
VOCAL V	Br. Carlos Leonel Rodríguez Flores
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL

DECANO	
(en funciones)	Dr. Carlos Larios Ochaita
EXAMINADOR	Lic. Jorge Leonel Franco Morán
EXAMINADOR	Lic. Edgar Enrique Lemus Orellana
EXAMINADORA	Licda. Ana Jesús Ayerdi Castillo
SECRETARIA	Licda. Hilda Rodríguez de Villatoro

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

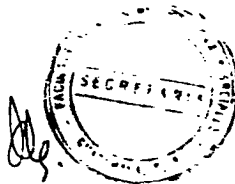
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

BUFETE POPULAR

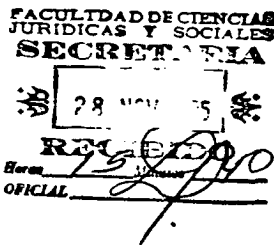
23 Avenida 13-93, Zona 1 Tels. 89719
Guatemala, Centroamérica



4481-95

Guatemala,
28 denoviembre de 1995

Licenciado
Juan Francisco Flores Juárez
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad.



Señor Decano:

En cumplimiento al nombramiento de consejero de tesis que recayera sobre el infrascrito, procedí a asesorar a la Br. ILEANA RAQUEL MERLOS RODAS, sobre el trabajo originalmente titulado: "LA ILEGALIDAD DEL ARBITRIO MUNICIPAL SOBRE CONSTRUCCIONES INADECUADAS".

Con la autora de la tesis de mérito realizamos varias sesiones de trabajo, en las que respetando el criterio de la sustentante, se procedió a efectuar algunos cambios de contenido que se estimó pertinentes y por el fondo de la investigación, se convino cambiar el título original por el de: "LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARBITRIO SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION".

El plan de la tesis se dividió en cuatro capítulos, comprendiendo el primero aspectos doctrinarios y jurídicos relativos al Municipio, la Municipalidad y el Alcalde Municipal; en el segundo se analiza la potestad tributaria de la municipalidad, para establecer hasta dónde llega su capacidad en cuanto a la emisión de cuerpos normativos que contengan tributos que deben ser recaudados por la Municipalidad; y con el objeto de determinar si el denominado arbitrio sobre predios sin construcción o con mala construcción, es realmente un impuesto o se trata de una multa por el incumplimiento de una ley y reglamentos municipales, Se trató en el capítulo tercero lo relativo al ilícito tributario; en el capítulo cuarto se hace un análisis jurídico del arbitrio sobre predios sin construcción o con mala construcción, con el objeto de determinar su naturaleza y modificaciones que se le han hecho, para finalizar formulando las conclusiones y recomendaciones que la autora estima pertinentes en relación al trabajo realizado.

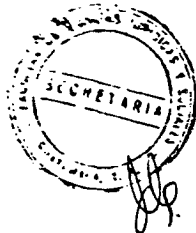
PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
BUPETE POPULAR
29 Avenida 13-32, Zona 1. Tels. 97719
Guatemala, Guatemala

...2a. hoja



Considero que el trabajo de mérito es importante y de actualidad, atendiendo al crecimiento que está sufriendo nuestra ciudad capital en cuanto a nuevas construcciones, las que si no se regulan adecuadamente darán como resultado que en el futuro se tenga una ciudad desordenada y con construcciones inadecuadas y peligrosas para los habitantes de la ciudad. Por la naturaleza del tema y escasa bibliografía, lo más valioso del trabajo fue la investigación de campo efectuada, las conclusiones son congruentes con lo analizado y se puso de relieve la dedicación de la sustentante en su elaboración, por lo que soy de la opinión que puede autorizarse para ser sometida al examen público correspondiente.

Sin otro particular me suscribo de usted como su deferente servidor,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Raúl Antonio Chicas H.
ASESOR.

RACHH&eyll.

c.c. archivo.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica




DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, veintiocho de noviembre de mil novecientos no-
venta y cinco.-----


Atentamente, pase al Lic. LUIS HAROLDO RAMIREZ URBINA; pa-
ra que proceda a revisar el trabajo de tesis de la Bachi-
llera ILEANA RAQUEL MERLOS RODAS y en su oportunidad emita
el dictamen correspondiente.-----

[Handwritten signature]

alht



[Handwritten signature]



Lic. Luis Haroldo Ramírez Urbina
ABOGADO Y NOTARIO

787-96

Guatemala, 14 de marzo de 1996

Señor Decano de la Facultad
de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad de San Carlos de Guatemala,
Lic. Juan Francisco Flores Juárez
Ciudad Universitaria.


FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
SECRETARÍA
15 MAR 1996
RECIBIDO
Escriba
OFICIAL

Señor Decano:

En cumplimiento a lo dispuesto por la Decanatura a su cargo, procedí a
revisar el trabajo de tesis titulado "LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARBITRIO
SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION", presentado
por la alumna ILEANA RAQUEL MERLOS ROMAS.

Mi dictamen al respecto es el siguiente:

- I. Procedí a analizar el trabajo respectivo, fruto de la investigación
realizada por la sustentante bajo la asesoría del señor Licenciado
Raúl Antonio Chicas Hernández. Pude comprobar que la sustentante trabajó
con seriedad, diligencia y con apego a los principios de su plan de
investigación previamente elaborado para el efecto.
 - II. No obstante, recomendé a la sustentante que hiciera los ajustes téc-
nicos que consideré necesarios; y para poder corroborar algunas con-
clusiones a que la autora había arribado, sugerí que ampliara la in-
vestigación de campo para lograr básicamente dos objetivos: a) Estable-
cer con exactitud y por zonas, según está dividida la ciudad capi-
tal de Guatemala, el número de contribuyentes por el arbitrio de pre-
dios sin construir o con mala construcción; y b) Establecer el monto
que en concepto de ingresos financieros brinda dicho arbitrio a la -
Comuna capitalina, así como las razones paramantenerlo vigente, a pe-
sar de haber llegado a la conclusión de que técnicamente, tal ingreso,
no debe ser catalogado como arbitrio.
 - III. Después de haber ampliado la investigación en la forma convenida, la
sustentante me presentó el informe definitivo, el cual califico como
un trabajo de tesis aceptable que puede ser autorizado para los efec-
tos del examen público correspondiente.
- Atentamente.


LIC. LUIS HAROLD RAMIREZ URBINA
Abogado y Notario

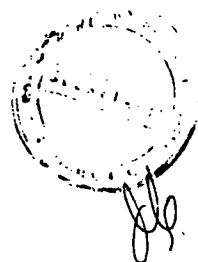
7a. Avenida 7-78, Zona 4 Edificio Centroamericano Oficina 702
Guatemala, C.A. Tel. y Fax. 319405

UNIVERSIDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



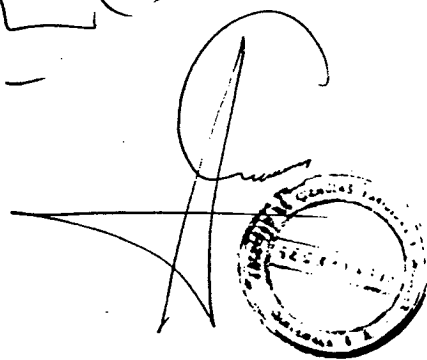
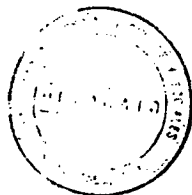
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Calle de Universidad, s/n. 12
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, marzo diecinueve, de mil novecientos noventi-
seis. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
impresión del trabajo de tesis de la Bachiller ILEANA
RAQUEL MERLOS RODAS intitulado "LA NECESIDAD DE REFORMAR
EL ARBITRIO SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION". Artículo 22 del Reglamento para Exámenes Técnico -
Profesional y Público de Tesis. -----

ahg.-



ACTO QUE DEDICO:

A DIOS: Porque en él encuentre el conocimiento, porque el Señor da la sabiduría, de su boca nace el conocimiento y la inteligencia.

A MIS PADRES: ARMANDO MERLOS CARRERA y FLORIDALMA RODAS OCHOA DE MERLOS, como un premio a sus esfuerzos, cariño y comprensión en alcanzar esta meta.

A MIS HERMANAS: DIANA MARISOL Y ENNA GUISELA, que este esfuerzo sea un ejemplo para lograr sus objetivos y en agradecimiento de su apoyo y comprensión.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS EN GENERAL: Por compartir conmigo mis tristezas y alegrías, y por el apoyo incondicional que siempre me brindaron cuando más lo necesite.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: De la que me enorgullese egresar, especialmente a:

LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES: Por haberme brindado mi formación profesional, y ha sido Cuna de hombres y mujeres que han dado prestigio a Guatemala, especialmente:

Lic. Raúl Antonio Chicas Hernández
Lic. Armando René Rosales Gática
Licda. Maura Ofelia Paniagua Corzantes
Lic. Luis Haroldo Ramirez Urbina

Por compartir conmigo dos de sus tesoros más valiosos, su tiempo y sus conocimientos.

INDICE

Introducción

CAPITULO I

ASPECTOS DOCTRINARIOS Y JURIDICOS SOBRE EL MUNICIPIO
Y LA MUNICIPALIDAD.

	Página
1. El Municipio. Definición	1
1.1. Elementos	3
1.2. Fines	6
2. Municipalidad	8
3. Ambito de Autonomía Municipal	10

CAPITULO II

POTESTAD TRIBUTARIA DE LA MUNICIPALIDAD	13
1. El Tributo	13
1.1. El Impuesto	14
1.1.1. Características	16
1.1.2. Objeto del Impuesto u objeto Imponible	16
1.1.3. Elementos	18
1.1.4. Clasificación	19
1.2. El Arbitrio	19
1.2.1. Características	20
1.2.2. Elementos	21
1.2.3. Diferencia entre el Impuesto y Arbitrio	22
1.3. Tasas	23
1.3.1. Características	24
1.4. Tasas Municipales	24
1.5. Contribuciones Especiales	25
1.6. Contribuciones por mejoras	27
1.6.1. Elementos	28

2. Potestad Tributaria	30
2.1. Limitaciones Tributarias	30
3. Potestad Tributaria Municipal	31

CAPITULO III

EL ILICITO TRIBUTARIO	35
3.1. Denominación y definición	35
3.2. Elementos del Ilícito Tributario	36
3.3. Clasificación de las Infracciones o Transgresiones	37
3.4. La Sanción Tributaria	38
3.5. Clasificación de la Sanción Tributaria	40
3.6. La Multa	50

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO DEL ARBITRIO SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION	53
1. Plan de Arbitrios para la ciudad capital	53
2. Objeto del Arbitrio sobre predios sin construir o con mala construcción	53
3. Facultades del Consejo Municipal	54
4. Bases para la aplicación del arbitrio sobre predios sin contruir o con mala construcción	55
5. CONCLUSIONES	73
6. RECOMENDACIONES	79
7. BIBLIOGRAFIA	81
8. ANEXOS	85

INTRODUCCION

Dentro del Derecho Administrativo, al estudiar el punto relacionado con las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, específicamente lo relativo al Municipio y su Gobierno municipal, encontré que para su funcionamiento e inversión necesita de ingresos monetarios que adquiere entre otros medios por disposición constitucional según la cual debe asignarse proporcionalmente el 10% del presupuesto general de Ingresos y Egresos de la Nación; además obtiene otros ingresos por impuestos o arbitrios decretados a su favor, o bien por ingresos propios derivados de los servicios públicos que presta.

Entre los diferentes arbitrios decretados a favor de la Municipalidad de la ciudad capital de Guatemala, encontré el denominado "ARBITRIO SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION" el cual en un principio me sorprendió su denominación e hizo surgir en mí la curiosidad de realizar la investigación pertinente.

Por tal motivo el trabajo de investigación lo titulé "LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARBITRIO SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION", formulando el respectivo plan de trabajo, teniendo como objetivo determinar si realmente el referido arbitrio es un Tributo o bien una Sanción o Pena Administrativa por ser la consecuencia de la violación a una norma municipal.

Para la elaboración del presente trabajo, tuve que realizar entrevistas, como por ejemplo a la Juez de

Asuntos Municipales, a la Jefa del Departamento de Construcción Inadecuada, y a los Abogados que trabajan en el Departamento Jurídico de la Municipalidad de Guatemala, he partido de la particular a lo general, utilizando el método de investigación inductivo, lo que se notará en el desarrollo de los cuatro capítulos que contiene el presente trabajo. Al realizar las entrevistas referidas tuve un poco de problemas para obtener la información que buscaba, puesto que en ese entonces se acercaban las elecciones a Alcalde, y había un hermetismo en cada una de las personas a las que entreviste, creyendo que talvez pertenecía a algún partido político que buscaba información sobre alguna de las fallas del actual administración municipal.

La presente investigación tiene relevancia, puesto que son numerosos los casos que hay de Construcción inadecuada en la ciudad capital de Guatemala. La distribución por zonas puede verse en el capítulo cuarto.

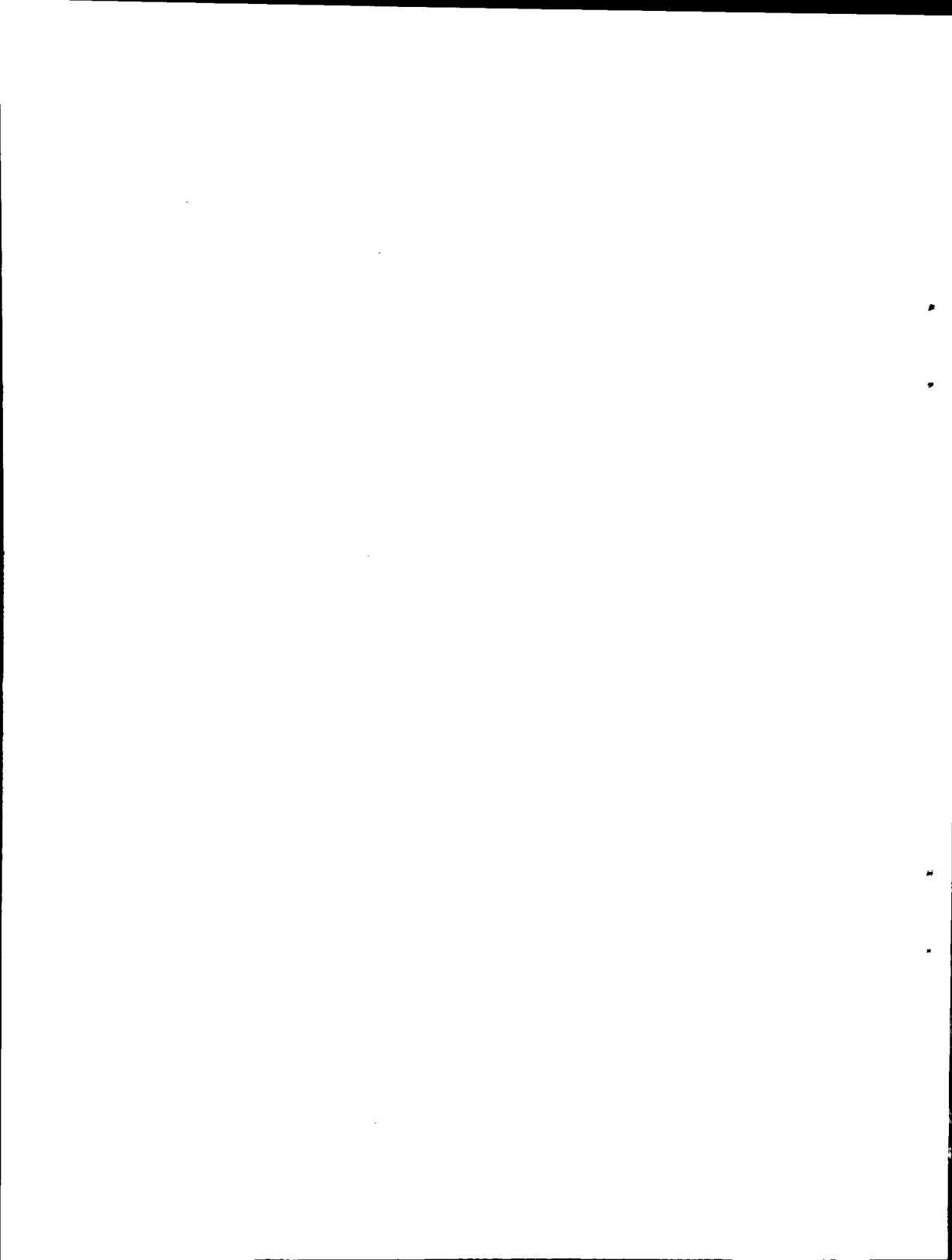
También reviste importancia el tema, debido a que es la primera vez que se hace un estudio del Arbitrio sobre construcción inadecuada.

Al principiar la investigación formule la hipótesis siguiente: Realmente un Arbitrio, el llamado Arbitrio sobre construcción inadecuada.

Y al concluir el trabajo logre comprobar la confirmación de dicha hipótesis, pues a mi manera de ver, quedo demostrado que el Arbitrio sobre Construcción Inadecuada no es, técnicamente hablando, (o al analizarlo de una manera técnica) un arbitrio, sino UNA MULTA

ADMINISTRATIVA que se impone por el incumplimiento a una ley municipal y disposiciones reglamentarias municipales. motivo por el cual en el presente trabajo se hace necesaria la reforma de dicho arbitrio, entendiéndose como reforma al cambio que debe dársele al Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953, creando en la misma técnica y eficazmente la multa sobre construcciones inadecuadas y los medios coercitivos necesarios que faculten a la Municipalidad para demoler a costa del infractor, la construcción que no llena los requisitos exigidos en las leyes respectivas. Y por ende la derogación del arbitrio sobre predios sin construcción o con construcción inadecuada.

Quiero dejar plasmado mi agradecimiento a la Oficina de Construcción Inadecuada de la Municipalidad de Guatemala. por proporcionarme los datos pertinentes para la elaboración del presente trabajo, al Departamento Jurídico de dicha institución. a la Juez de Asuntos Municipales y Departamento de Informática .



CAPITULO I

ASPECTOS DOCTRINARIOS Y JURIDICOS

SOBRE EL MUNICIPIO Y LA MUNICIPALIDAD

1. EL MUNICIPIO. Definición.

La doctrina es prolifera en cuanto a explicar que debemos de entender por Municipio, por lo que únicamente transcribo lo sustentado por algunos de los más connotados tratadistas: Manuel Ossorio nos dice:

"Que es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior denominada Estado." (1)

Fernando F. Herrarte postula que el Municipio es "Una persona de Derecho Público con personalidad jurídica y patrimonio propio." (2)

El tratadista Jorge Mario Castillo González, al referirse a lo que es el Municipio afirma: "Es la persona jurídica, constituida por una comunidad humana asentada en determinado territorio, dotada de autonomía, pero dependiente de otra persona superior; El Estado." (3)

-
- 1) Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. (s.e.) Buenos Aires Argentina: Edit. Heliasta S.R.L., 1981. pág. 474.
 - 2) Herrarte, Fernando Francisco. Juzgado de Asuntos Municipales, su Organización y Competencia. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales) Guatemala: Edit. Rosales, U.S.A.C., 1970. pág. 10.
 - 3) Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública; (s.e.) Guatemala: 1990. pág. 294.

El Decreto 58-88 del Congreso de la República (Código Municipal), en su artículo 10. al referirse a la definición legal de Municipio preceptúa: "Que es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito."

La definición del autor Manuel Ossorio, me parece más ilustrativa, ya que recoge los elementos constitutivos del mismo, los cuales definiré individualmente en el desarrollo del presente capítulo.

De las anteriores opiniones se establece que los tratadistas coinciden en considerar al Municipio como una persona jurídica de Derecho Público, lo que en nuestro país viene a reafirmarse de conformidad con lo preceptuado en el artículo 15 del Código Civil, en donde se determina quienes son personas jurídicas, y entre otras encontramos al Municipio.

Y específicamente en el Código Municipal (Decreto 58-88 del Congreso de la República) al preceptuar en su artículo 2: "El Municipio en el sistema jurídico. El Municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad y capacidad jurídica, para adquirir derechos y contraer obligaciones y, en general, para el cumplimiento de sus fines en los términos legales establecidos."

Como persona jurídica actúa a través de sus representantes legales, quienes son elegidos popularmente por

los vecinos del distrito municipal, por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses.

1.1. ELEMENTOS:

El artículo 4. del Código Municipal (Decreto 58-88 del Congreso de la República) establece que son elementos constitutivos del Municipio:

- 1) Territorio
- 2) Población
- 3) La Autoridad
- 4) La Organización Comunitaria
- 5) La Capacidad Económica.

En cuanto al primer elemento, el tratadista Acosta Romero, nos dice: "Es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o Municipio." (4) Definición que es compartida por Manuel Ossorio.

El artículo 11. del Código Municipal al referirse al Territorio y específicamente al Distrito Municipal determina que "Es la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad."

En cuanto al Municipio puedo afirmar entonces, que el territorio es el ámbito espacial o geográfico en donde el Municipio ejerce su jurisdicción.

POBLACION: Es definida por Manuel Ossorio como: "Cuántos hombres y mujeres, en determinado momento, com-

4) Acosta Romero, Manuel. Teoría del Derecho Administrativo. 6ta. ed.; actualizada: México: Edit. Porrúa. 1984. pág. 61

ponen el género humano, sobre el planeta o los habitantes de un Estado, provincia, otra comarca o sitio en que se vive en estabilidad al menos relativa." (5)

Para Cabanellas, la población es "El número de hombres y mujeres que componen la humanidad, un Estado, provincia, municipio o pueblo." (6)

El Código Municipal al referirse a la población en su artículo 22 establece: "Los habitantes de un distrito municipal constituyen su población, y para los efectos legales, son vecinos y transeúntes."

Como bien lo dice el tratadista Jorge Mario Castillo González, "El Municipio no debe existir sin población... la población es el elemento de mayor importancia. En los pequeños municipios, la población crea relaciones de vecindad, pero en los grandes municipios, esas relaciones se pierden y se mantienen débilmente a nivel de barrio o de colonias urbanas." (7)

LA AUTORIDAD: En forma general, es definida como "La potestad que ejerce una persona sobre otra u otras." (8)

Guillermo Cabanellas la define: "Como la potestad, poder o facultad que uno tiene para hacer alguna cosa. También la define como los poderes constituidos del Estado, región, provincia o municipio." (9)

5) Ossorio, Manuel, Op. Cit. pág. 582.

6) Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. t.I;II:III:IV: 6ta. ed. actualizada y corregida: Buenos Aires Argentina: Edit. Omeba. 1968.pág. 313.

7) Castillo González, Jorge Mario, Op.Cit. pág. 294.

8) Ossorio, Manuel. Op. Cit. pág. 74.

9) Cabanellas, Guillermo. Op. Cit. Tomo I, pág. 244.

En forma específica, es la potestad que ejerce el Municipio sobre sus habitantes. para que los rija y los gobierne.

La Autoridad o Gobierno como se le llama, es ejercido en el Municipio a través del Consejo Municipal. de acuerdo con los artículos 254 de la Constitución Política y 39 del Código Municipal, el Gobierno Municipal será ejercido por un Consejo, al que le corresponde con exclusividad la deliberación y decisión del gobierno y la administración del patrimonio e intereses de su Municipio. El Consejo Municipal 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 de conformidad con el artículo 254 de la Constitución Política de Guatemala. De esto hablaré detenidamente en el apartado de la Municipalidad.

LA ORGANIZACION COMUNITARIA: El Código Municipal en su artículo 10. contempla la facultad de los habitantes del Municipio de Organizarse con el objeto de coadyuvar y cumplir con los fines del Municipio al preceptuar: "Los vecinos podrán organizarse en la forma que la ley establece, pero cuando la organización sea para la realización de obras y servicios o actividades de responsabilidad municipal, deberá contarse con la aprobación de la Corporación, para que sea congruente con las políticas de desarrollo municipal."

LA CAPACIDAD ECONOMICA: Se define como aquella aptitud que tiene el Municipio, para obtener y disponer

de sus bienes, o sea en otras palabras, es aquella potestad que goza el Municipio para regirse, solventar los gastos que ocasionen la realización de los fines del mismo, sus obras y prestar los servicios que sean necesarios.

1.2. FINES:

A) GENERALES:

Al tenor del artículo 7 del Código Municipal (Decreto 58-88 del Congreso de la República), son fines generales del Municipio:

- a) Cumplir y velar, porque se cumplan los fines y deberes del Estado.

Para procurar una vida más sana, fácil, agradable y funcional en forma adecuada, El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común. Y 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 que se encuentra preceptuado en los artículos 1o. y 2o. de nuestra Carta Magna. Y es a través de sus instituciones en este caso, la Municipalidad, quien colabora con el gobierno central para que esos fines y deberes se cumplan dentro de su municipio.

- b) Ejercer y defender la autonomía municipal, conforme la Constitución Política de la República y el actual Código Municipal.

En este inciso también se desarrolla lo que la Constitución Política de la República preceptúa en el

artículo 253., que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, y esa autonomía les permite que elijan a sus propias autoridades quienes ejercen el gobierno y la administración de sus intereses. Tiene personalidad y capacidad jurídica, para adquirir derechos y contraer obligaciones y, en general, para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos.

- c) Impulsar permanentemente el desarrollo integral del Municipio.

Las autoridades Municipales deben velar por el mejoramiento de su distrito municipal en todos sus ámbitos, como por ejemplo: De finanzas, de salud y asistencia social, educación, cultura, turismo, deportes, agricultura, ganadería, alimentación, protección al medio ambiente y patrimonio cultural, urbanismo, desarrollo urbano y rural, entre otros.

- d) Velar por su integridad territorial, el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural: y
- e) Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales.

Entre los casos y como ejemplos de los incisos anteriormente transcritos se encuentra el de la basura que se ha manifestado el impulso a la limpieza en el Municipio, se han colocado botes de basura en las calles por parte de empresas privadas, dándole así la partici-

pación a los habitantes del Municipio. Otro puede ser el mantenimiento de las aceras y el asfalto de calles y avenidas los cuales son hechos que están ocurriendo, y se da participación a los vecinos, motivándolos para que se organicen en grupos (por cuadras) para que paguen el valor de la obra, obteniendo de esa manera buenos resultados, como el crecimiento de plusvalía de las viviendas y el ornato de su vecindario.

B) ESPECIFICOS:

De lo preceptuado en el artículo 30 del Código Municipal (Decreto 58-88 del Congreso de la República) encontramos que los fines específicos del Municipio son la prestación y administración de los servicios públicos, tales como servicio de agua potable, drenajes, transporte urbano, pavimentación, limpieza, mercados, mantenimiento de parques y áreas verdes entre otros.

2. MUNICIPALIDAD:

El vocablo Municipalidad es sinónimo de ayuntamiento, corporación, concejo, la que está compuesta de un alcalde y varios concejales y síndicos para la administración del Municipio.

Guillermo Cabanellas, define lo que es Ayuntamiento manifestando: " Es la junta o reunión de personas. Corporación constituida por el Alcalde y los concejales de un Municipio, para administrar y representar los intereses de este. Casa consistorial, donde se celebran las juntas municipales y funcionan las oficinas de igual índole." (10)

10) Cabanellas, Guillermo. Op. Cit. T. III, pág. 250

La Constitución Política de la República de Guatemala. determinaba que el Gobierno Municipal lo ejercerá la Corporación, al establecer en su artículo 254.: "Gobierno Municipal. El gobierno municipal será ejercido por una corporación, la cual se integra por el alcalde y sus síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, en la forma y por el período que establezcan las leyes de la materia." Este artículo Constitucional al ser reformado por el Acuerdo Legislativo número 18-93, quedo de la manera siguiente: "Gobierno Municipal. 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."

Legalmente la Municipalidad es definida en el artículo 6 del Decreto 58-88 del Congreso de la República (Código Municipal) estableciendo que "Municipalidad es la corporación autónoma integrada por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal, y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales."

Se concluye que Municipalidad, Corporación, Ayuntamiento y Concejo son sinónimos.

Por lo anteriormente expuesto se deduce que existe

diferencia entre Municipio y Municipalidad, puesto que no son lo mismo, el Municipio es el Conjunto de personas individuales, que tienen su residencia en el distrito municipal por más de un año, para realizar el bien común de ellos mismos, en cambio la Municipalidad es el conjunto de personas que integran el gobierno municipal, que se compone por un alcalde, los síndicos y concejales electos directa y popularmente en cada municipio por los vecinos.

3. AMBITO DE AUTONOMIA MUNICIPAL.

Se define a la autonomía como "Aquella potestad que, dentro del Estado, pueden gozar los municipios, provincidas, regiones u otras entidades de él pára regir sus intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio." (11)

La autonomía municipal la doctrina la identifica con la autonomía administrativa y se le define "Como la libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal.." (12)

La Constitución de la República preceptúa en el artículo 253 que los Municipios de la República son instituciones autónomas.

Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades (alcaldes, síndicos y concejales)
- b) Obtener y disponer de sus recursos (autonomía

11) Ossorio. Manuel. Op. Cit. pág. 74.

12) IBIDEM.

financiera)

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

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

En el artículo 3o. del Código Municipal se hace referencia a la Autonomía Municipal y se desarrollan las funciones anteriormente indicadas al preceptuar: "Ambito de autonomía municipal. El Municipio elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos, para el cumplimiento de los fines que le son inherentes."

Al reconocerle y otorgarle la autonomía al Municipio a nivel constitucional, formalmente se quiso garantizar la vigencia de la misma, pues no se debe olvidar que la norma Constitucional es la norma suprema o fundamental que en su parte orgánica recoge la organización del Estado. Los Municipios no van a depender directamente del Ejecutivo para tomar decisiones en relación al uso y destino del patrimonio municipal, pudiendo emitir sus propias ordenanzas y reglamentos a través del CONCEJO MUNICIPAL, con lo que se logra la descentralización administrativa. Sin embargo el Municipio no goza de una plena autonomía, puesto que en varios aspectos

depende del Estado. por ejemplo: No pueden emitir sus propias leyes, ni tiene iniciativa para presentar directamente al Organismo Legislativo sus proyectos de ley, su presupuesto es fiscalizado por la Contraloría General de Cuentas; por lo limitado de sus ingresos financieros tiene que ser asistido por el Ejecutivo para desarrollar obras públicas de costo considerable; no obstante que la Constitución Política asigna a las municipalidades el 10% del presupuesto general de Ingresos Ordinarios del Estado, para que se destine exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos, las municipalidades se encuentran con el problema que dichos fondos no se los entrega en su debida oportunidad el Organismo Ejecutivo, y sobre todo, cuando existe rivalidad política entre el Ejecutivo y la Municipalidad, dicha actitud se hace más notoria.

CAPITULO II

POTESTAD TRIBUTARIA DE LA MUNICIPALIDAD

1. EL TRIBUTO.

Constituyen los tributos la fuente más importante de agenciamiento de ingresos por parte del Estado moderno. para obtener los medios económicos que le permitan realizar sus fines, entre los que se encuentran la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades general de la población.

Villegas define a los Tributos como "Aquellas prestaciones comunmente en dinero, que el Estado exige en el ejercicio de su poder imperio (o sea esa facultad de crear el derecho, definirlo en normas jurídicas y aplicarlo unilateralmente utilizando la coacción si es necesario) sobre la base de la capacidad contributiva, en virtud de una ley para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines." (13)

Rodríguez Lobato manifiesta que "Las contribuciones forzosas se les denomina Tributos, y estos abarcan diferentes clases. entre estos están los impuestos. tasas y contribuciones especiales." (14)

Nuestro Código Tributario define al Tributo en el artículo 9o. como "Las prestaciones comúnmente en dinero. que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario. con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."

-
- 13) Villegas. Héctor. Derecho Tributario. t. I y II Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario. 3era. ed. actualizada. 2da. reimpression: Buenos Aires Argentina: Edit. DE PALMA, 1982. pág. 178.
- 14) Rodríguez Lobato. Raúl. Derecho Fiscal Mexicano. 2da. ed. México: Edit. Ingramex, 1988. pág. 53.

De las anteriores definiciones podemos obtener las características siguientes:

- 1) Es una prestación en dinero (generalmente).
- 2) Se hace obligatorio por el Estado en ejercicio del poder de imperio.
- 3) Dependen de la capacidad contributiva.
- 4) Deben ser aprobados a través de una ley.

Nuestro Código Tributario e el artículo 10. regula las diferentes clases de tributos, indicando que son tributos, los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales. Nótese que no se hace ninguna referencia de las tasas, lo cual posiblemente sea porque la doctrina tributaria y la legislación moderna estiman que las tasas no deben calificarse como tributos, sino que es el precio de un servicio que se recibe directamente de la persona que lo solicita.

1.1. EL IMPUESTO:

La doctrina es fecunda en lo que respecta a su definición. Dentro de ellas podemos mencionar a la de Porras Rodríguez, quien es citada por el Lic. Chicas Hernández, para quien el impuesto "Es la parte de renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distribuyéndolas de las partes exactas o proporcionales de aquella renta, propiedad de alguna persona o entidad privada y sin ofrecer a ésta, compensación alguna específica o

recíproca de su parte." (15)

A su vez De la Garza nos dice que Impuesto es: "La cuota de las rentas privadas, que el Estado exige de ellas en uso de su poder coactivo. sin ofrecer un servicio o prestación personal en el momento de su pago y destinado a financiar sus egresos, obtener finalidades económicas nacionales o sociales. conjuntamente con el fin fiscal o con prescindencia de éste." (16)

Por otra parte Matus Benavente nos dice: " Es un gravamen que un Estado impone sobre las economías particulares, sin ofrecerles individualmente un servicio en el momento en que requiere de ellos el pago del impuesto." (17)

Me inclino por definir al Impuesto, como aquella contribución generalmente pecuniaria, que el Estado hace forzosa. a través de una ley. por lo que debe ser cumplido por sus integrantes (población) para que pueda ser utilizado en la prestación de los servicios necesarios para la comunidad, sin que los mismos sean de forma inmediata.

La definición legal de impuesto la encontramos en el artículo 11 del Código Tributario donde se establece que "Impuesto es el tributo que tiene como hecho generador.

- 15) Chicas Hernández, Raúl Antonio. Apuntes de Derecho Tributario y Legislación Fiscal. (Colección "Problemas Socioeconómicos No. 12") 3era. ed.: Guatemala: Departamento de Publicaciones. Facultad de Economía U.S.A.C.. 1994. pág. 162.
- 16) De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 10 ed. ampliada y revisada: México: Edit. Porrúa, S.A. 1968. pág. 336.
- 17) Matus Benavente, Manuel. Finanzas Públicas. (Colección de Estudios Jurídicos y Sociales) Santiago de Chile: (s.e.) 1952. pág. 131.

una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente."

1.1.1. CARACTERISTICAS:

Las deducimos de lo expuesto en los párrafos anteriores:

- 1) Es una prestación en valores pecuniarios, generalmente en dinero, o sea que es la riqueza que se extrae de quien obligadamente debe tributar o pagar al Estado.
- 2) La coercibilidad del Estado: Puesto que son fijados por el Estado, en el ejercicio de su poder soberano, por tal razón se impone en forma obligatoria a los ciudadanos.
- 3) Debe establecerse a través de una ley, por mandato constitucional, es el Congreso de la República quien los decreta, con lo que se cumple el principio de legalidad, pero los mismos deben fijarse según las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria.
- 4) La ausencia de un servicio estatal concreto, puesto que al momento que el Contribuyente hace efectivo el pago del impuesto, no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado.
- 5) El destino: El pago del impuesto, sirve para financiamiento general de los gastos del Estado, o sea el pago de los servicios necesarios e indispensables para la convivencia de los integrantes del Estado.

1.1.2. OBJETO DEL IMPUESTO U OBJETO IMPONIBLE:

Según el Maestro español César Albiña García-Quintana el objeto imponible "Es elemento esencial a la hora de construir y regular cada impuesto. Es cierto que por defectos en la elaboración de las leyes son bastantes los impuestos que carecen de objeto o materia imponible si nos atenemos a su ordenamiento jurídico. Se insiste en que el ordenamiento jurídico de cada impuesto no debe silenciar la capacidad económica que fundamente su establecimiento o su substancia. El objeto imponible es la definición legal de la capacidad económica a gravar y de aquí que deba estar presente en su ley reguladora si la capacidad económica, como parece obvio, es nervio y aliento del impuesto justo." (18)

En parecidos términos se pronuncia Guigliani Fonrouge al sostener "Que el objeto del tributo, es el presupuesto de hecho que la ley establece como determinantes del gravamen: La posesión de riqueza (capital o renta), realización de un acto, condición de las personas mismas, y cualquier otra situación jurídica o económica que el legislador elija como susceptible de generar un tributo." (19)

Y finalmente citamos al profesor chileno Jaime Ross para quien "El concepto de impuesto es apropiado en las ciencias de las finanzas para indicar el fenómeno económico de incidencia del impuesto (patrimonio, renta, determinados bienes materiales, exportaciones, venta o

18) Albiña García-Quintana, Cesar. Sistema Español Comparado. Madrid: Edit. ICE. Marqués del Duero; (s.f.) pág. 42.

19) Guigliani Fonrouge, Carlos. Derecho Financiero. 3era. ed. ampliada y actualizada; 3era. reimpresión: Buenos Aires: Edit. De Palma. 1982. pág. 495.

producción, etc.)" (20)

De la lectura de diferentes tratadistas de Derecho Tributario, los conceptos anteriores expuestos y de nuestra legislación tributaria se puede concluir que el objeto del impuesto es la materia sobre la cual recae la obligación de pagar un impuesto, lo cual ha sido tradicionalmente aceptado, pero debe ser ampliado en el sentido que el objeto del impuesto involucra la definición del hecho generador o sea la situación en la cual debe ubicarse una persona para resultar obligada al pago del impuesto, por lo que concretamente se puede sostener que en nuestro país Guatemala, el objeto del impuesto u objeto imponible lo constituye la renta, el capital, el patrimonio, el consumo, los servicios y los actos formales.

1.1.3. ELEMENTOS:

1) PERSONAL:

Sujeto Activo: El Estado, o cualquier ente que este facultado por la ley para el cobro de los mismos.

Sujeto Pasivo: Es el contribuyente, quien tiene la obligación de pagar el impuesto.

2) HECHO GENERADOR: O sea cual es la causa por la cual se impone determinado impuesto.

3) ELEMENTO TEMPORAL: Puesto que debe de indicar la fecha o época del pago del impuesto.

4) BASE IMPONIBLE: Es la cantidad sobre la que se

20) Ross, Jaime. Derecho Tributario Sustantivo. Santiago de Chile (s.e.) (s.f.). pág. 97.

determina el impuesto a cargo del contribuyente.

1.1.4. CLASIFICACION:

Para Manuel Matus Benavente, no hay un criterio uniforme para definir lo que son Impuestos Ordinarios y Extraordinarios, ya que varios autores toman como IMPUESTO ORDINARIO: " Aquellos que el Estado impone en forma permanente y como EXTRAORDINARIOS: Aquellos que se imponen en forma temporal, pero concluye que la verdadera naturaleza de esta clasificación es de conformidad a la riqueza privada que impone. Si afecta a la renta, será ordinario y si afecta al capital es extraordinario." (21)

"Varios autores son del criterio que los impuestos ordinarios son los que tienen vigencia permanentemente, y los extraordinarios, aquellos que tienen un periodo de duración determinado" (22)

En lo que respecta a nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 171 literal c) de la Constitución Política acepta esta clasificación, facultando al Congreso de la República para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios.

1.2. EL ARBITRIO:

Para Manuel Ossorio. "Son fondos para gastos públicos, por lo general municipales." (23)

Guillermo Cabanellas, lo define "Como ciertos medios, ordinarios o extraordinarios, que se conceden generalmente a los municipios, y en ocasiones a las pro-

21) Matus Benavente, Manuel. Op. Cit. pág. 152.

22) Villegas, Héctor. Op. Cit. pág. 152

23) Ossorio, Manuel. Op. Cit. pág. 63

vincias, para arbitrar o allegar recursos con qué cubrir sus atenciones." (24)

El Código Tributario en su artículo 12 define que "El arbitrio es un impuesto decretado por la ley a favor de una o varias municipalidades."

La doctrina no es fecunda en cuanto a conceptualizar lo que es un arbitrio, así que lo definiré "Como el impuesto decretado por el Organo competente (Congreso) a favor de las municipalidades, para que los mismos sean recaudados y administrados por el gobierno municipal, los cuales se destinarán especialmente para cubrir la ejecución de obras de interés público para sus vecinos y para sufragar sus gastos de funcionamiento."

La doctrina no incluye al arbitrio dentro de la clasificación tributaria, pero nuestra legislación en el Código Tributario señala que dentro de la clase de tributos se encuentra: Los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales. como lo mencione anteriormente al desarrollar el subtema del Tributo.

1.2.1. CARACTERISTICAS:

Podría decirse, que entre las características propias de los arbitrios están:

- 1) Es una prestación en valores pecuniarios, que generalmente es en dinero, éstos deberán expresarse en quetzales.
- 2) Debe estar fundamentado en ley. Para que los municipios pueden cobrar arbitrios, es fundamental como lo manifiesta la Constitución Política, que

24) Cabanellas, Guillermo. Op. Cit. t. I, pág. 209.

los mismos deberán decretarse por el órgano competente (Congreso). con lo cual se cumple con el principio de legalidad contemplado en el artículo 239 de la Carga Magna.

El Código Municipal en el artículo 40 literal J) párrafo segundo, establece la forma como los arbitrios deben ser propuestos al Organismo Ejecutivo, así como el procedimiento que deben seguirse para que los mismos sean legalmente decretados. Cuando se ha cumplido con dicho procedimiento, el Municipio tiene legalmente la potestad de cobrar y administrar esos arbitrios, para que con la obtención de esos recursos económicos se puede cumplir en el desarrollo del bien común de sus habitantes.

3) Es obligatorio para aquellas personas que se encuentran en la situación imponible que se señala en la ley. Es aquí donde se manifiesta la coercibilidad del Municipio puesto que para hacer su pago obligatorio es necesario que esté basado en la ley.

4) Es dinámico, puesto que debe llenar los fines generales y específicos que se encuentran previstos en el (Decreto 58-88 del Congreso de la República) Código Municipal.

1.2.2. ELEMENTOS:

1) PERSONAL:

Sujeto Activo: En el caso que se investiga única y exclusivamente es la Municipalidad, quien ejerce el gobierno y administración de los intereses del Municipio, por lo que es la que tiene el derecho y la

obligación de exigir el tributo.

Sujeto Pasivo: Es la persona individual o jurídica que conforme a la ley, debe cumplir con la obligación de pagar el arbitrio.

2) HECHO GENERADOR: Es la razón , la causa que al producirse genera la obligación de pagar el arbitrio.

3) BASE IMPONIBLE: Es la cantidad de dinero (Quetzales) que debe cancelarse según la cuantía que le corresponda al obligado.

1.2.3. DIFERENCIA ENTRE IMPUESTO Y ARBITRIO:

En principio y de acuerdo con lo normado en nuestra legislación, Impuesto y Arbitrio son una misma cosa, sin embargo en la realidad existen diferencias entre dichos términos, y así encuentro las siguientes:

1) POR SU APLICACION: El impuesto se aplica como ya dije a todas las personas que están dentro del territorio nacional, en cambio el arbitrio solo puede ser aplicado únicamente en la jurisdicción de cada distrito municipal para el cual fué creado.

2) POR SU DESTINO: Los recursos obtenidos a través de los impuestos, son utilizados para satisfacer las necesidades de la colectividad en general del territorio nacional. En cambio los recursos obtenidos a través de los arbitrios, tiene un destino específico de conformidad con el artículo 87 del Código Municipal al preceptuar: " Los impuestos que el Congreso de la República decrete en beneficio directo del Municipio con destino especí-

fico. no podrán aplicarse a fines distintos."

3) POR SU CREACION, RECAUDACION Y ADMINISTRACION:

Los impuestos y los arbitrios son creados por el organismo Legislativo, pero los Impuestos los percibe y administra el Organismo Ejecutivo, y los arbitrios la Municipalidad del distrito a cuyo favor se instituyen.

1.3. TASAS:

Para Héctor Villegas "Es el tributo cuyo hecho generador está integrado con una actividad relacionada directamente con el contribuyente. (25)

Para Pérez de Ayala y González, "Son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio o la realización por la administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto." (26)

Emilio Margain Manautou. define a la Tasa como "La prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio." (27)

También es definida por los tratadistas como "La prestación pecuniaria debidamente a un ente público. en virtud de una forma legal, y en la medida que en éste se

25) Villegas, Héctor. Op. Cit. pág. 96.

26) Pérez de Ayala. José Luis y Eusebio González. Curso de Derecho Tributario, t. I; 3era. ed.; (s.p.) Edit. de Derecho Reunidas. 1983. pág. 184.

27) Margain Manautou. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. 5ta. ed.; México: Edit. Porrúa. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 1979. pág. 94.

establece por medio de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado." (28)

El Código Tributario guatemalteco no contempla ninguna definición de lo que son las tasas, lo cual probablemente se debe a que el Legislador sigue las corrientes modernas doctrinarias y legales que estiman que las tasas no se pueden considerar como Tributos, sino que son derechos o precios que se pagan por recibir en forma inmediata la prestación de un servicio.

1.3.1. CARACTERISTICAS:

Podría decirse que de las definiciones anteriores, las características de las tasas son las siguientes:

- 1) Es una prestación en valores (dinero)
- 2) Es una obligación derivada de la ley (principio de legalidad)
- 3) Existe una contraprestación efectiva del servicio por el Estado.
- 4) Divisibilidad del servicio.

1.4. TASAS MUNICIPALES:

Podría definir a las Tasas Municipales como "La prestación pecuniaria, emanada de un acuerdo municipal la cual es exigida por la Municipalidad por la prestación de un servicio, al particular que lo solicita.

1.4.1. CARACTERISTICAS:

Me inclino por afirmar que las características de las tasas municipales son las siguientes:

- 1) Es una prestación en dinero.

28) Quintana Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yañez. Derecho Tributario Mexicano, D.F.: Edit. Trillas S.A. de C.V.. 1988. pág. 64.

- 2) Es una obligación que emana de un Acuerdo Municipal. lo que se encuentra regulado en el artículo 40 literal J) del Código Municipal
- 3) Hay una contraprestación efectiva e inmediata del servicio prestado por la Municipalidad.
- 4) Existe la divisibilidad del servicio.

Como ejemplo de estas tasas tenemos entre otras las siguientes: Tasa por cédula de vecindad, por parquímetro, certificaciones del registro civil, puesto en el mercado, etc.

1.5. CONTRIBUCIONES ESPECIALES:

Para Manuel Anderozzi, las Contribuciones Especiales "Son el aumento del valor de los inmuebles como consecuencia de una obra pública." (29)

Emilio Manautou Margain, define a las Contribuciones Especiales como "Una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado como contribución a los gastos que ocasionó la realización de una obra o un servicio de interés general y que los benefició o beneficia en forma específica." (30)

Héctor Villegas las define como "Tributos debidos a razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del Estado." (31)

Guiliani Fonrouge, citado por Villegas, hace el siguiente comentario "En las contribuciones especiales

29) Anderozzi, Manuel. Derecho Tributario Argentino. t. I: (s.e.) Buenos Aires Argentina: Edit. Tipográfica TEA. 1951. pág. 30.

30) Manautou Margain, Emilio. Op. Cit. pág. 70.

31) Villegas, Héctor. Op. Cit. pág. 105.

existe un beneficio que puede derivarse no sólo de la realización de una obra pública, sino también de actividades o servicios estatales especiales, destinados a beneficiar a una persona determinada o a grupos sociales determinados." (32)

El Modelo de Código Tributario para América Latina, en su artículo 17 enuncia la definición siguiente: "

"Contribución especial es el Tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras publicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación."

Nuestra Legislación, en el artículo 13 del Código Tributario define a las Contribuciones especiales como

"El tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales."

Las contribuciones especiales tienen importancia porque la exacción está vinculada con una ventaja, y eso crea una predisposición favorable en el obligado.

Se diferencia del Impuesto, porque se requiere una actividad productora de beneficio. en el impuesto la prestación no es correlativa a actividad estatal alguna.

Con la tasa. tienen en común que ambos tributos requieren determinada actividad estatal. pero en la tasa solo se exige un servicio individualizado en el contri-

buyente. aunque no produzca una ventaja. esta ventaja o beneficio es esencia en la contribución especial.

1.6. CONTRIBUCIONES POR MEJORAS:

Aquí el beneficio al contribuyente deriva de obras públicas.

El Código Tributario. lo define en el artículo 13 párrafo segundo, el cual preceptúa: "Contribución especial por mejoras es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente el incremento de valor del inmueble beneficiado."

El Decreto 58-88 del Congreso de la República (Código Municipal) al respecto manifiesta en el artículo 86. "Contribuciones por mejoras. Los vecinos directamente beneficiados por las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles. pagarán las contribuciones que establezca la Corporación Municipal, las cuales no podrán exceder de su costo. En todo caso. el reglamento establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro estarán sujetos a la ley.

El producto de las contribuciones. el de las tasas administrativas y por servicios. y de las rentas y demás ingresos provenientes de los bienes y empresas municipales. se destinarán. preferentemente. a cubrir gastos de administración. operación y mantenimiento y para el pago del servicio de la deuda contraída para su ejecución o para la reinversión en otros servicios públicos

municipales.

El producto de las contribuciones anticipadas para la realización de obras de urbanización, no podrán dársele ningún otro uso o destino."

1.6.1. ELEMENTOS:

"1) PRESTACION PERSONAL: La obligación de pagar la contribución es de carácter personal como sucede en todos los tributos, y nace en el momento en que se finaliza la obra pública beneficiante.

2) BENEFICIO DERIVADO DE LA OBRA: Surge de comparar el valor del inmueble al fin de la obra con el que tenía antes de ella.

3) PROPORCION RAZONABLE ENTRE EL PRESUNTO BENEFICIO OBTENIDO Y LA CONTRIBUCION EXIGIDA:

Lo importante es que la contribución sea graduada en prudente y razonable relación con el presunto beneficio obtenido por el obligado, ya que este es el elemento justificado del tributo.

4) DESTINO DEL PRODUCTO: Es la esencia de este tributo, que el producto de su recaudación se destine efectivamente al financiamiento de la obra." (33)

Así también lo regula el Modelo de Código Tributario para América Latina en el artículo 7o. el que preceptúa: "El producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de la obra o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación."

En relación a las contribuciones por mejoras rela-

cionadas con obras realizadas por la Municipalidad del Municipio de Guatemala, se puede establecer con base en el artículo 86 del Código Municipal las características siguientes:

- 1) Que las contribuciones por mejoras las establece la Corporación municipal.
- 2) Que dichas contribuciones no pueden exceder del costo de la obra.
- 3) Que el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro estarán sujetos a lo que establezcan la disposición municipal que los establezca en su respectivo reglamento.
- 4) Que las contribuciones por mejoras están obligados a pagarlas los vecinos directamente beneficiados por las obras municipales realizadas en las áreas o lugares en que estén situados los inmuebles.

De las consideraciones anteriores concluyo: Que al igual que las tasas, las contribuciones por mejoras son instituciones tributarias cuya potestad de su fijación, exención, determinación de las bases de recaudación, administración y destino, cuando se trata de obras a realizar por la Municipalidad capitalina, es potestad única y exclusiva del Consejo Municipal.

Para que las mismas tengan vigencia es requisito fundamental cumplir con el principio de legalidad y capacidad de pago establecidos en el artículo 85 del Código Municipal que establece "La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo

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

2. POTESTAD TRIBUTARIA.

Esta potestad es definida por Héctor Villegas como "La facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente tributos, cuyo pago será exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria especial. La potestad tributaria, es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes, instrumentos necesarios para tal obtención." (34)

Potestad Tributaria "Es la facultad o la posibilidad jurídica del Estado, de establecer obligaciones tributarias o de eximir de ellas a personas que se hallan en su jurisdicción." (35)

2.1. LIMITACIONES TRIBUTARIAS:

Son aquellos límites que la ley marca al Estado, al crear tributos.

Entre ellas tenemos:

- 1) Que deben ser integralmente ejercida por medio de normas legales (principio de legalidad o el llamado Reserva de Ley) es la base de la garantía formal en cuanto al órgano productor de la norma.

34) Villegas, Héctor. Op. Cit. t. I, pág. 178.

35) Ross, Jaime. Opc. Cit. pág. 41.

2) El principio de Capacidad Contributiva que constituye el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria.

La capacidad contributiva es la base fundamental de donde parten las garantías materiales que la Constitución otorga a los habitantes, tales como GENERALIDAD:

"Que alude al caracter extensivo de la tributación y significa que cuando una persona física o ideal se halla en las condiciones que marca la ley, la aparición del deber de contribuir surge, este deber debe ser cumplido cualquiera que sea el caracter del sujeto, categoría social, sexo, nacionalidad, edad." (36), IGUALDAD: Todos somos iguales ante la ley; PROPORCIONALIDAD: "Exige que la fijación de contribuciones concretas de los habitantes de la nación sea en proporción, a sus singulares manifestaciones de capacidad contributiva, ya que lo deseado es que el aporte no resulte desproporcionado en relación a ella." (37), y NO CONFISCATORIEDAD: Que asegura la inviolabilidad de la propiedad privada.

3. POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL:

Para unos tratadistas, la Municipalidad es una institución autónoma, y tiene poderes tributarios originarios, se estima que como el funcionamiento de los municipios requiere gastos, el poder de obtener recursos para cubrirlos emana implícitamente de la propia constitución (Carta Magna).

Pero otros, niegan totalmente a las Municipalidades

36) Pérez de Ayala, José Luis y Eusebio González. Op.

Cit. pág. 184.

37) Villegas, Héctor. Op. Cit. pág. 190.

el carácter de autónomas. reconociéndolas como entidades autárquicas. y admitiendo sus facultades tributarias sólo en la medida en que se las otorguen las leyes.

De lo anteriormente expuesto, vemos que actualmente la potestad tributaria de la Municipalidad tiene cierta semejanza con las dos anteriores teorías sustentadas por los tratadistas de la materia, porque nuestra Constitución reconoce la autonomía municipal, tal como lo establecí en el capítulo primero de la presente investigación, pero esa autonomía no es plena, puesto que depende del Estado para emitir sus reglamentos, por la dependencia económica (financiera) que el Municipio recibe del Estado. para poder desarrollar algunas obras de beneficio comunitario.

En todos los Estados. el Municipio siempre recibe ayuda estatal de todo clase. Se justifica esta ayuda cuando los presupuestos de ingresos municipales son insuficientes para cubrir los proyectos y programas cuyo fines satisfacer necesidades a través de servicios públicos. puesto que esas necesidades surgen por el crecimiento poblacional. demandan mayores inversiones. por lo que no es posible suprimir la ayuda del Estado." (38)

"Pero esa ayuda acarrea limitaciones a la autonomía y por otra. ayuda a consolidar su fundamento (los ingresos y el patrimonio). Las autoridades municipales deben buscar no tanto ayuda financiera. como las necesidades de buscar la modernización del Régimen Tributario."

(39).

38) Villegas. Héctor. Op. Cit. pág. 190.

39) CAstillo González. Jorge Mario. Op. Cit. pág. 297.

Legalmente, nuestra Constitución Política en el artículo 255 establece "Que las corporaciones Municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.

La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios."

Dicho principio preceptúa: Que corresponde con exclusividad al Congreso, Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales.

El Concejo Municipal es quien de conformidad con las necesidades de la municipalidad y las posibilidades del vecindario fija las rentas de bienes municipales, de las tasas por servicios, y los arbitrios los propone al Organismo Ejecutivo, quien traslada el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República.

De lo anterior se deduce, que si bien es cierto las tasas y los arbitrios son dos medios que la Municipalidad utiliza para obtener recursos financieros, también es cierto, que su creación tiene señalado diferente procedimiento, tal y como lo explique en el párrafo anterior.

Por las reformas que ha sido objeto nuestras Carta Magna y Código Municipal, se puede sostener que es el Gobierno Municipal, el único ente que debe crear las tasas, como consecuencia que la actual Constitución Política no contiene ninguna norma que regule dicha insti-

tución y por el contrario conforme lo establecido en el artículo 40 literal j) del Código Municipal se determina en forma indubitable que es potestad exclusiva del Municipio la creación y regulación de las Tasas.

CAPITULO III

EL ILICITO TRIBUTARIO

3.1. Denominación y Definición.

Doctrinariamente se le conoce con varias denominaciones, entre ellas tenemos como Derecho Sancionatorio, Derecho Penal Tributario, Derecho Tributario Penal, Ilícito Penal Tributario o Delito Tributario. Modernamente la mayoría de autores han coincidido en denominarlo Ilícito Tributario o Infracción Tributaria.

En cualquier rama del Derecho no pueden pasar desapercibidas las violaciones de sus normas, por lo que es necesario contemplar la posible infracción de sus preceptos y la imposición al infractor de la sanción previamente determinada en abstracto.

Las normas tributarias, al igual que las distintas ramas del Derecho establecen para los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria, al igual que para terceras personas, diversidad de obligaciones. La no observancia de las obligaciones que las leyes tributarias imponen a los contribuyentes implica la aplicación de sanciones de diversa naturaleza, penales, administrativas, Etc., que señalan enérgicamente el carácter público de dichas obligaciones.

El Lic. López Velarde, citado por Emilio Margain al referirse al Ilícito Tributario expone: "No es más que dejar de hacer lo que la ley tributaria ordena o efectuar lo que la misma prohíbe." (40)

Para Héctor B. Villegas, la Infracción Tributaria

"Es la violación de las normas jurídicas que establecen las obligaciones tributarias sustantivas y formales."

(41)

Dice el tratadista Alejandro Ramírez Cardona: "Que las infracciones tributarias configuran un ilícito controversial no delictual." (42)

La Ley General Tributaria Española, define en el artículo 77 "Que son Infracciones Tributarias, las acciones y omisiones voluntarias y anti-jurídicas tipificadas en las leyes de naturaleza fiscal y en los reglamentos de cada tributo."

3.2. ELEMENTOS DEL ILICITO TRIBUTARIO:

Como elementos del Ilícito Tributario la doctrina señala dos:

1) ELEMENTO SUBJETIVO: En este caso es el autor del ilícito, es a quien la ley le atribuye el cumplimiento de obligaciones tributarias sustantivas y formales.

2) ELEMENTOS OBJETIVOS: Aquí encontramos cuatro elementos, entre los que destacan:

2.1. CONDUCTA DE HECHO: Es la conducta que puede consistir en una acción u omisión por parte del infractor, pero en forma voluntaria.

2.2. TIPICIDAD: Principio que enmarca que cada infracción tributaria constituye un tipo que debe estar perfecta y claramente determinado en la ley con todos sus elementos que la caracterizan, por lo

41) Chicas Hernández, Raúl Antonio. Op. Cit. Pág. 162

42) Ramírez Cardona, Alejandro. Derecho Tributario Sustancial y Procedimental. 3era. ed.: Bogotá, Colombia: Edit. Temis, 1985. pág. 110.

que la infracción Tributaria es la incorporación en la ley de todos y cada uno de los elementos que determinan la infracción, y se encuentra enmarcado en el latinismo "NULLUM TRIBUTUM, NULLA POENA, SINE LEGE". que traduce: No hay tributo, no hay pena, sino esta señalado por la ley.

2.3. ANTIJURIDICIDAD: Exige la conducta típica contraria a la ley, dicha conducta debe violar un mandato expreso legal. y constituye un ataque al interés financiero del Estado.

2.4. IMPUTABILIDAD: Se requiere que la persona goce de capacidad civil, para responder a la atribución de una acción u omisión que constituye un delito o falta.

3.3. CLASIFICACION DE LAS INFRACCIONES O TRANSGRESIONES:

Existe diversidad de clasificaciones en la doctrina por lo que únicamente haré mención de alguna de ellas:

El tratadista Emilio Margain Manautou las clasifica en:

"1) INFRACCIONES DE OMISION O DE CONTRAVENSION E INFRACCIONES DE COMISION O INTENCIONALES: Siendo las de Omisión, la violación a una disposición fiscal sin ánimo de causar un perjuicio económico al erario, por parte del contribuyente solo existe negligencia, o descuido en el cumplimiento oportuno de sus obligaciones, y DE COMISION: Aquellas infracciones que son cometidas con pleno conocimiento e intención por parte del causante, con el fin de causar un perjuicio a los intereses de la Hacienda

Pública.

2) INSTANTANEAS Y CONTINUAS: Instantaneas: Son las que se consuman y agotan en el momento en que se comete la infracción. Continúas o llamadas de hábito: Son las que no se agotan en el momento en que se cometen, sino que persisten hasta en el momento en que el particular cesa de cometer los actos violatorios.

3) SIMPLES Y COMPLEJAS: Siendo las primeras las que con un solo acto u omisión se violan una sola disposición, y a todas ellas se fija una sanción.

4) LEVES Y GRAVES: Siendo las leves; los actos u omisiones del particular que no traen consigo la evasión de créditos fiscales. Y las Graves: Los actos u omisiones del particular que traen o pueden traer consigo la evasión de créditos fiscales.

5) ADMINISTRATIVAS Y PENALES: Administrativas: Son las que califica las autoridades hacendaria, y PENALES: Son las que califica la autoridad judicial." (43)

3.4. LA SANCION TRIBUTARIO:

Esta proviene de la propia soberanía del poder público, que es un atributo indispensable para que el Estado pueda realizar sus fines.

Al Estado se le ha otorgado el Derecho de percibir coactivamente sumas de dinero de los particulares, por lo que debe dársele también los medios de defensa para que haga cumplir sus disposiciones.

43) Margain Manautou. Emilio. Op. Cit. Pág. 314.

Como lo indique en capítulos anteriores, el Estado por la Potestad Tributaria que posee, da origen a numerosos cuerpos de normas tributarias a través del organismo Legislativo, y la aplicación de los mismos como todos los ordenamientos legales, pueden hacerse coactivamente cuando no son cumplidos de forma espontánea por quienes se coloquen en los supuestos previstos en la ley. Y que la coactividad como elemento esencial de lo jurídico es LA SANCION, tal como lo manifiestan Quintana Valtierra y Rojas Yañez al citar a Luis Legaz y Lacambra, cuando dice: "Que la sanción es la posibilidad que representa una fuerza espiritual, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del derecho que cuando es ineficaz, se lleva a la práctica, aplicándose las sanciones que restauran el orden perturbado." (44)

El tratadista García Maynez define la Sanción "Como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado." (45)

En cambio Francisco Carnelutti, al hablar de la Sanción afirma: "Se llama sanción al señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto. Y como la sanción ha de estimular a la observancia del mismo, tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de consistir en un mal."

(46)

44) Quintana Valtierra Jesús y Jorge Rojas Yañez. Derecho Tributario Mexicano. Pág. 578.

45) García Mánvez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. 35 ed.: México: Edit. Porrúa, 1984. Pág. 295.

46) Carnelutti, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. tr. del italiano al español por Niceto Alcalá Zamora y Castillo; t.I; (s.e.) Argentina: Edit. Hispanoamericana Uteha, 1944. Pág. 25.

3.5. CLASIFICACION DE LA SANCION TRIBUTARIA:

La doctrina es fecunda en dicha clasificación, por lo que solo haré mención de alguna de ellas:

El tratadista Héctor Villegas establece que: "El Estado está facultado a reprimir imponiendo castigos que retribuyan al infractor por el mal causado y que tiendan a evitar infracciones futuras. Estas son las sanciones represivas o penas, como las de la privativa de la libertad.

Sin embargo no todas las sanciones son penas dice Héctor Villegas, "Existen sanciones que sólo tienden a la privación de lo ilícitamente obtenido, tratando de restablecer el orden externo existente antes de la violación. Esas sanciones compensadoras no tienen carácter penal sino civil. Tienen ese carácter compensatorio los llamados recargos e intereses, siempre que sean moderados y que simplemente compensen la pérdida sufrida.

Afirma Villegas, que existen otras sanciones que son represivas porque castigan, pero además tienen un fin práctico de tipo resarcitorio, y son las sanciones mixtas, como las multas fiscales." (47)

El autor Fonrouge, clasifica a las sanciones "como Penas Administrativas y Penas Judiciales, siendo las primeras la que impone la autoridad administrativa y las segundas las impuestas por la autoridad judicial.

También hace la clasificación en penas principales y penas accesorias, las penas principales las divide en pecuniarias y privativas de la libertad y las pecunia-

47) Villegas, Héctor. Op. Cit. Tomo II, Pág. 333.

rias las divide en multas y recargos. Entre las accesorias están el comiso de objeto o mercaderías, la inhabilitación para el ejercicio de derechos y desempeño de funciones, la suspensión de empleos y la intervención permanente." (48)

En relación a lo que el autor Fonrouge manifiesta en la primera clasificación, el tratadista Andrés Serra Rojas manifiesta "La Sanción es la pena que la ley establece para el que la infringe. La sanción administrativa es impuesta por la administración, en cambio las penas por delitos administrativos son impuestas por los Tribunales Penales." (49)

El tratadista James Goldschmidt citado por Andrés Serra Rojas, expresa que "Para el derecho penal, delito es únicamente la acción ilícita por la ley, en cambio delito administrativo sería exclusivamente contravenir una obligación positiva que el ciudadano tiene hacia la administración. El delito administrativo es la falta al deber de colaboración con la administración." (50)

Al respecto Guido Zonabini, citado por Serra Rojas, indica que "La sanción administrativa se aplica por las autoridades administrativas y por medio de procedimientos propios, la sanción penal se aplica por la autoridad judicial y no es de la competencia de la administración. El criterio práctico está dado por el siguiente principio: "SON PENAS ADMINISTRATIVAS Y NO SANCIONES PENALES.

48) Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 315.

49) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, legislación y Jurisprudencia. Tomo II: 11 ed.: México: Edit. Porrúa. 1982. Pág. 466.

50) IBIDEM. Pág. 467.

AQUELLAS CUYA APLICACION SE RESERVA LA LEY A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA." (51)

El tratadista Mario Pugliese, las clasifica en Sanciones de Carácter Civil y Sanciones de Carácter Penal.

SANCIONES DE CARACTER CIVIL: Emplea este término el autor para indicar que las mismas no pertenecen al orden penal, pero que tampoco son parte del Derecho Civil, y que en el Derecho Italiano son:

a) IMPUESTO ADICIONAL: Se aplica para sancionar la inobservancia de las obligaciones fiscales por parte del sujeto pasivo de la obligación tributaria, cuando tal incumplimiento no se conecta con actos fraudulentos.

b) LA PENA PECUNIARIA: Puede aplicarse a los terceros extraños al adeudo del impuesto, cuando no cumplan algunas obligaciones de carácter accesorio impuesto por las leyes tributarias. Esta clase de pena puede ser fija, o encontrarse entre un mínimo y un máximo establecido en la ley.

c) SUSPENSION DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL: Se aplica a los contribuyentes que ejercen una profesión o actividad lucrativa para la que se requiere una autorización especial.

d) LA CLAUSURA DEL EJERCICIO O NEGOCIO O ESTABLECIMIENTO INDUSTRIAL O COMERCIAL: El cual puede ser de tres días a un mes.

e) LA QUIEBRA POR DEUDA FISCAL.

f) LA MULTA POR MORA (Recargos)

SANCIONES DE CARACTER PENAL: Entre estas encontra-

51) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 468.

mos:

a) LA MULTA: Como sanción delictiva, consiste en la obligación que recae sobre el culpable de una violación que recae sobre el culpable de una violación directa o la norma criminal de pagar una cantidad de dinero fijada en la ley, desde un mínimo hasta un máximo.

b) EL ARRESTO Y LA RECLUSIÓN:

Como lo establecí en párrafos anteriores, la sanción es la pena que la ley establece para el que la infringe. Por tal motivo, las penas desde el punto de vista del Derecho Penal, de conformidad con la clasificación anterior sería: Para el tratadista Eugenio Cuello Calón "Es el sufrimiento impuesto, conforme a la ley, por los adecuados órganos jurisdiccionales al culpable de una infracción penal." (52)

Para Francesco Carrara "Es el mal que de conformidad con la ley del Estado, los magistrados infligen a aquellos que son reconocidos culpables de un delito." (53)

De Mata Vela y De León Velásco, definen la pena como "una consecuencia eminentemente jurídica y debidamente establecida en la ley, que consiste en la privación o restricción de bienes jurídicos, que impone un órgano jurisdiccional competente en nombre del Estado, al responsable de un ilícito penal." (54)

52) Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal. Tomo I; Parte General; vol. 2do.; 17 ed.; Barcelona: Edit. Bosch. 1975. Pág. 690.

53) De León Velasco Héctor Anibal y José Francisco De Mata Vela. Curso de Derecho Penal Guatemalteco, Parte General y Parte Especial; 2da. ed.; Guatemala: (s.e.) 1980. Pág. 420.

54) IBIDEM.

De las anteriores definiciones, podemos deducir las siguientes características:

- 1) Es un sufrimiento (castigo) que se impone al culpable por el delito cometido, toda pena, sea cual fuera su finalidad de aplicación, es siempre un mal para el que la sufre.
- 2) Es de naturaleza pública, puesto que la facultad de penar sólo reside en el Estado. Su imposición está reservada a los órganos jurisdiccionales competentes del Estado (tribunales de justicia)
- 3) Debe establecerse por ley y dentro de los límites fijados por la misma. Es aquí donde el principio de legalidad prevalece: Nulla Pena Sine Lege.
- 4) Es personal: Puesto que debe ser impuesta a los declarados culpables de una infracción penal, debiendo recaer únicamente sobre la persona que es culpable, de modo que nadie sea castigado por un hecho que otro cometió.
- 5) Es determinada: "Puesto que el condenado no debe sufrir más de la pena impuesta que debe ser limitada, no comparten los autores De Mata Vela y De León Velasco, el ilimitado tormento de la cadena perpetua por cuanto que se pierden los fines modernos que se le han asignado a la pena (prevención y rehabilitación)." (55)
- 6) Debe ser proporcionada: Pues debe de tomarse en cuenta los móviles del delito, la personalidad del delincuente los cuales se valoran por el juzgador al

55) De León Velasco Héctor Anibal y José Francisco de Mata Vela. Op. Cit. pág. 241.

momento de dictar sentencia.

- 7) Debe ser flexible: O sea proporcionada, existiendo un mínimo y un máximo, como lo establece nuestra legislación en el artículo 65 del Código Penal.

CLASIFICACION DE LAS PENAS:

Doctrinariamente existen varias clasificaciones en cuanto a las penas y considero la clasificación más importante la siguiente:

1) ATENDIENDO AL FIN QUE SE PROPONEN ALCANZAR:

a) Intimidatorias: Aquellas que tienen por objeto la prevención individual, influyendo directamente sobre el ánimo del delincuente primario, con el fin de que no vuelva a delinquir.

b) Correccionales o reformatorias: Que tienen por objeto la rehabilitación, la reforma, la reeducación del reo para que pueda reincorporarse a la vida social como un ser útil a ella.

c) Eliminatorias: Aquellas que tienen por objeto la eliminación del delincuente considerado incorregible y sumamente peligro.

2) ATENDIENDO A LA MATERIA SOBRE LA QUE RECAEN Y AL BIEN JURIDICO QUE PRIVAN O RESTRINGEN:

a) Pena Capital: O llamada también pena de muerte, va que es una condena a muerte porque lo que en realidad se priva del delincuente es la vida. O sea es la eliminación física del delincuente, atendiendo a la gravedad del delito cometido y su peligrosidad criminal.

b) Pena Privativa de Libertad: Consiste en la pena

de prisión o arresto que priva al reo de su libertad de movimiento. es decir limita o restringe al derecho de locomoción y movilidad del condenado, obligándolo a permanecer en una cárcel, centro penitenciario, por un tiempo determinado.

c) La Pena restrictiva de Libertad: Son aquellas que limitan o restringen la libertad del condenado al destinarle un específico lugar de residencia, es decir que obligan y limitan al condenado a residir en un determinado lugar.

d) Restrictiva de Derechos: Aquellas que restringen o limitan ciertos derechos individuales, civiles y políticos contemplados en la ley.

e) Penas Pecuniarias: Son penas de tipo patrimonial que recaen sobre la fortuna del condenado, tal es el caso de la multa (que es el pago de una determinada cantidad de dinero) y el comiso (pérdida a favor del Estado de los objetos o instrumentos del delito) así como la confiscación de bienes que consiste en la pérdida del patrimonio o parte del mismo a favor del Estado.

3) ATENDIENDO A SU IMPORTANCIA Y AL MODO DE IMPONERSE-LAS:

a) Penas Principales: Son aquellas que gozan de autonomía en su imposición, de tal manera que pueden imponerse solas, prescindiendo de la imposición otra u otras, por cuanto tienen independencia propia.

b) Penas Accesorias: Son aquellas que por el contrario de las anteriores no goza de autonomía en

su imposición. y deben anexarse a una principal para imponerlas. no pueden imponerse solas, se deben imponer con una pena principal." (56)

Nuestra Legislación, clasifica a las Penas a partir del artículo 41 al 61 del Código Penal de la manera siguiente:

Son Penas Accesorias: La inhabilitación absoluta, inhabilitación especial, comiso y pérdida de los objetos o instrumentos del delito. expulsión de extranjeros del territorio nacional, pago de costas y gastos procesales, publicación de la sentencia y todas aquellas que otras leyes señalan.

Para el presente trabajo de investigación, de la clasificación anterior solo interesa desarrollar la que tiene relevancia con el tema y que se refiere a la multa.

PENAS PECUNIARIAS:

Para el tratadista Eugenio Cuello Calón. las penas pecuniarias son "El pago de una suma de dinero hecho por el culpable al Estado en concepto de pena. o en la incautación que éste hace de todo o de parte del patrimonio del penado." (57)

Al hablar de pena pecuniaria. nos referimos especialmente a la multa. Pero en diversos países. las legislaciones admiten como pena de carácter pecuniario el comiso de los objetos o instrumentos empleados para la comisión del delito y la pena de confiscación. Des-

56) De León Velasco. Héctor Anibal y José Francisco De Mata Vela. Op. Cit. pág. 262.

57) Cuello Calón. Eugenio. Op. Cit. t. I. pág. 853.

pués de su total abolición, ha vuelto a ser adoptado por algunos países como Francia. Rusia. Hungría. Etc. y esa confiscación consiste en que se confiscaban todos los bienes presentes y futuros de la persona que cometa delitos de traición, espionaje o cualquier delito que va contra el Estado.

La Pena de multa. tiene una importancia cada vez mayor dentro del Derecho Penal, porque sigue ganando terreno en cuanto a su disputa con las penas cortas de prisión, señalándose en la doctrina que aunque causan aflicción no degradan, no deshonra, no segrega al penado de su núcleo social y constituye una fuente de ingresos para el Estado. sin embargo ha sido constantemente criticada, porque para el rico representa la impunidad y para el pobre un gran sacrificio. en ese sentido la pena está reservada para las personas que gocen cierto grado de fortuna.

Nuestra legislación regula en el artículo 52 del Código Penal la Pena de Multa. definiendola como "Aquel pago de una cantidad de dinero que el Juez fijará. dentro de los límites legales."

Así mismo se establece en la citada ley cómo se fija la multa. lo que se encuentra preceptuado en el artículo 53. el cual manifiesta que se establece que la multa tiene carácter personal y será determinada de acuerdo con la capacidad económica del reo. su salario. su sueldo o renta que perciba. su aptitud para el trabajo. o capacidad de producción: cargas familiares debidamente comprobadas y las demás circunstancias que

indiquen su situación económica.

De lo anterior podemos establecer las siguientes características:

- 1) Debe estar establecida en una ley (principio de legalidad)
- 2) Es un castigo para el culpable de un delito o falta.
- 3) Consiste en el pago de una cantidad de dinero para el Estado, el cual se fija de conformidad con las limitaciones legales y a la capacidad económica del culpable del delito o falta.
- 4) Es personal.

En conclusión, la pena pecuniaria consiste en el pago de una determinada cantidad de dinero por parte del culpable de un delito o falta, pago que constituye una fuente de ingresos al Estado.

La pena pecuniaria es aflictiva, tal como lo sostiene Cuello Calón manifestando "Que siempre causa sufrimiento. se adapta cual ninguna otra a la situación económica del condenado, es recomendable desde el punto de vista económico, porque constituye una fuente de ingresos para el Estado. Y debe ser proporcional a la fortuna del condenado, porque si no existiría una desigualdad para el rico al cual se le facilitaría el pago de la misma, más para el pobre puede ser su ruina.

En párrafos anteriores, se analizó la multa desde el punto de vista del Derecho Tributario y del Derecho Penal, ahora la abordaré desde el punto de vista del Derecho Administrativo, pues es la rama del Derecho que

más se enlaza a nuestra investigación.

3.6. LA MULTA:

Es el medio típico utilizado por la administración pública, con el propósito de hacer cumplir forzosamente las obligaciones de los contribuyentes, cuando éstos no cumplen espontáneamente.

El tratadista Alejandro Ramírez Cardona, define a la multa diciendo: "Que consiste en exigir como sanción una suma de dinero a favor del Estado o tesorero público, al infractor de la ley penal delictual o controversial." (58)

Margarita Laureli, citada por el Lic. Chicas, en relación a la Multa dice: "Es la pena o sanción de carácter administrativo que tiene como fin la represión o aflicción y no un fin de reparación." (59)

Addy Mazz, manifiesta que multas fiscales "Son las sanciones pecuniarias previstas para determinadas infracciones, su carácter es inflingir, a quien quiera violar una regla, un castigo, a fin de intimidar y reprimir." (60)

La multa tiene como finalidad disciplinar al infractor. Se impone por cualquier violación a una norma tributaria, Penal, Administrativa o reglamentos. Las multas deben ajustarse estrictamente a la ley.

NATURALEZA JURIDICA DE LA MULTA:

Existen dos corrientes para explicar la misma:

58) Ramírez Cardona, Alejandro. Op. Cit. pág. 454.

59) Chicas Hernández, Raúl Antonio. Op. Cit. pág. 181.

60) IBIDEM.

1) LA MULTA TIENE UN CARACTER INDEMNIZATORIO: La multa tiene como objetivo percibir mayores ingresos que indemnizen los daños y perjuicios ocasionados al Estado por la ausencia de su percepción en la oportunidad debida.

2) LA MULTA TIENE CARACTER FUNDAMENTALMENTE PUNITIVO: La multa no tiene como fin procurar una entrada al fisco, sino más bien evitar que el daño se realice y funciona como verdadera y propia pena, castigo, ocasionando una aflicción o intimidación al sujeto pasivo de la obligación tributaria.

SISTEMAS PARA CUANTIFICAR LAS MULTAS:

1) Sistema de Multa Fija: Estan reguladas en su monto por un porcentaje o cantidad fija dependiendo de la falta cometida.

2) Sistema de Multa variable: Se establecen porcentajes o múltiplos, mínimos o máximos, dentro de los cuales se determina la multa a imponerse, de acuerdo con la cuantía de la prestación fiscal omitida.

Nuestra legislación, en el Código Municipal regula la graduación de las multas entre un mínimo de Q.25.00 y un máximo de Q. 10.000.00 según la naturaleza y gravedad de la falta y las posibilidades económicas del responsable.

Consecuentemente, las infracciones tributarias son las violaciones a las leyes tributarias, que dicha violación necesita una sanción que es el medio de defensa que el Estado utiliza para que se cumpla con las leyes

tributarias. Administrativamente, la única sanción es LA MULTA, la que no debe tener como fin procurar una entrada al fisco, sino evitar que el daño se realice y funcione como una verdadera y propia pena, castigo o intimidación al infractor de la ley, por lo que comparto el criterio del Lic. Raúl Antonio Chicas Hernández al sostener que: "La multa es una verdadera sanción, resulta de la violación de la norma legal y su finalidad es el castigo de la violación del mandato o de la prohibición contenida en la norma." (61)

61) Chicas Hernández, Raúl Antonio. Op. Cit. Pág. 182.

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO DEL ARBITRIO SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION

1) PLAN DE ARBITRIOS PARA LA CIUDAD CAPITAL.

Con fecha 22 de junio de 1953, se emitió el Acuerdo Gubernativo que contiene el Plan de Arbitrios para la ciudad capital, señalándose en sus considerandos como causa justificativas del mismo: El crecimiento y expansión de la ciudad capital y el estancamiento de las disponibilidades económicas de la Municipalidad, que no permiten llevar a cabo el desarrollo urbano y extensión de los servicios municipales en proporción a las necesidades de la colectividad y sobre todo porque la tributación municipal no está justamente distribuida entre los habitantes del municipio de Guatemala.

2. OBJETO DEL ARBITRIO SOBRE PREDIOS SIN CONSTRUIR O CON MALA CONSTRUCCION.

El relacionado acuerdo contiene la regulación de varios arbitrios, pero por la naturaleza del trabajo de investigación que se realiza, únicamente se hará referencia del arbitrio sobre Construcción Inadecuada.

Como objeto del arbitrio de mérito se indica que estan afectas al pago las propiedades situadas en las zonas A y B del Municipio, cuando carezcan de construcción o tengan construcciones inadecuadas, señalando como casos de exención las del Estado, de la Municipalidad y las que determina la ley.

De lo anterior se establece que el relacionado Acuerdo Gubernativo para aplicar el arbitrio contempla

dos situaciones o hechos generadores del Arbitrio, que son:

- 1) Las propiedades situadas en las zonas A y B del Municipio que carezcan de construcción; y
- 2) Que en dichas propiedades se realicen construcciones inadecuadas.

El relacionado Acuerdo Gubernativo que crea el arbitrio sobre predios sin construir o con mala construcción es muy escueto y en el mismo no se contempla la obligación de emitir el reglamento pertinente que desarrolle adecuadamente el contenido de dicho acuerdo.

3. FACULTADES DEL CONSEJO MUNICIPAL.

En el Acuerdo Gubernativo de referencia se determina:

- 1) Que se otorga al Consejo Municipal la potestad para establecer las bases para determinar cuando una construcción es inadecuada para una zona determinada y el inmueble queda afecto al pago de este arbitrio, basándose en la extensión de los servicios y en el grado de urbanización alcanzado, siguiendo criterios técnicos emitidos por su dependencia;
- 2) Que el Consejo Municipal determinará cada año, los límites de las zonas y sectores a que este arbitrio se refiere;
- 3) Que el monto del arbitrio lo calculará el Consejo Municipal de acuerdo con la valuación del predio, hecha por el departamento de Catastro Municipal.

4) Que el pago del arbitrio se hará por trimestres vencido en la tesorería municipal, conjuntamente con el arbitrio sobre la renta inmobiliaria.

5) Que el Concejo Municipal determinará los casos en que por construcción o lotificación, proceda suspender la aplicación del arbitrio:

6) Establece como monto del arbitrio anual sobre el valor de los predios en la forma siguiente:

En la zona A, sector comercial 5%

En la zona A, sector residencial 3%

En la zona B, 2%

4. BASES PARA LA APLICACION DEL ARBITRIO SOBRE PREDIOS CON CONSTRUCCION INADECUADA.

No obstante que el Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953 delegó en el Consejo Municipal la facultad para establecer las bases para determinar cuándo una construcción es inadecuada para una zona determinada, transcurrieron más de 33 años sin que la Corporación Municipal diera cumplimiento a dicho mandato, siendo hasta el 10 de septiembre de 1986, cuando la corporación municipal de la ciudad de Guatemala emite las bases para la aplicación del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada, las que fundamenta en los artículos 253, 254, 255, y 261 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 32, 33, 44, 54, 57, 95 literal b), 98, 128, y 148 del Código Municipal y específicamente en el Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953: exponiendo como causas justificativas de su emi-

sión, que numerosos vecinos de la ciudad han realizado construcciones sin cumplir con las disposiciones municipales y que tal situación afecta el ordenado desarrollo urbano, la salud y seguridad de los habitantes.

Entre las normas que contempla las relacionadas bases se encuentra:

a) Que en el artículo 1. establece el campo de aplicación que es el mismo establecido en el Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953 o sea las propiedades que carezcan de construcción situadas en la zona A y B del Municipio; y las propiedades con construcciones inadecuadas situadas en dichas zonas.

b) En el artículo 2. se define lo que se estima es una construcción inadecuada al preceptuar: "Para los efectos de estas bases se conceptúa como construcción inadecuada, toda edificación en la cual no se hubieran observado las leyes y reglamentos municipales que le son aplicables." Este artículo se tiene que relacionar con el artículo 6. denominado criterio para la calificación de la construcción inadecuada, que establece:

"La construcción inadecuada se clasificará según el grado de disturbio que provoque en el área urbana, conforme lo siguiente:

Tipo 1. Cuando lo inadecuado de la construcción afecta únicamente al usuario.

Tipo 2. Cuando lo inadecuado de la construcción afecta al entorno urbano.

Tipo 3. Cuando lo inadecuado de la construcción afecta al usuario y a terceros.

Tipo 4. Cuando además de afectar a terceros constituya un peligro."

- c) En el Artículo 3. se establece que el arbitrio se calculará anualmente y se pagará por trimestres vencidos en la tesorería municipal.

Así mismo se establece que para los afectos de la aplicación del porcentaje, se determina que el uso que se da a la construcción, indicará el uso al que pertenece en la siguiente forma:

Construcciones con uso comercial 5% sobre el valor de lo considerado inadecuado.

Construcciones con uso residencial. 3% sobre el valor de lo considerado inadecuado.

Todo uso no residencial será considerado como comercial para el cálculo del arbitrio.

Al confrontar lo establecido en el Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953 y lo establecido en los artículos 3o. y 7o. de las bases para la aplicación del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada se establece: Que existe una contradicción, que consiste en que el Acuerdo Gubernativo de mérito y el artículo 7o. de las bases se indica que el monto del arbitrio anual a pagar se debe determinar de acuerdo con el valor del predio o inmueble, y en cambio el artículo 3o. de las bases para su aplicación, consignan que el monto se determinará sobre el valor de lo considerado inadecuado.

Ante tal contradicción me constituí en la oficina encargada de las Construcciones Inadecuadas, con el objeto de establecer el criterio que se sigue en dicha dependencia administrativa, en cuanto a la forma de determinación del monto del arbitrio a pagar, y la Arquitecta Jefe de la Oficina de Construcciones inadecuadas me manifestó que ellos estimaban injusto hacer el cálculo sobre el valor del predio o inmueble donde se había realizado la construcción inadecuada y que por tal motivo lo hacían con base en el artículo 3o. de las bases para la aplicación del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada, que establece que la determinación debe hacerse SOBRE EL VALOR DE LO CONSIDERADO INADECUADO.

d) Los artículos 4. y 5. de las bases establecen el registro de la Construcción Inadecuada, y establece el procedimiento para la inclusión de un inmueble en dicho registro al establecer: "Unidad de Planificación Urbana. abrirá un registro de todas las construcciones que estén afectas al arbitrio, con indicación del motivo de su inclusión, el valor y área de la construcción afectada y el monto del arbitrio. Dicha unidad, remitirá mensualmente a la Dirección de Finanzas un listado de los inmuebles para los efectos de cobro del arbitrio; también le remitirá listado de los inmuebles en los cuales hubiere desaparecido la causal de imposición del arbitrio, y el historial de su legalización.

PROCEDIMIENTO PARA LA INCLUSION DE UN INMUEBLE EN EL

REGISTRO: Unidad de Planificación, dará audiencia al propietario del inmueble que podría estar afecto al arbitrio, por un término de ocho días hábiles para que presente los documentos ú otros medios de justificación, vencido el término de la Unidad, resolverá con vista de las justificaciones aportadas, sobre sí la construcción es inadecuada o no. En el primer caso de una vez señalará la calificación que corresponda, indicará el área afectada y la cantidad que deberá pagar por concepto de arbitrio y dispondrá que se le incluya en el registro mencionado en el artículo anterior."

- e) En el artículo 8. se establece el procedimiento para que el arbitrio quede sin efecto al consignar: "El propietario de un inmueble afecto al arbitrio establecido en estas bases, para obtener que el mismo se deje sin efecto, se deberá proceder según el caso, de conformidad con la audiencia que se le da al propietario del inmueble indicada en el párro anterior, en la forma siguiente:

8.1. Construcción sin licencia: Solicitará que se le otorgue la licencia, la cual se concederá si se cumplen los requisitos legales y reglamentarios: si la licencia fuese parcial, el arbitrio persistirá sobre el área no autorizada:

8.2. Construcción ocupada sin permiso de ocupación:

a) Si obtuvo licencia y no la devolvió, deberá entregarla para que el inmueble sea objeto de inspección final, a fin de que se otorgue permiso total o

parcial; y

b) Si devolvió la licencia y no se otorgó el permiso. se practicará inspección para determinar si es parcialmente adecuada. se concederá el permiso sobre el área que reúna tal requisito; el arbitrio sobre el resto del inmueble.

8.3. Construcción antigua o construcción ocupada con destino diferente al autorizado: Se solicitará permiso de ocupación, presentando un juego de planos de distribución, respaldado con la firma del profesional que corresponda, según, el uso que se dará al inmueble.

8.4. Construcción que no es estructuralmente estable para el fin a que se destina: Se obtendrá licencia para su reacondicionamiento y refuerzo, de acuerdo con el destino que se pretenda darle.

8.5. Construcción en la cual no se respetó la alineación municipal; se procederá a la demolición para sujetarse a aquella.

8.6. Construcción en desuso, abandono o desmantelamiento: Deberá tomar las medidas que disponga la Municipalidad para la seguridad de los transeúntes, que podrán comprender hasta la demolición.

8.7. Construcción que constituya riesgos de incendio: Cuando en la decoración se utilicen materiales inflamables. se adoptarán las medidas de protección que recomiende la Jefatura del Cuerpo de Bomberos Municipales, previo estudio de tiempo de evacuación de personas, número y tipo de extinguidores y otros

aspectos.

Si la estructura o paredes se usaren materiales inflamables, se construirá la obra necesaria para eliminar el riesgo para los inmuebles colindantes, de acuerdo con las instrucciones de la Jefatura mencionada en el párrafo anterior.

8.8. Construcción sin salida adecuada o en número insuficiente: Se solicitará permiso de ocupación con un juego de planos de distribución respaldados por la firma del profesional que corresponda.

8.9. Construcción que constituya riesgo para la salud del vecindario. Se solicitará cambio de uso, presentando planos de distribución respaldados con la firma del Ingeniero o Arquitecto e informe industrial refrendado por Ingeniero Químico v/o Industrial, indicándose las medidas de protección que se adoptarán para eliminar el riesgo.

8.10. Construcción o ampliación que no cumple con las normas de estacionamiento de vehículos:

a) Si se cambió uso el área de estacionamiento, se hará la obra necesaria para que la misma sea utilizada como estacionamiento; si lo anterior no fuera posible, se podrá acondicionar tal área en un predio cercano o aportar a la Municipalidad una cuota compensatoria.

8.11. Construcción con altura mayor que la autorizada por la Dirección General de Aeronáutica Civil: Podrá legalizarse, demoliendo la construcción que exceda la altura autorizada."

f) En el artículo 10. se establece la vigencia del arbitrio a pagar al preceptuar: "El propietario del inmueble afecto. pagará el arbitrio desde la fecha en la cual quede firme la resolución en la cual se le incluyó en el registro mencionado en el artículo 4o., hasta el mes en que desaparezca el motivo de su inclusión. previo informe favorable de la Unidad de Planificación Urbana."

Posteriormente, el 13 de diciembre de 1990. la Corporación Municipal de la ciudad de Guatemala, emite el REGLAMENTO DE CONSTRUCCION PARA EL MUNICIPIO DE GUATEMALA, que regula todas las actividades de construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificaciones que se llevan a cabo en el Municipio.

En este reglamento se regula lo que son edificaciones residenciales, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 2o. al exponer: "En razón al uso al que se destinan se clasifican en:

EDIFICACIONES RESIDENCIALES Y EDIFICACIONES DE USO NO RESIDENCIAL.

- a) Son edificaciones Residenciales: Las destinadas a vivienda Unifamiliar o Multifamiliar.
- b) Son edificaciones de uso no Residencial: Todas las que no están en el inciso anterior, como las dedicadas a comercio, industria, locales de reunión de estudio, de recreación de salud, de gestión o de uso mixto."

En dicho reglamento, también se regula el artículo 9o. que queda prohibido para cualquier persona, natural

o jurídica. firma o entidad, excavar, mover tierra, erigir, construir, ampliar, modificar, reparar, demoler y ocupar cualquier edificación, sin llenar las estipulaciones del Reglamento. Es prohibido, también, que una edificación sea hecha en contra de y en violación del mismo, los infractores de sus disposiciones, serán sancionados conforme se dispone en el Título "SANCIONES" del presente reglamento.

También regula en el artículo 159. que cualquier edificación que se haya construido sin licencia municipal, fuera de las disposiciones y normativas contempladas en dicho reglamento, se registrarán para su legalización y sanciones que correspondan a lo que establece el Acuerdo Municipal sobre las bases para la aplicación de "Arbitrios sobre predios con construcción Inadecuada.

Cuando el Reglamento en el artículo 167 se refiere a las sanciones, preceptúa lo siguiente: "La imposición de sanciones no releva a los afectados del cumplimiento estricto de las disposiciones de este Reglamento, o sea la corrección de las irregularidades que dieron motivo a la sanción. En todo caso las infracciones a las disposiciones de este Reglamento, serán penadas con una o varias de las siguientes sanciones según la gravedad del caso:

- a) Multa
- b) Suspensión de trabajos
- c) Demolición
- d) Prohibición de ocupación o suspensión de uso de edificación

- e) Suspensión temporal del uso de la firma del planificador o del ejecutor.
- f) Registro en el Programa de Construcción Inadecuada.

De lo anterior podemos deducir lo siguiente:

Que en el Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953 no se especificó qué se estimaba como Construcción Inadecuada, sino que fué hasta que la Corporación emitiera las bases legales del arbitrio sobre predios con Construcción Inadecuada; que hizo la conceptualización pertinente. Posteriormente, se formula con la emisión del Reglamento de Construcción para el Municipio de Guatemala la clasificación del uso que se da a la Construcción en: a) Residencial, y b) No Residencial, con lo que se está eliminando Zona A y Zona B. regulado en el arbitrio sobre construcción inadecuada.

Que el pago del Arbitrio en la forma que se estipula en las bases legales del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada, se constituye vitalicio, si el particular no destruye o compone lo inadecuado, pues, de conformidad con lo analizado con anterioridad para dejar de pagar dicho arbitrio tiene que desaparecer el motivo o causa de la inclusión en el Registro creado para el efecto, lo que es erróneo, puesto que doctrinariamente, como lo dice el Tratadista Manuel Ossorio, al referirse a lo que es Vitalicio expresa: "Es todo lo que dura tanto como la vida." (62), para Cabanellas.

62) Ossorio, Manuel. Op. Cit. pág. 788.

Vitalicio es "El ingreso o pensión que continúa hasta acabar la vida de quien la disfruta." (63) Por tal razón un arbitrio no puede ser vitalicio.

El Reglamento de Construcción para el el Municipio de Guatemala, regula todas las actividades de construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificaciones que se llevan a cabo en el Municipio de la ciudad capital de Guatemala, tal como los precepúa el artículo 10. de ese cuerpo legal ya citado, por lo que si existe alguna edificación que no cumpla con dicho reglamento, en innegable violación al mismo, se debe sancionar al infractor con las sanciones previstas en las bases para la aplicación del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada.

Sanciones entre las cuales se encuentra:

- f) Registro en el Programa de Construcción inadecuada.

De los cuerpos normativos indicados se puede establecer, que cuando un inmueble se incluye dentro del Programa de Construcción Inadecuada, está pagando realmente un arbitrio formalmente, (técnicamente es una sanción), como lo regula el Acuerdo Gubernativo del 22 de Junio 1953, y las Bases para la aplicación del Arbitrio sobre Construcción Inadecuada, o se trata de una sanción pecuniaria, por no haber cumplido con disposiciones reglamentarias sobre Construcción para el Municipio de Guatemala.

De lo investigado y expuesto en el presente trabajo

63) Cabanellas, Guillermo. Op. Cit. t. IV, pág. 422.

de Tesis puedo afirmar:

Que de conformidad a nuestra Constitución Política el arbitrio es decretado por el Estado en forma específica a favor de las municipalidades.

Que del estudio de el objeto de los impuestos u objeto impositivo estimo que el arbitrio establecido sobre predios con construcción inadecuada no constituye un arbitrio o impuesto. porque no se estableció para grabar la renta, el capital, el patrimonio, el consumo, los servicios y los actos formales, sino que se adecúa a los elementos y características de las sanciones que nuestra legislación establece y que se debe imponer a las personas que incumplen, infringen o violan una ley específica. sanciones que generalmente en el campo administrativo se determinan como Multa o Sanciones pecuniarias.

Que por las restricciones que tiene la Municipalidad en relación a la emisión de sus propias leyes, fué que el gobierno municipal de esa fecha. para evitar problemas de tipo económico o político que generalmente surae entre el Ejecutivo y el Legislativo y las Municipalidades. no utilizó el procedimiento legal para modificar el Acuerdo Gubernativo del 22 de junio 1953. que contiene la regulación de Arbitrios municipales para la ciudad de Guatemala. prefirió. ilegalmente regular por medio de reglamentos y bases. el Arbitrio municipal sobre predios con construcción inadecuada. con lo cual se llenó los vacios que contiene el Acuerdo Gubernativo de Arbitrios Municipales.

La Municipalidad ha disminuido su autoridad y poder coercitivo al permitir que la ciudadanía viole a su sabor y antojo el reglamento de construcción, pues de conformidad con el último informe de contribuyentes realizado en diciembre de 1995, hay 1,768 casos reportados oficialmente en el programa de construcción inadecuada, fuera de todos los casos que la Municipalidad no logra controlar. Estos casos están distribuidos en la forma siguiente:

ZONA	CASOS
1	160
2	49
3	86
4	28
5	137
6	88
7	211
8	41
9	70
10	82
11	205
12	152
13	94
14	49
15	62
16	22
17	58
18	126
19	25
21	10
casos sin registro de gobierno...	3
T O T A L	1768

(64)

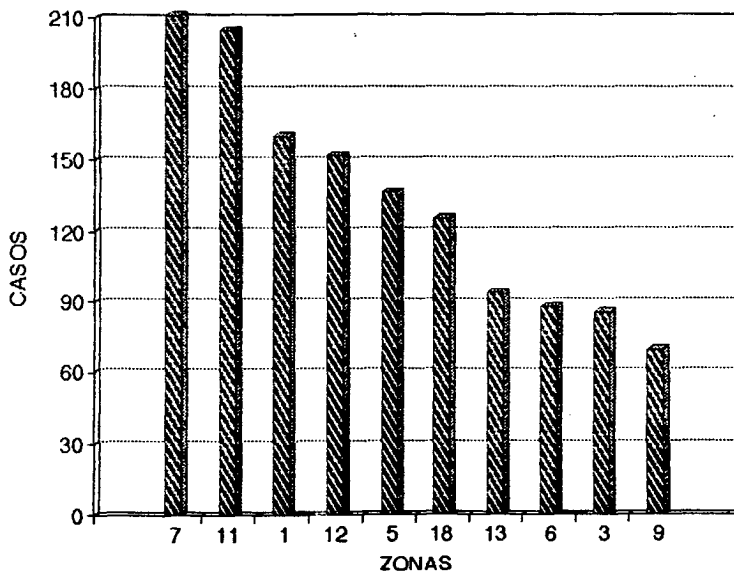
Por otra parte, según datos obtenidos en la Municipalidad capitalina, los contribuyentes por el Arbitrio de Construcción Inadecuada tienen una deuda equivalente a Q. 13.202.029.56.

64) Cuadro elaborado por la autora de la Tesis.

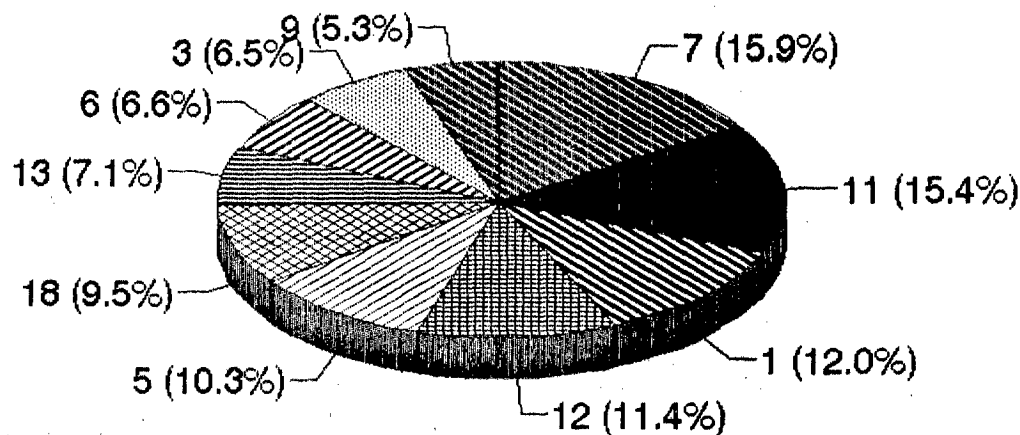
Muchos contribuyentes no solamente han violado el Reglamento de Construcción, sino que se encuentran en mora (Casos que no se establecen en la presente investigación por no encontrarse un dato exacto en la Oficina de Construcción Inadecuada).

Para nadie es un secreto las construcciones inadecuadas existentes en el Municipio de Guatemala, pues como pude visualizarlo en el cuadro anterior.

Lamentablemente no puede establecerse con exactitud las causas que más inciden para reportar los bienes inmuebles que entran al programa de Construcción inadecuada, pues no existen datos exactos en la Oficina mencionado en párrafos anteriores, pero como puede notarse en las siguiente gráficas, las zonas de la ciudad que más casos de construcción inadecuada reportan, son las siguientes:



ZONAS DE LA CAPITAL CON MAYOR NUMERO DE CASOS REPORTADOS



Según la entrevista tenida con la Jefa de esa oficina los casos difieren según la zona, como ejemplo tenemos: Que en las zonas 1. 2 y 3 se aplica dicho arbitrio por exceso de índice de ocupación, entendiéndose por índice de ocupación: La relación: área de techos sobre área de lote, por no cumplir con el área libre reglamentaria, en las zonas 7. 9 y 10 por construcción en retiro que no la cumplen, (siendo esta la distancia libre entre la alineación y la línea de fachada cuando estas no coincidan; solo puede ser usada para jardín, patio y estacionamiento de vehículos.) por falta de iluminación, ventilación directa en las edificaciones que realizan. así como construcciones de viviendas y de edificios utilizando la vía pública, o por exceso de altura. La infracción que comúnmente se da en todas las zonas es el de carecer de Licencia para Construcción.

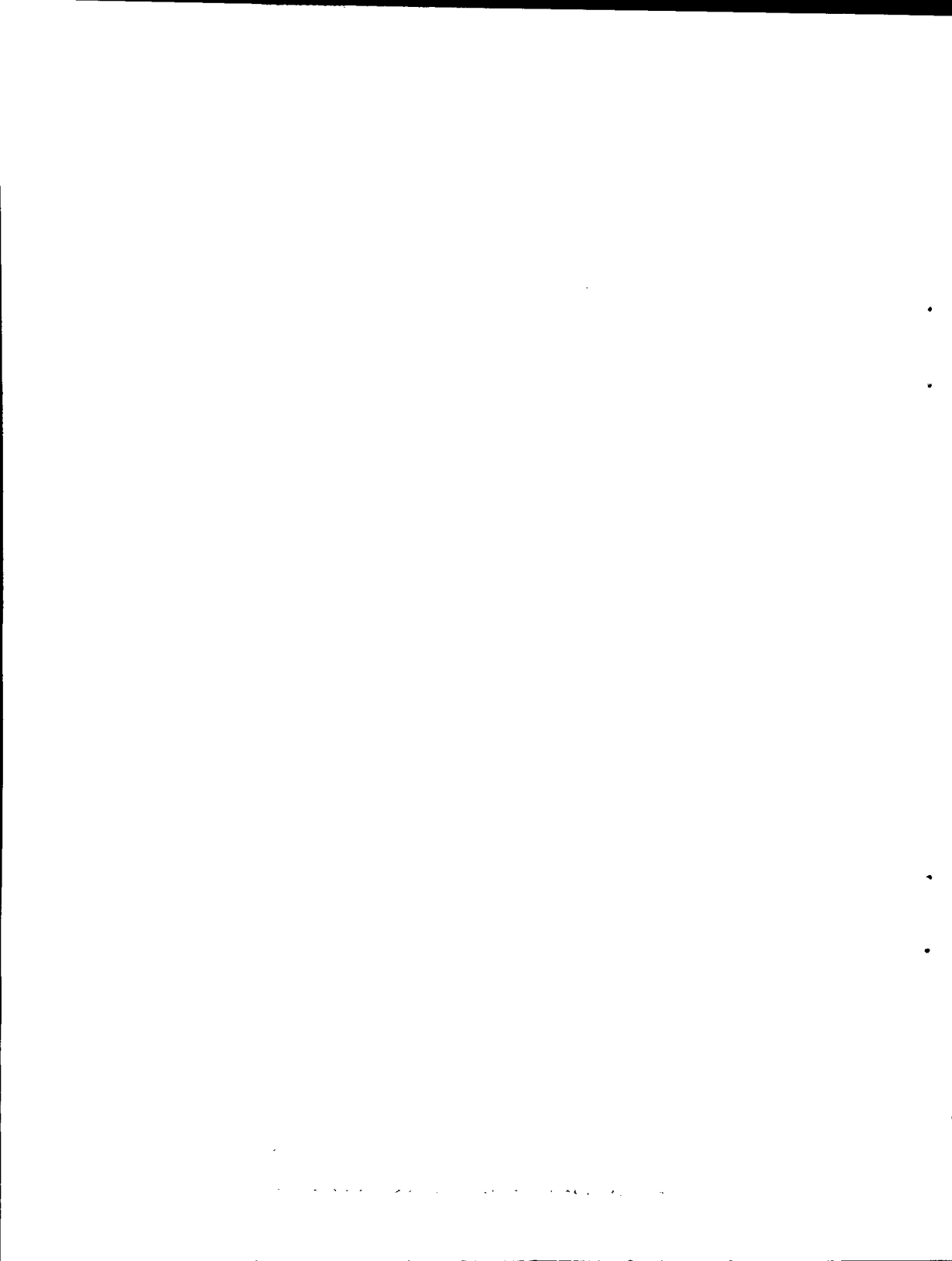
A pesar de lo antes enumerado y descrito. la Municipalidad no ha procedido a ordenar su demolición o destrucción como sería lo legalmente pertinente.

Soy del criterio que aparentemente la Municipalidad en el presente caso ha perdido cierta autoridad. porque se ha dejado intactas tales construcciones inadecuadas. en ello ha consentido la misma Municipalidad, pues como he se ha establecido deja una ventaja económica considerable por el pago que los particulares hacen por el concepto de arbitrio de construcción inadecuada.

De nada sirve que la Municipalidad formule planes y programas de urbanización de la ciudad capital, si no

impone su autoridad para su cumplimiento, y la consecuencia de la violación a las leyes y reglamentos municipales, que respaldan los planes y programas de urbanización, es la desorganización en que se está desarrollando toda la estructura de la ciudad capital, agravada por el número de habitantes que tiene, urbanismo, vías de comunicación, servicios públicos, limpieza de mercados, suministros de agua, sobre todo en ciertas zonas, etc.. lo cual se hace llegar en forma deficiente.

Por consiguiente, la Municipalidad debe utilizar los procedimientos constitucionales legislativos a efecto de modificar adecuadamente las leyes que regulan todo lo que se relaciona con el gobierno municipal y sus funciones, y entre sus reformas tratar que quede claramente establecida la obligación de demoler o destruir toda construcción que no se ajuste a los cuerpos normativos municipales, que adicionalmente se determinen y apliquen multas de estimable monto a los infractores y que se instituya sanciones disciplinarias para los profesionales o constructores que sean los directamente responsables de las obras o construcciones que no cumplan con las leyes y reglamentos municipales, sanciones que pueden ser atribución del colegio de Ingenieros y Arquitectos, por ser la Institución que tiene que velar por la conducta de sus colegiados.



CONCLUSIONES

- 1) Municipio. Municipalidad y Alcalde Municipal son tres vocablos con diferentes significados y funciones y así se encuentra: "Municipio es el conjunto de personas individuales que, caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito." En nuestro país Municipalidad es sinónimo de corporación y de concejo municipal, el que ejerce el gobierno municipal y se le define como la corporación autónoma integrada por el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos y que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del Municipio: tiene su sede en la cabecera del distrito municipal y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales. Y el Alcalde municipal es quien preside y representa a la Municipalidad, es el órgano ejecutivo del gobierno y administración municipal y jefe de los mismos.
- 2) El Municipio no goza de plena autonomía, pues en varios aspectos depende del Estado, verbigracia: No puede emitir sus propias leyes ni tiene iniciativa para presentar directamente al Legislativo sus proyectos de ley: por lo limitado de sus ingresos financieros tiene que ser asistido por el Ejecutivo

para desarrollar obras públicas de considerable magnitud y costo: y sus fondos son fiscalizados por la Contraloría General de Cuentas.

- 3) Dentro de la potestad tributaria del Estado está establecido que la creación, fijación, determinación y exención de los arbitrios o Impuestos específicos de la Municipalidad, corresponde con exclusividad al Organismo Legislativo y como innovación de la actual Constitución Política de Guatemala, se le otorga potestad tributaria a la Municipalidad, al facultarla para la emisión de los cuerpos normativos que regulen la creación, fijación, determinación y destino y exención de las tasas.

Tanto los Arbitrios o Impuestos municipales como las tasas, su administración es función específica de la Municipalidad.

- 4) La doctrina y la legislación determinan con claridad el objeto imponible, el hecho generador, la base imponible y el tipo impositivo, así como las infracciones y sanciones tributarias, lo cual permite establecer cuando se trata de un Impuesto, de una Tasa o de una Contribución por mejoras. Generalmente, el objeto impositivo u objeto a gravar por el impuesto es: La renta, el capital, el patrimonio, el consumo, los servicios y los actos formales, sin recibir el contribuyente ninguna contraprestación de un servicio inmediato y la Contribución por Mejoras es el pago que hace la persona que es favorecida en su patrimonio por la construcción de una obra que de al-

guna manera le da plusvalía a su propiedad.

- 5) Las normas tributarias establecen para el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria diversidad de obligaciones, siendo indiscutiblemente la principal el pago del tributo y cuando el obligado no cumple con dicho pago, la ley tiene establecida las sanciones a imponer que generalmente consiste en la imposición de una sanción pecuniaria, conocida en el campo administrativo con la denominación de Multa, que es impuesto por el propio órgano administrativo y el incumplimiento de su pago generalmente no se puede convertir en prisión.
- 6) En el campo del Derecho Penal también encontramos la figura denominada como Multa, siendo un tipo de sanción pecuniaria que la ley establece para imponer a la persona que infringe la ley, a la que se le señalan como características las siguientes:
 - 1) Debe estar establecida en una ley (principio de legalidad).
 - 2) Es un castigo para el culpable de un delito o falta.
 - 3) Consiste en el pago de una cantidad de dinero para el Estado, el cual se fija de conformidad con las limitaciones legales y la capacidad económica del culpable del delito o falta: y
 - 4) Cuando no se paga la multa se puede convertir en prisión del infractor.
- 7) El Acuerdo Gubernativo de fecha 22 de junio de 1953, que contiene el plan de arbitrios para la ciudad

capital. contiene la regulación de varios arbitrios. entre los que se encuentran el Arbitrio sobre predios sin construir o con mala construcción. determinándose en el mismo que se otorga al Concejo Municipal la facultad para calificar cuándo una construcción es inadecuada: establecer los límites y las zonas para imponer dicho arbitrio: fijar el monto del arbitrio el cual, se calculará sobre la valuación del predio hecha por el Departamento de Catastro Municipal.

- 8) El arbitrio deberá ser cancelado por trimestres vencidos en la tesorería municipal; y se otorga facultando al Concejo Municipal para determinar cuando es procedente suprimir la aplicación del arbitrio.
- 9) Después de transcurridos más de 33 años la Corporación Municipal de la ciudad de Guatemala emitió las bases para la aplicación del arbitrio con construcción inadecuada en las que se hace varias modificaciones al Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953. encontrándose entre las principales: La definición de lo que es una Construcción Inadecuada. toda edificación en la cual no se hubieran observado las leyes y reglamentos municipales que le son aplicables, y luego formula la clasificación de lo que estima construcción inadecuada.
- 10) Al confrontar lo establecido en el Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953 y las bases para aplicación del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada, se establece que dichos cuerpos norma-

tivos se contradicen, porque el primero de ellos establece que el monto del arbitrio a pagar se determina de acuerdo con el valor del predio del inmueble y el otro establece que el monto se debe determinar sobre la base de la construcción considerada inadecuada.

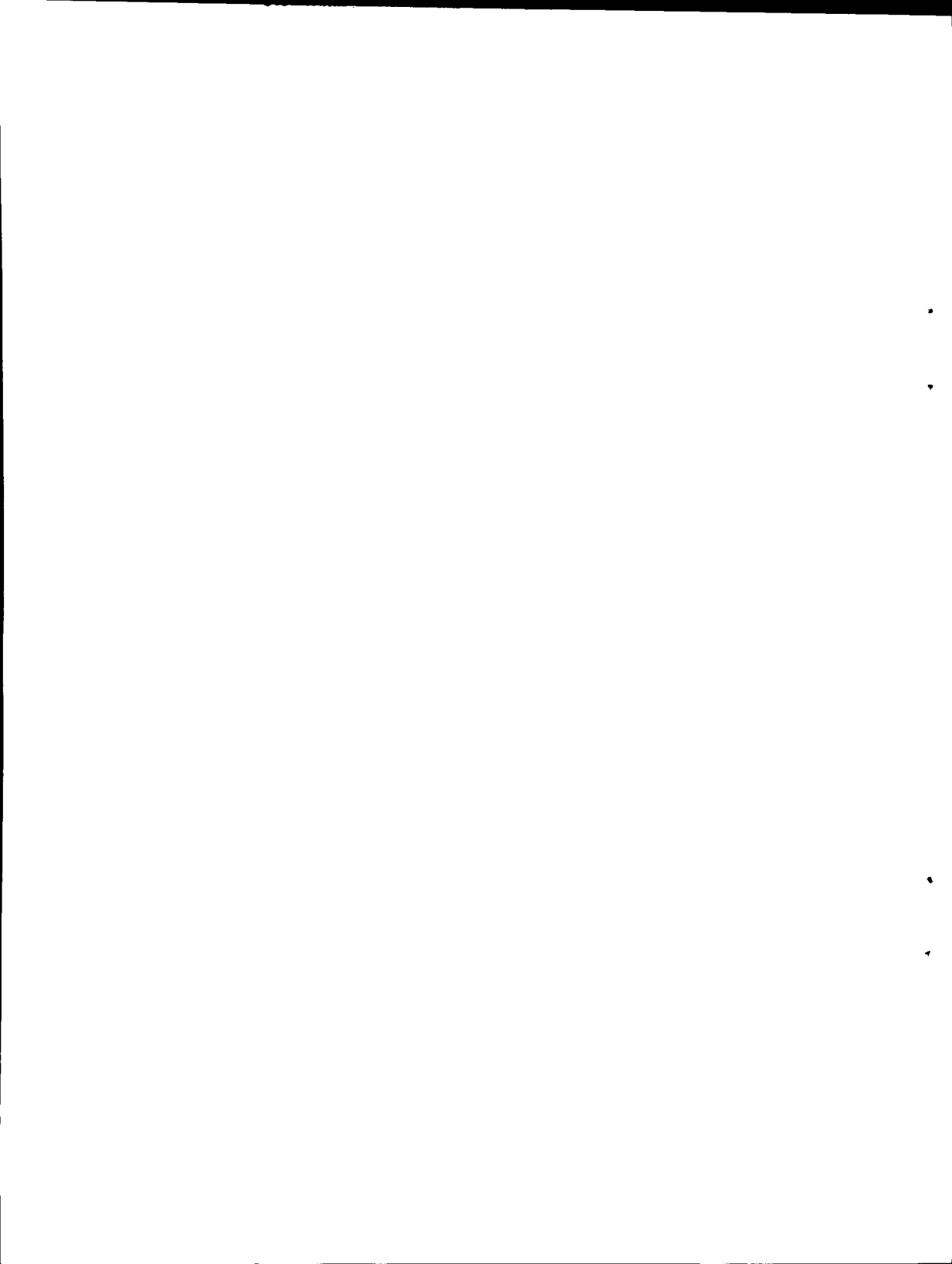
- 11) Del análisis doctrinario se deduce que en el relacionado Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953; las bases para la aplicación del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada; y Reglamento de Construcción para la ciudad de Guatemala, no es posible llegar a concluir que se trata de un arbitrio municipal o impuesto, porque no se da el objeto impositivo u objeto del impuesto de conformidad con la doctrina, y por el contrario se establece que se trata de una SANCION por el incumplimiento a una ley municipal y disposiciones reglamentarias municipales.
- 12) Estimo que la Municipalidad de Guatemala con la aprobación de las bases para la aplicación del arbitrio sobre predios con construcción inadecuada y el reglamento de construcción, disminuyó su autoridad y poder coercitivo al permitir que los ciudadanos violen a su sabor y antojo las normas municipales que regulan las construcciones en la ciudad capital y se conformen con cobrar el mal llamado "ARBITRIO SOBRE CONSTRUCCION INADECUADA", en forma vitalicia, y no haber legislado adecuadamente que en tales casos es obligatoria la demolición o destrucción de la cons-

trucción en que no se ha cumplido con las leyes municipales.

- 13) De conformidad el estudio realizado, la doctrina y la legislación consultada se pudo comprobar afirmativamente la hipótesis del trabajo investigado, y como consecuencia se establece que el erróneamente llamado Arbitrio Sobre Predios con Construcción Inadecuada, no es un Arbitrio, sino que es una multa administrativa.
- 14) Que son numerosos los casos de Construcciones que se reportan al Programa de Construcción Inadecuada (1,768) y como consecuencia se genera un ingreso económico continuo para la Municipalidad, siendo esta una forma de obtener recursos financieros, motivo por el cual será difícil que dicha Institución pueda hacer el proyecto respectivo para realizar la reforma mencionada en el presente trabajo de investigación.
- 15) Las zonas de la ciudad capital que tienen numerosos casos reportados son:
 - 1) zona 7 con 211 casos.
 - 2) zona 11 con 205 casos.
 - 3) zona 1 con 160 casos.
- 16) El número de casos reportados al Programa de Construcción Inadecuada, oficialmente de 1768, no es exacto, puesto que en la ciudad existen varios casos que los inspectores de Construcción de la Municipalidad de Guatemala no reportan, quedando éstos sin el control de dicha institución.

RECOMENDACIONES

- 1) Es conveniente que la Municipalidad elabore el proyecto respectivo de ley a efecto de que, por medio del Ejecutivo se envié al Legislativo como iniciativa de ley, para que el mal llamado Arbitrio sobre predios sin contruir o con construcción inadecuada sea derogado.
- 2) Al mismo tiempo, debe emitirse un decreto específico, dotado de los medios coercitivos necesarios, que faculte a la Municipalidad para demoler a costa del infractor la construcción que no llena los requisitos exigidos en las leyes respectivas.



BIBLIOGRAFIA

- 1) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 6ta. ed.; actualizada: Mexico: Edit. Porrúa. 1984.
- 2) ALBINA GARCIA-QUINTANA, CESAR. Sistema Español Comparado. (s.e.) Madrid: Edit. ICE: Marqués del Duero; (s.f.)
- 3) ANDEROZZI, MANUEL. Derecho Tributario Argentino. t.I; (s.e.) Buenos Aires Argentina: Edit. Tipográfica TEA, 1951.
- 4) CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. t. I; II; III; IV; 6ta. ed. actualizada y corregida; Buenos Aires Argentina: Edit. Omeba, 1968.
- 5) CARNELUTTI, FRANCISCO. Sistema de Derecho Procesal Civil, tr. del italiano al español por Niceto Alcalá - Zamora y Castillo; t. I; (s.e.) Buenos Aires Argentina: Edit. Hispanoamericana Uteha, 1944.
- 6) CASTILLO GONZALEZ, JORGE MARIO. Derecho Administrativo. Instituto Nacional de Administración Pública; (s.e.) Guatemala: 1990.
- 7) CHICAS HERNANDEZ, RAUL ANTONIO. Apuntes de Derecho Tributario y Legislación Fiscal. (colección "Problemas Socio-económicos No. 12") 3era. ed.; Guatemala: Departamento de Publicaciones, Facultad de Economía U.S.A.C., 1968.
- 8) CUELLO CALON, EUGENIO. Derecho Penal. t.I; Parte General: vol. 2do.; 17 ed.; Barcelona: Edit. Bosch. 1975.
- 9) DE LA GARZA, SERGIO F. Derecho Financiero Mexicano. 10 ed. ampliada y revisada; Mexico: Edit. Porrúa, S.A. 1968.
- 10) DE LEON VELASCO, HECTOR ANIBAL y JOSE FRANCISCO DE MATA VELA. Curso de Derecho Penal Guatemalteco, Parte General y Parte Especial; 2da. ed.; Guatemala: (s.e.) 1980.

- 11) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 35 ed.; México: Edit. Porrúa, 1984.
- 12) GUILIANI FONROUGE, CARLOS. Derecho Financiero. 3era. ed. ampliada y actualizada: 3era. reimpresión; Buenos Aires: Edit. De Palma, 1982.
- 13) HERRARTE FERNANDEZ, FRANCISCO. Juzgado de Asuntos Municipales. su Organización y Competencia. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales) Guatemala: Edit. Rosales, U.S.A.C., 1970.
- 14) LEGAZ Y LACAMBRA, LUIS. Introducción a la Ciencia del Derecho. Barcelona: Edit. Bosch, 1943.
- 15) MATUS BENAVENTE, MANUEL. Finanzas Públicas, (Colección de Estudios Jurídicos y Sociales) Santiago de Chile: 1952.
- 16) MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 5ta. ed.; México: Edit. Porrúa. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1979.
- 17) OSSORIO, MANUEL. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. (s.e.) Buenos Aires, Argentina: Edit. Heliasta S.R.L., 1981.
- 18) PEREZ DE AYALA, JOSE LUIS y EUSEBIO GONZALEZ. Curso de Derecho Tributario. t.I: 3era. ed.; (s.p.) Edit. de Derecho Reunidas. 1983.
- 19) PUGLIESE, MARIO. Instituciones de Derecho Financiero. 2da. ed. revisada y corregida; México: Edit. Porrúa. 1985.
- 20) QUINTANA VALTIERRA, JESUS y JORGE ROJAS YANEZ. Derecho Tributario Mexicano. Mexico. D.F.: Edit. Trillas S.A. de C.V.. 1988.
- 21) RAMIREZ CARDONA, ALEJANDRO. Derecho Tributario Sustancial y procedimental. 3era. ed.; Bogotá, Colombia: Edit. Temis, 1985.

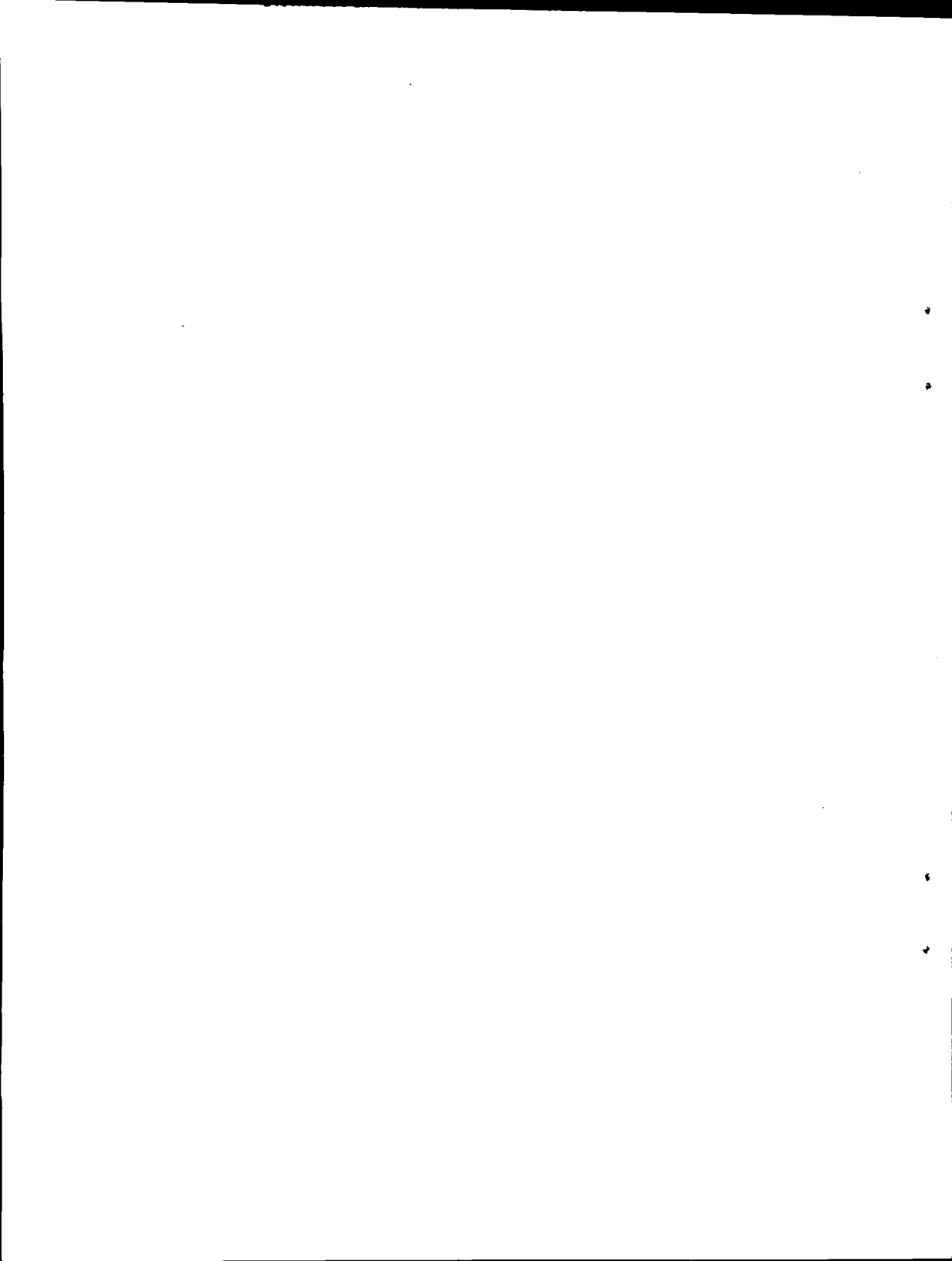
- 22) RODRIGUEZ LOBATO, Derecho Fiscal Mexicano. 2da. ed.; México: Edit. Ingramex.
- 23) ROSS, JAIME. Derecho Tributario Sustantivo. Sasantiago de Chile (s.e.) (s.f.)
- 24) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, t. II; 11 ed.; México: Edit. Porrúa, 1982.
- 25) VILLEGAS, HECTOR. Derecho Tributario, t. I y II; Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario: 3era. ed. actualizada; 2da. reimpresión; Buenos Aires. Argentina: Edit. DE PALMA, 1982.

LEYES NACIONALES CONSULTADAS:

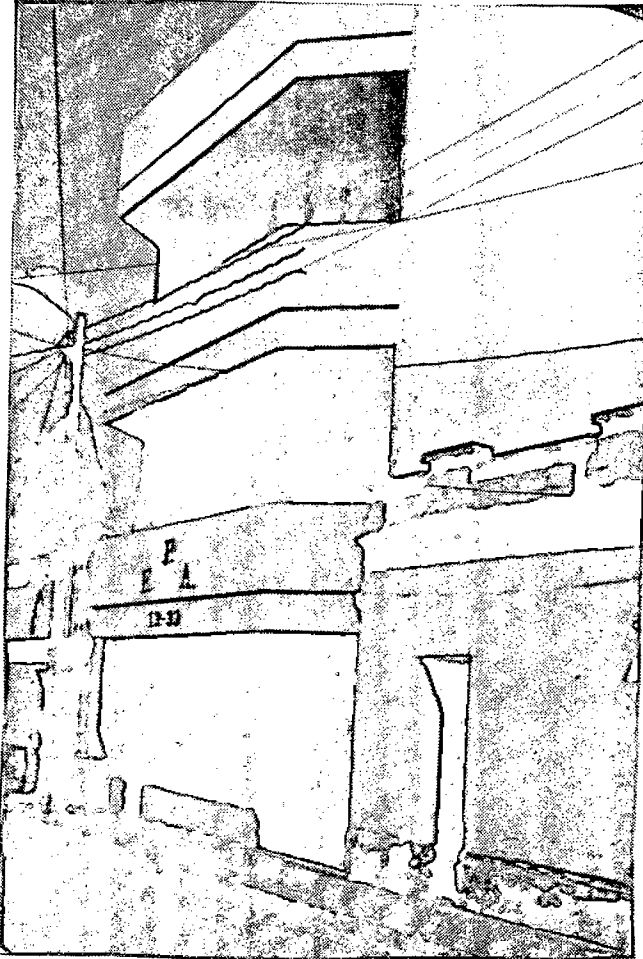
- 1) Constitución Política de la República de Guatemala y sus reformas.
- 2) Código Civil (Decreto Ley 106 y sus reformas)
- 3) Código Penal (Decreto No. 17-73 y sus reformas)
- 4) Código Municipal (Decreto 58-88 del Congreso de la República)
- 5) Plan de Arbitrios para la Ciudad de Guatemala (Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953)
- 6) Acuerdo Municipal Bases para la aplicación del Arbitrio sobre construcción inadecuada.
- 7) Reglamento de Construcción para el Municipio de Guatemala.

LEYES EXTRANJERAS:

- 1) El Modelo Código Tributario para América Latina.
- 2) Código Tributario Español.

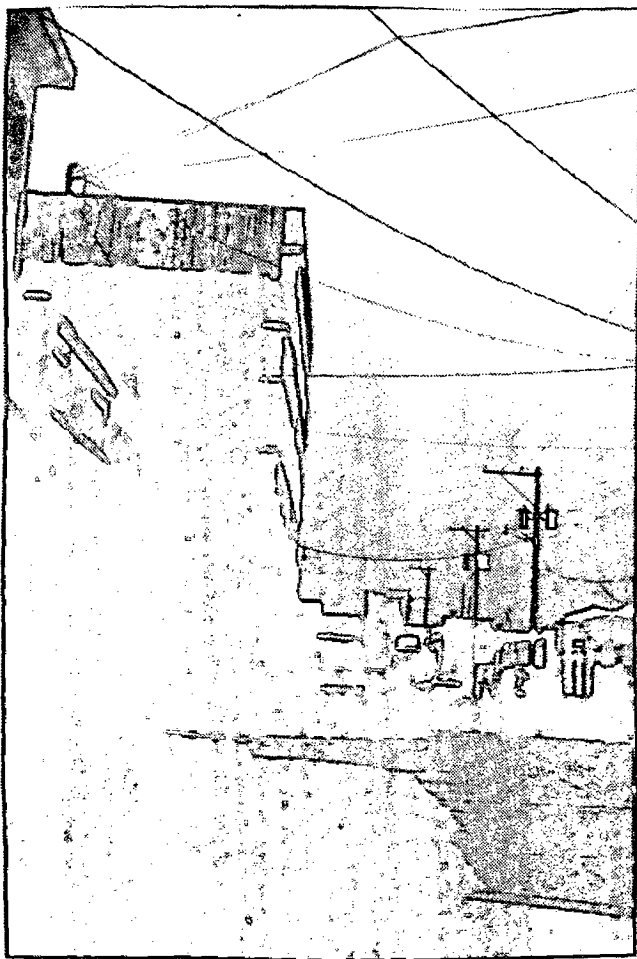


A N E X O S



Ubicada en la trece calle trece quión treinta y nueve
zona uno.

CAUSA: Mala alineación de fachada



Construcción ubicada en la trece calle y trece avenida de la zona uno.

CAUSA: Construcción por mala línea de la fachada. *

*Se comprende por línea de fachada, el límite hasta el cual puede llegar exteriormente una edificación hacia calles, avenidas, parques, plazas y en general áreas de uso público.