

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO MUNICIPAL No. COM-005-2005,
EMITIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA,
EN RELACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CAPACIDAD DE
PAGO**



IVÁN FERNANDO VÁSQUEZ ARRIOLA

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2006

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO MUNICIPAL No. COM-005-2005
EMITIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA,
EN RELACION AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CAPACIDAD DE
PAGO**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

IVÁN FERNANDO VÁSQUEZ ARRIOLA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre de 2006

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V:	Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

PRIMERA FASE:

PRESIDENTE.	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL:	Lic. José Alfredo Aguilar Orellana
SECRETARIO.	Lic. Bayron Oswaldo Castañeda Galindo

SEGUNDA FASE.

PRESIDENTE.	Lic. Fredy López Contreras
VOCAL.	Licda. Marisol Morales Chew
SECRETARIA.	Licda. Ileana Noemí Villatoro Fernández

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

DEDICATORIA

- A DIOS Y LA VIRGEN MARÍA: Por haberme permitido llegar al final de esta ardua jornada
- A MIS PADRES: Fernando Vásquez y Ana Francisca Arriola de Vásquez
Un especial agradecimiento por su apoyo y comprensión en todo momento.
- A MIS HERMANOS: Lic. Derick Wilfredo.
Milton Mauricio.
Ana Cristina.
Por su incondicional apoyo..
- A MIS COMPAÑERAS: Virginia, Albita
Por su valiosa amistad.
- A MIS CATEDRÁTICOS: Lic. Héctor René Marroquín Aceituno
Licda. Ana María Azanón Robles
Lic. Oscar Edmundo Bolaños Parada
Agradecimientos a sus sabias enseñanzas.
- A MIS AMIGOS: Lic. Guido Lombardo Torres C.
Alejandro Nitsch.
Por su colaboración y ayuda profesional
- A: La Universidad de San Carlos de Guatemala.

ESPECIALMENTE A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1	El poder tributario.....	1
1.1	Denominaciones.....	1
1.2	Definiciones de poder tributario	1
1.3	Características de poder tributario.....	3
1.4	Tributos.....	4
1.5	Clasificación de los tributos.....	6
1.5.1	Impuestos.....	6
1.5.2	Tasas.....	8
1.5.3	Contribuciones especiales.....	11
1.5.4	Arbitrios	13

CAPÍTULO II

2	Equidad y justicia tributaria.....	15
2.1	Principio de legalidad tributaria o principio de reserva de ley en materia tributaria.....	15
2.2	Principio de prevalencia de ley.....	17
2.3	Principio constitucional de capacidad de pago.....	18
2.3.1	Tributos confiscatorios.....	21
2.3.2	Doble o múltiple tributación.....	22

CAPÍTULO III

3	Impuesto Único Sobre Inmuebles.....	25
3.1	Antecedentes históricos.....	25
3.2	Decreto número treinta y cinco	27
3.3	Contribuciones territoriales de 1873.....	29
3.4	Decreto 1153 del 30 de Mayo de 1921.....	29
3.5	Decreto 80-74 del Congreso de la República del 10-9-74.....	30
3.6	Arbitrio sobre la renta inmobiliaria en la Municipalidad de Guatemala.....	30
3.7	Arbitrio sobre predios sin construir o mala construcción.....	31
3.8	Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles Decreto 62-87 del Congreso de la República.....	32
3.9	Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, Decreto 122-87 del Congreso de la República.....	33
3.10	Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles Decreto 15-98 del Congreso de la República.....	35
	Congreso de la República.....	35

3.10.1	Objeto de la ley.....	35
3.10.2	Hecho generador.....	35
3.10.3	Base imponible.....	36
3.10.4	Obligación tributaria.....	37
3.10.5	Tipo impositivo.....	38

CAPÍTULO IV

4.	El municipio	39
4.1	Concepto doctrinario.....	40
4.2	Concepto legal.....	40
4.3	Elementos del municipio.....	41
4.3.1	La población.....	41
4.3.2	El territorio.....	41
4.3.3	La autoridad.....	42
4.3.4	Comunidad organizada.....	42
4.3.5	La capacidad económica.....	43
4.3.6	El ordenamiento jurídico municipal.....	43
4.3.7	El patrimonio del municipio.....	43
4.3.8	Regulación legal.....	44

CAPÍTULO V

5.	Servicios públicos.....	45
5.1	Definición.....	45
5.2	Características del servicio público.....	47
5.2.1	Generalidad.....	47
5.2.2	Igualdad.....	47
5.2.3	Regularidad.....	47
5.2.4	Continuidad.....	48
5.2.5	Obligatoriedad.....	48
5.3	Clasificación de los servicios públicos.....	48
5.3.1	Por el ente que los presta: directos e indirectos.....	48
5.3.2	Por su importancia: esenciales, no esenciales.....	48
5.3.3	Por su continuidad: permanentes, no permanentes.	49
5.3.4	Por su ámbito territorial, nacionales, departamentales y municipales.....	49
5.3.5	Servicios públicos municipales.....	49
5.3.6	Regulación en el Código Municipal, Decreto 12-2000..	50

CAPÍTULO VI

6.	Gobierno y administración del municipio.....	51
6.1	El concejo municipal.....	53
6.2	El alcalde municipal.....	57
6.3	Los concejales y síndicos.....	58
6.4	Las alcaldías indígenas, comunitarias y auxiliares.....	59
6.5	Otros órganos administrativos municipales.....	60
6.6	El juzgado de asuntos municipales.....	61
6.7	Regulación legal.....	62

CAPÍTULO VII

7.	Análisis del Acuerdo municipal No. COM-005-2005 de fecha 9-02-2005 que impone una tasa trimestral, por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la ciudad de Guatemala.....	63
7.1	Acuerdo municipal.....	63
7.2.	Normas constitucionales infringidas.....	65
7.2.1	Art. 239 Principio de legalidad.....	65
7.2.2	Art. 243 Principio de capacidad de pago.....	66
7.3	Otras leyes infringidas.....	67
	CONCLUSIONES	69
	RECOMENDACIONES	71
	ANEXO	73
	BIBLIOGRAFÍA	79

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Guatemala, es la ley fundamental que sirve para establecer los principios y derechos de los guatemaltecos, además para establecer la organización jurídica y política del Estado de Guatemala, porque todas las normas contenidas en dicho texto constitucional pueden ser desarrolladas por otras normas y otras leyes, pero nunca pueden ser contrariadas o tergiversadas, o sea, que en atención a la supremacía constitucional no existe otra disposición o ley superior a ella, salvo en materia de derechos humanos.

En ese sentido, es deber de todo ciudadano vigilar la actividad de los órganos del Estado dentro de los límites establecidos en la propia Constitución Política de la República de Guatemala.

Las anteriores consideraciones se hacen en virtud de que el presente trabajo de tesis hace un análisis jurídico del Acuerdo municipal COM. 005-2005 emitido por la municipalidad de la ciudad de Guatemala, que impone una tasa trimestral por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3 de esta ciudad.

Por medio de este Acuerdo municipal se pretende hacer creer al sujeto pasivo de la obligación tributaria la prestación de un servicio público municipal que en realidad no existe; asimismo crearon un nuevo impuesto con el nombre de tasa municipal, que lo convierte en un tributo desproporcionado e injusto en perjuicio de la capacidad de pago del contribuyente, porque se imponen dos cargas tributarias sobre el valor de los inmuebles inscritos en el catastro municipal, siendo el principal obligado el propietario o poseedor de dichos inmuebles, sobre la misma base impositiva del Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI- en el mismo período de imposición.

Durante la presente investigación se logró establecer las ilegalidades en que incurrió la municipalidad de la ciudad de Guatemala, por medio del Acuerdo municipal COM. 005-2005, que contradice el principio constitucional de capacidad de pago; en virtud de que el sistema tributario guatemalteco debe ser justo y equitativo, tomando en cuenta que no todos los contribuyentes están en las mismas condiciones económicas para soportar otra carga tributaria, dando lugar a utilizar los correspondientes medios de impugnación.

El presente trabajo en sus capítulos I, II, III, IV, V, VI hace un estudio doctrinario de: Poder tributario, equidad y justicia tributaria, el Impuesto Único sobre Inmuebles, el municipio, servicios públicos, gobierno y administración del municipio, finalizando con el capítulo VII, donde se hace un análisis jurídico del Acuerdo municipal No. COM. 005-2005 que impone una tasa trimestral por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3 de la ciudad de Guatemala. Además se incluyen las conclusiones y recomendaciones que surgieron del presente estudio.

Durante la elaboración del presente trabajo de tesis el Acuerdo municipal COM. 005-2005, emitido por el concejo municipal de la ciudad de Guatemala fue declarado inconstitucional por Corte de Constitucionalidad, en virtud que se logró establecer la existencia de dos cargas tributarias que contradicen lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

CAPÍTULO I

1. El poder tributario

1.1 Denominaciones del poder tributario

- Poder de imposición, según italianos y alemanes
- Potestad tributaria, según italianos, alemanes y españoles
- Supremacía tributaria
- Poder estatal
- Poder fiscal

1.2 Definiciones de poder tributario:

Según el autor Héctor Villegas: “Poder tributario es la facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente el tributo cuyo pago será exigible a las personas sometidas a su competencia tributaria especial”¹

Para el autor Sergio de la Garza: “Poder tributario o poder fiscal es la potestad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar, una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”.²

El poder fiscal o supremacía tributaria consiste en el poder coactivo estatal de obligar a los particulares para que entreguen una porción de sus rentas, riquezas o patrimonio, cuyo destino será cubrir los gastos que impliquen el cumplimiento de su finalidad, atendiendo las necesidades públicas.

En otras palabras el poder estatal consiste en la facultad que tiene el Estado por medio del Organismo Legislativo de crear unilateralmente tributos y su pago será exigido a todos aquellos individuos sometidos a su competencia tributaria.

¹ **Curso de finanzas, derecho tributario y financiero**, pág. 186.

² **Derecho financiero mexicano**, pág. 242.

En los Estados modernos, que rigen su vida por sus constituciones conforme al sistema de la división de los poderes, el poder fiscal es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento que expide las leyes que determinan que hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones. En Guatemala el poder fiscal se ejerce por el Congreso de la República cuando expide las leyes de cada contribución señalando cuando van a estar vigentes en cada año fiscal.

Corresponde al poder ejecutivo, en su carácter de administración fiscal, el determinar o el comprobar cuando se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley.

El Estado ha ejercitado su poder fiscal en todas las épocas de la humanidad y para ello exige a los particulares que le traslade una parte de su riqueza. A estas aportaciones se les conoce con el nombre de tributos, contribuciones o impuestos.

En la actualidad la palabra contribución tiene una denotación más democrática y está más a todo con la época moderna, en que el Estado guiado por criterios de justicia hace que los particulares hagan sus aportaciones de acuerdo a su capacidad contributiva, dando el sentido de que los particulares verdaderamente contribuyen para que el Estado pueda realizar sus atribuciones.

En ese orden de ideas, si bien es cierto estamos obligados a contribuir a los gastos públicos del Estado, también lo es que dicha obligación debe estar perfectamente regulada por las disposiciones jurídicas que al efecto se expidan.

No debe regularse únicamente lo relativo a la forma y términos en que debemos contribuir, sino también deben regularse y definirse claramente las facultades de los órganos del Estado, encargados de establecer o crear las contribuciones respectivas

señalándoles el marco legal dentro del cual deben ejercitarse sus atribuciones, en cuanto a la recaudación, fiscalización y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

El Artículo 135 de la Constitución Política de la República de Guatemala señala entre los deberes cívicos de los guatemaltecos: Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley, también el Artículo 171, del mismo texto constitucional al referirse a otras atribuciones del Congreso de la República, señala que corresponde al mismo el decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado, dentro de los límites contemplados en la Constitución en materia tributaria.

1.3 Características del poder tributario:

De acuerdo con la doctrina, el poder tributario del Estado, presenta las siguientes características:

- **Es abstracto:** Porque el poder fiscal, se manifiesta con base en supuestos normativos, establecidos de manera general, que de producirse en la realidad, generan la obligación de pagar contribuciones.
- **Es permanente:** Porque el poder fiscal es connatural a la existencia misma del Estado, deriva su soberanía y sólo puede extinguirse dicho poder con el Estado mismo.
- Mientras haya Estado, hay poder fiscal, porque requiere de los recursos económicos a que debe proporcionarle la población, para el debido cumplimiento de las atribuciones propias a su naturaleza de ente público.
- **Es irrenunciable:** Porque el Estado no puede desprenderse en ningún momento del ejercicio del poder fiscal, pues sin este no podría subsistir, toda vez que carecería o se privaría por sí solo de la obtención de los recursos económicos que le son tan vitales para la realización de sus atribuciones.
- **Es indelegable:** Porque el ejercicio del poder fiscal, es propio y exclusivamente del Poder Legislativo, quien tiene reservada la facultad de expedir leyes.

- **Es intransmisible:** No se puede transmitir el poder fiscal, porque el Estado no puede desprenderse en ningún momento del mismo, pues sin éste no podría subsistir, porque carecería de los recursos económicos para la realización de sus atribuciones.
- **Es normativo:** El ejercicio del poder fiscal no es arbitrario, sino que debe ejercitarse dentro del ámbito circunscrito previamente por las normas constitucionales y demás ordenamientos legales, que limitan su ejercicio para no incurrir en ilegalidades.

1.4 Tributos:

El tratadista Fritz Fleiner define el Tributo “Como prestaciones en dinero que el Estado u otras corporaciones de derecho público exigen en forma unilateral a los ciudadanos para cubrir las necesidades económicas”.³

El tratadista Ernesto Blumenstein citado por el profesor Carlos Giulialiani Fonrouge dice : “Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado o un ente público autorizado al efecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma”.⁴

Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines:

a. Prestaciones en dinero: Es una característica de nuestra economía monetaria que las prestaciones sean en dinero, aunque no es forzoso que así suceda, en el caso de México y Brasil admiten en sus códigos tributarios que la prestación tributaria sea en especie.

³ **Instituciones de derecho administrativo**, pág. 187.

⁴ **Principios de derecho financiero**, pág. 267.

b. Exigidas en ejercicio del poder imperio: Un elemento esencial del tributo es la coacción, o sea la facultad de compeler al pago de una prestación requerida y que el Estado ejerce en virtud de su poder imperio (potestad tributaria)-.

c. En virtud de una ley: No hay tributo sin ley previa que lo establezca, lo cual significa un límite formal a la coacción.

El hecho de estar contenido el tributo en ley significa someterlo al principio de legalidad enunciado en el aforismo latino “nullum tributum sine lege”. A su vez como todas las leyes que establecen obligaciones, la norma tributaria es una regla hipotética cuyo mandato se concreta cuando ocurre la circunstancia fáctica condicionante prevista en ella como presupuesto de la obligación.

Esta circunstancia fáctica hipotética y condicionante se denomina “Hecho Imponible” y su acaecimiento en el mundo fenoménico trae como consecuencia potencial que una persona deba pagar al Estado la prestación tributaria graduada según los elementos cuantitativos que la ley tributaria proporciona.

d. Para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines: El objetivo del tributo es fiscal, es decir que su cobro tiene su razón de ser en la necesidad de obtener ingresos para cubrir los gastos que le demanda la satisfacción de las necesidades públicas.

El código tributario guatemalteco en su Artículo 9, señala que los tributos son 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.

1.5 Clasificación de los tributos:

Conforme a la clasificación más aceptada por la doctrina y el derecho positivo, los Tributos se dividen en:

- Impuestos
- Tasas
- Contribuciones especiales
- Arbitrios

1.5.1 Impuestos:

El autor Giannini A.D. citado por Giulialiani Fonrouge define los impuestos como: “La prestación pecuniaria que una entidad pública tiene el derecho de exigir en virtud de su poder de imperio, originario o derivado, según los casos, en la medida y forma establecidas por la ley, con propósito de obtener un ingreso”.⁵

La ley general tributaria española define el impuesto en los siguientes términos “Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta”.⁶

El autor Raúl Rodríguez Lobato propone la siguiente definición: “El impuesto es una prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial directo o indirecto”⁷

El Artículo 11 del Código Tributario lo define de la siguiente forma: Impuesto es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente.

⁵ Giuliani, **Ob.Cit**; pág. 273.

⁶ Pérez Arroyo, Fernando. **Derecho financiero y tributario**, pág. 110.

⁷ **Derecho fiscal**, pág. 61.

Existen diversas clasificaciones sobre los impuestos siendo éstas las más importantes y generalmente citadas y utilizadas:

- **Impuestos directos:** Los que recaen sobre manifestaciones directas de la capacidad contributiva en las que la riqueza se evidencia por sus elementos ciertos, que son la renta, aspecto dinámico de la riqueza o el patrimonio, aspecto estático de la riqueza. Como ejemplo se encuentra el Impuesto Único Sobre Inmuebles y el Impuesto Sobre la Renta.
- **Impuestos indirectos:** Los que recaen sobre manifestaciones indirectas de la capacidad contributiva, ya que no gravan la riqueza en sí misma, ya sea en su aspecto dinámico o estático, sino una riqueza presunta a que se llega por otras manifestaciones como los consumos o transferencias. Dentro de esta categoría se encuentra el impuesto al valor agregado.
- **Impuestos reales:** Los impuestos reales son los que se establecen atendiendo, exclusivamente, a los bienes o cosas que se gravan, es decir, se desentienden de las personas o mejor dicho, prescinden de consideraciones sobre las condiciones personales del sujeto pasivo y sólo toman en cuenta una manifestación objetiva y aislada de riqueza. Un claro ejemplo de impuesto directo real es el propio –IUSI-, que recae sobre los bienes inmuebles.
- **Impuestos personales:** Son los que se establecen en atención a las personas, esto es, en atención a los contribuyentes o a quienes se prevé que serán los pagadores del gravamen, sin importar los bienes, las cosas que posean o de donde deriva el ingreso gravado, y siempre toman en cuenta la situación y cargas de familia del sujeto pasivo.

- **Cuando se produzca**, aún por ley, alguna alteración retroactiva perjudicial para la situación tributaria del sujeto pasivo, ya sea, la creación retroactiva de tributos no existentes o el incremento retroactivo proporcional.

En materia tributaria es fundamental la fijación de diversos tipos de impuestos, los sujetos que deben satisfacerlos, las bases para su liquidación, el gravamen. En virtud de lo expuesto el principio de legalidad o de reserva de ley constituye la principal garantía por el contribuyente en cuanto a los diversos aspectos de la imposición que afecta a su patrimonio.

1.5.2 La tasa:

El tratadista Villegas, da la siguiente definición “Tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado y relacionada con la prestación efectiva o potencia de una actividad de interés público que afecta al obligado.”⁸

El autor Guillermo Ahumada, define la “Tasa como un derecho que se percibe por el Estado como persona soberana, por servicios o prestaciones especiales o individualizables, de carácter jurídico administrativo organizado con fines colectivos y que lo paga el usuario a su solicitud.”⁹

El autor Rafael Bielsa, entiende la tasa “Como la cantidad de dinero que percibe el Estado (Nación, Provincia o Municipalidad), en virtud y con motivo de la prestación de un determinado servicio o un uso público o de una ventaja diferencial proporcionada por sus servicios o uso”.¹⁰

Para el autor Manuel De Juano “La tasa consiste en la suma de dinero que se cobra por el sujeto activo de la obligación tributaria (sea la nación, las provincias, las comunas), a las personas que se benefician particularmente por la prestación de un servicio público divisible, coactivo o libre, por el reconocimiento de una ventaja

⁸ Villegas, **Ob. Cit**; pág. 265.

⁹ **Tratado de finanzas públicas.** pág. 240.

¹⁰ **Derecho administrativo.** pág. 578.

diferencial basada en la concesión de un beneficio o por el uso del dominio público a través de un medio especial”.¹¹

La tasa se fija teniendo principalmente en cuenta el costo del servicio o el valor o importancia de la ventaja acordada, ya que su recaudación ha de efectuarse principalmente a cubrir estos últimos.

Del análisis de la definición anterior surgen los siguientes elementos:

Elementos subjetivos: La tasa como recurso derivado de orden tributario, descansa sobre los elementos de la ligación tributaria, esto es, en cuanto constituye una relación personal entre un sujeto activo (Estado o municipalidad) y un sujeto pasivo (contribuyente).

Elemento jurídico: Este nos conduce a la legitimidad de las tasas que ha de verse en su imposición por ley y a mérito de la capacidad contributiva que actúa como causa mediata de la misma, por ser inherente a todos los tributos.

Elemento material: Requiere la presencia de una contraprestación compensatoria o referida a la extracción de dinero que se hace del contribuyente, jurídicamente esto podría traducirse como causa mediata de la legitimidad de la misma.

Para algunos autores, la tasa es una contraprestación y el costo del servicio es soportado exclusivamente por quienes lo usan, para otros, dicho costo debe ser soportado en parte por los usuarios directos y en parte por la colectividad, que en cierto modo se beneficia con el establecimiento del servicio. Para otros, el monto de la tasa quedaría a discrecionalidad del Estado.

La tasa como una forma de manifestación del tributo, debe tener como límite el costo del servicio, no debiendo el Estado o las municipalidades obtener beneficios que

¹¹Curso de finanzas y derecho tributario, pág. 654.

pueda disponer a voluntad; lo contrario, significaría transformar una tasa en un impuesto, los remanentes que la explotación del servicio pueda producir, deben invertirse en mejorarlo para acentuar el concepto de razonabilidad. De otro modo resultaría, por lo menos en teoría, la posibilidad de que la tasa no corresponda a un eficaz servicio y que, con el pretexto de su mayor costo, se cree un impuesto.

Tal como ocurrió en el presente caso, con la creación de la tasa municipal por el servicio de disposición final de los desechos sólidos, por medio de un cobro trimestral, pero en ningún momento se está prestando ese servicio, más bien se está creando un nuevo impuesto.

- La figura de la tasa tiene sus limitaciones de conformidad con la doctrina y nuestra constitución.
- Es necesario que el servicio sea realmente prestado. De acuerdo a la definición que la doctrina ha dado de la tasa, ella no puede existir cuando el ente público no presta un servicio que genere beneficios particulares al sujeto pasivo. Sin este requisito aquella estará viciada de falta de causa jurídica.
- La tasa debe guardar una razonable proporción con el costo del servicio. Esta exigencia tiene una íntima correlación con la anterior, no podría argüirse que existe contra prestación, cuando la tasa excede al costo del servicio, y si esto ocurre estamos en presencia de un impuesto disfrazado con la denominación de tasa.
- No debe vulnerar ningún principio ni precepto de la Constitución.

En un sistema como el nuestro, toda norma, cualquiera que sea su carácter, debe estar encuadrada dentro de los principios y normas que la misma determina.

Por esto, toda tasa municipal, debe respetarla, siendo ilegal si viola los principios esenciales de la igualdad ante la ley, de capacidad de pago.

A continuación se describen algunas de las tasas municipales:

- Acuerdo relacionado con las categorías de los mercados y el pago de la tasa de mantenimiento de los mercados de primera.

- Acuerdo relacionado con el pago de la tasa de mantenimiento de los mercados de segunda.
- Acuerdo sobre la tarifa de ventas navideñas.
- Acuerdo sobre la tasa de alumbrado público.
- Acuerdo sobre la tasa municipal por extracción de materiales para reciclaje en el relleno sanitario.
- Acuerdo que establece una tasa por el servicio de alcantarillado y drenajes.
- Acuerdo sobre la tasa mensual por semovientes para diversión en parques y paseos.
- Reglamento de construcción, tasas municipales por concepto de licencias de construcción, depósitos y alineaciones.
- Acuerdo sobre la tasa de servicios de consulta médica en los dispensarios municipales.
- Acuerdo relacionado con la tasa de estacionamiento de vehículos, en estacionamientos municipales.

1.5.3 Contribuciones especiales:

Según el autor Bielsa sostiene que las contribuciones especiales con “un tributo especial impuesto en virtud de un beneficio especial aportado a algún bien del patrimonio del contribuyente por una obra Pública que realiza la administración pública, sea directamente o por concesionario”¹²

Según el autor Guillermo Cabanellas: “lo define como el tributo cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos”.¹³

¹² Bielsa, **Ob. Cit**; pág. 267.

¹³ **Diccionario enciclopédico de derecho usual, Tomo II**, pág. 361.

El tratadista Villegas dice que las contribuciones especiales son: “Los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o de gastos públicos o de especiales actividades del Estado”.¹⁴

Seguidamente hace el siguiente análisis sobre esta clase de tributos:

El beneficio es de criterio de justicia contributiva particular, de la contribución especial, en virtud que entraña una ventaja económica reconducible a un aumento de riqueza, y en consecuencia de capacidad contributiva.

Es destacable, sin embargo que el beneficio, como criterio material de justicia solo tiene eficacia en el momento de redacción de la norma que prevé el tributo, por cuanto en tal oportunidad pública producirá una ventaja al futuro obligado.

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

Es importante que el obligado obtenga un beneficio a cambio de realizar una contribución..

El Código Tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República en su Artículo 13 establece: Contribución especial es 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.

Para concluir, las contribuciones especiales tienen importancia porque la extracción está vinculada con una ventaja económica y eso crea una predisposición psicológica favorable en el obligado.

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

¹⁴ Villegas, **Ob. Cit**; pág. 105.

total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado.

1.5.4 Arbitrios:

Los arbitrios se definen: “Como una retribución por cierta actividad administrativa, en la que sólo se persigue cubrir el costo, pero en manera alguna obtener un rendimiento con propósitos financieros, es decir procura el mayor ingreso posible para la hacienda municipal”.¹⁵

“Impuestos sobre bienes y servicios a favor de las propias Municipalidades, es así mismo, la aplicación impositiva de un sistema donde puede no existir la contraprestación de un servicio material individualizado y diferenciado que beneficia al sujeto de gravamen en particular, recaea sobre el ejercicio de una actividad productiva o por la simple posesión de bienes que generen renta real o imputada”.¹⁶

El Código Tributario en su Artículo 12 indica : Arbitrio es el impuesto decretado por la ley a favor de una o varias municipalidades.

En la recopilación de leyes y reglamentos de carácter tributario y que constituyen la base legal para la generación de ingresos corrientes que percibe la Municipalidad de la ciudad de Guatemala, los que provienen de los pagos efectuados por los vecinos y algunas empresas instaladas en el municipio, elaborado por el Jefe de Programación y Control de Ingresos licenciado Julio D. Sagastume P. de fecha 16 de abril de 1984.

A continuación se describen algunos de los arbitrios municipales:

Acuerdo Gubernativo del 22 de junio de 1953.

Arbitrio sobre alineaciones

Arbitrio sobre pavimento

Arbitrio sobre espectáculos

¹⁵ Gray Forner, Vicente. **Derecho municipal**. pág. 55.

¹⁶ **Recopilación, leyes y reglamentos municipales de carácter tributario**. pág. 2.

Arbitrio sobre vendedores ambulantes

Arbitrio sobre aguas municipales: Títulos de aguas municipales

Arbitrio sobre revisión de contadores de agua

Arbitrio de canon de agua

Arbitrio sobre excesos en el consumo de agua

Arbitrio sobre instalación de grifos

Arbitrio sobre cortes y reconexiones del servicio de agua

Arbitrio sobre contribución de ornato.

Acuerdo Gubernativo del 31 de marzo de 1954.

Arbitrio sobre salas cinematográficas

Acuerdo Gubernativo del 18 de mayo de 1978

Arbitrio sobre el valor del pasaje de microbuses

Acuerdo No. AA-005-83, Concesión provisional de rutas de transporte urbano de microbuses.

Acuerdo Gubernativo del 14 de noviembre de 1979. Arbitrio sobre el valor del pasaje de autobuses urbanos.

CAPÍTULO II

2. Equidad y justicia tributaria

- **Equidad:** Significa justicia natural por oposición a la letra de ley positiva y ha sido considerada como *juris legitimi enmendatio* (legítima corrección del derecho), según Aristóteles.
- **Justicia:** Supremo ideal que consiste en la voluntad firme y constante de dar a cada uno lo suyo, según el pensamiento y casi las palabras de Justiniano: “*Constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*”

2.1 Principio de legalidad tributaria o principio de reserva de ley en materia tributaria:

El principio de legalidad “Constituye una garantía esencial en el derecho constitucional tributario, en cuya virtud se requiere que todo tributo sea sancionado por una ley, entendida ésta como la disposición que emana del órgano constitucional que tiene la potestad legislativa conforme a los procedimientos establecidos por la Constitución para la sanción de las leyes y que contiene una norma jurídica”.¹⁷

Este principio tiene su fundamento en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad, por cuanto los tributos importan restricciones a ese derecho, ya que en su virtud se sustrae, a favor del Estado, algo del patrimonio de los particulares. En el estado de derecho ello no es legítimo sino se obtiene por decisión de los órganos representativos de la soberanía popular. En otras palabras se trata de invasiones del poder público en las riquezas de los particulares en los estados de derecho, estas invasiones pueden hacerse únicamente por medio del instrumento legal, o sea, la ley.

¹⁷ García Belsunce, Horacio, **temas de derecho tributario**. pág. 78.

Alcances del principio de legalidad:

- El principio de legalidad tributaria rige para todos los tributos por igual, es decir, impuestos, tasas, arbitrios, contribuciones especiales. Se hace esta aclaración en virtud de que existe alguna doctrina puso en duda que la tasa necesita de una ley previa, por ser accesoria del poder de policía, lo cual es incorrecto, porque en todos los casos esos tributos implican sustracciones de riqueza del Estado a los particulares y tal prestación coactiva solo puede tener validez en cuando a la ley que le dé sustento.
- Los decretos reglamentarios dictados por el Ejecutivo no pueden crear tributos, ni alterar sus aspectos estructurales, ya que ello sería ir más allá del espíritu de la ley y violar el principio de legalidad expresamente establecido.
- . Ni el poder ejecutivo mediante Acuerdos gubernativos, ni la municipalidad de la ciudad de Guatemala mediante sus acuerdos municipales puede quedar a cargo de delinear aspectos estructurales del tributo, aún cuando exista delegación legal. Ello porque la constitución establece expresamente el principio de legalidad y no contempla excepciones a él por la vía de la delegación por ser facultades propias del legislador.
- Ni por ley se pueden crear tributos o alterarse elementos de su estructura en forma retroactiva, ya que el principio de legalidad significa que las situaciones jurídicas de los contribuyentes deben ser regidas por la ley, pero no por una ley cualquiera sino por una ley anterior a los hechos que caen bajo su imperio.
- Cuando se pretenda cobrar un tributo cuyo hecho imponible no esté íntegramente fijado en la ley, como ocurre en el presente caso, se crea un impuesto mediante un Acuerdo municipal.
- Cuando el poder tributario incremente los porcentajes impositivos al margen de lo establecido en la ley, aún cuando exista delegación legal pero sin existir autorización constitucional para ello.
- Cuando se perjudique al contribuyente actuando discrecionalmente en el procedimiento de determinación tributaria, que debe ser íntegramente regulado.

Este principio se encuentra en el Artículo 239 de la Constitución y literalmente dice:

Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la personalidad solitaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y,
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.

2.2 Principio de prevalencia de ley:

El principio de prevalencia de ley tiene su fundamento en la pirámide de Kelsen, por medio de la cual dentro de un estado de derecho, las normas jurídicas guardan una relación de dependencia y subordinación a las de jerarquía superior, inicialmente en la cima de la Pirámide se encuentran las normas constitucionales, seguidamente las normas ordinarias y finalmente las normas reglamentarias.

Esto se presenta en todas las ramas del derecho incluyendo el propio derecho tributario:

Dentro del principio de reserva de la ley en materia tributaria se encuentra el sub-principio de prevalencia constitucional y que dentro de nuestra legislación se encuentra en los Artículo 44, tercer párrafo, que literalmente dice:

“Serán nulas ipso iure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

Artículo 175. Jerarquía constitucional. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.

Artículo 239 y 267 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por medio de este principio todas las normas ordinarias y reglamentarias no pueden tergiversar las normas de carácter constitucional y si esto ocurre serán nulas de pleno derecho.

Por lo anteriormente expuesto, las disposiciones contenidas en un Acuerdo municipal no pueden contrariar las propias normas constitucionales.

2.3 Principio constitucional de capacidad de pago:

El profesor Fernando Sainz de Bujanda sostiene que la “Capacidad de pago o capacidad contributiva supone en el sujeto tributario la titularidad de un patrimonio o de una renta, aptos en cantidad y en calidad para hacer frente al pago del impuesto, una vez cubiertos los gastos vitales e ineludibles del sujeto.”¹⁸

El autor García Belsunce, citado por de Bujanda afirma que la “Capacidad contributiva consiste en la diferencia entre la renta bruta del contribuyente y la suma que resulta de adicionar, a las erogaciones indispensables para su consumo, un adecuado porcentaje por su ahorro y capitalización”.¹⁹

La capacidad de pago o capacidad contributiva tiene cuatro implicaciones fundamentales:

¹⁸ **Hacienda y derecho, Vol.1** pág. 431.

¹⁹ **Ibid.** pág. 432.

- Requiere que todos los titulares de medios aptos para hacer frente al impuesto, deben contribuir en razón de un tributo o de otro, salvo aquellos que por no contar con un nivel económico mínimo quedan al margen de la imposición.
- El sistema tributario debe estructurarse de tal manera que los de mayor capacidad económica tengan una participación más alta en las entradas tributarias del Estado.
- No puede seleccionarse como hechos imponibles o bases imponibles, circunstancias o situaciones que no sean abstractamente idóneas para reflejar capacidad contributiva.
- En ningún caso el tributo o conjunto de tributos que recaiga sobre el contribuyente puede exceder la razonable capacidad contributiva de las personas, ya que de lo contrario se está atentando contra la propiedad, confiscándola ilegalmente.

Esto significa que como garantía defensiva de los contribuyentes, el principio de funcionar cuando se intente gravar a quienes se encuentren por debajo del nivel económico mínimo, cuando en el gravamen no se respeten los distintos niveles económicos, cuando se elijan hechos o bases imponibles no idóneos para reflejar capacidad de pago tributario o cuando dicha capacidad de pago aún existente, sea excedida, como en el presente caso con la vigencia el Acuerdo municipal No. COM 005-2005 el concejo municipal se excedió en sus funciones al crear un nuevo impuesto, injusto y desproporcionado e ilegal el cual va en contra de disposiciones en materia tributaria establecidas en la propia Constitución.

La capacidad contributiva es la base fundamental de donde parten las garantías materiales que la Constitución otorga a los habitantes de este país, tales como la generalidad, igualdad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, es por ello que

compartimos el criterio del prestigiado escritor español Pérez de Ayala quien al referirse “a la generalidad y a la igualdad, que éstos principios no pueden considerarse criterios de realización de justicia tributaria, sino reglas de aplicación y desarrollo del principio de capacidad de pago”.²⁰

El principio de capacidad de pago es sinónimo del principio de igualdad, el cual deriva de todo régimen o gobierno democrático, ya que el mismo trata de que todo ciudadano tenga un trato indiscriminativo dentro del ámbito tributario, busca la justicia igualitaria desde el punto de vista económico, tratando de ubicar a cada individuo dentro de la esfera de justicia económica que demandan sus capacidades o condiciones personales de poder contribuir al gasto público.

En la actualidad la idea moderna de la tributación se orienta hacia la igualdad de los contribuyentes ante la ley, y como consecuencia de ello se deriva la justicia tributaria, a lo que el autor Manuel De Juano llama principio de igualdad, afirmando que “A iguales capacidades contributivas, iguales obligaciones tributarias”.²¹

Dentro del régimen constitucional guatemalteco, el principio de capacidad de pago alcanzó su mayor expresión en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, donde se define con mayor tecnicismo, precisión y bases científicas, que no fueron tomadas en cuenta en las anteriores constituciones de 1945, 1956, 1965.

Nuestra carta magna establece un sistema tributario justo y equitativo al considerar que no todos los contribuyentes están en las mismas condiciones económicas para soportar las cargas tributarias, por esa razón se ha considerado que la justicia tributaria debe medirse en función de la capacidad de pago o capacidad contributiva del sujeto pasivo como principal obligado a entregar una parte de sus

²⁰ **Derecho tributario**, pág 50.

²¹ Villegas, **Ob. Cit**; Pág. 338.

ingresos al Estado, pero en igualdad de condiciones y de esta forma contribuir al desarrollo de nuestra sociedad.

2.3.1 Tributos confiscatorios:

Por confiscar se entiende: Privar de sus bienes a una persona en virtud de ley o reglamento.

La Constitución Política de la República de Guatemala, asegura la inviolabilidad de la propiedad privada, su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación en su Artículo 41. Por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna. Se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. Las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido.

Desde el momento que las constituciones de los Estados de derecho aseguran la inviolabilidad de la propiedad, su libre uso y disposición, la tributación no puede alcanzar tal magnitud que por vía indirecta haga ilusorias esas garantías, es por esa razón que la doctrina sostiene que las contribuciones públicas no deben ser confiscatorias.

El principio de no confiscatoriedad constituye una limitante al poder tributario del Estado y se encarga de proteger al derecho de propiedad, garantía fundamental en todo Estado democrático, la confiscatoriedad tributaria existe cuando el Estado se apropia de los bienes de los contribuyentes, al aplicar disposiciones tributarias en las cuales el monto llega a extremos insoportables por exagerado que su quantum, desbordando así la capacidad contributiva de la persona y vulnerando por esa vía indirecta la propiedad privada.

Si existe la posibilidad de que un tributo sea confiscatorio, no puede negarse la posibilidad de que esa misma confiscatoriedad se dé ante tributos concurrentes. Si bien es cierto que la capacidad contributiva se exterioriza de distintas formas, y ello da lugar a los múltiples tributos, esto no significa que se trate de capacidades contributivas

plurales. Siempre es una sola y en definitiva todos los tributos recaen sobre el mismo contribuyente afectando su propio patrimonio.

En conclusión un tributo es confiscatorio cuando excede del límite que razonablemente puede admitirse como posible dentro de un régimen democrático de gobierno, lo cual se convierte en un despojo de la fortuna privada, disminuyendo en patrimonio del contribuyente. Así lo describe nuestra carta magna en su Artículo 243 segundo párrafo: Se prohíben los tributos confiscatorios

2.3.2 La doble o múltiple tributación:

El Estado como titular del poder tributario lo puede crear legalmente por medio del Organismo Legislativo los impuestos que considere necesarios, pero además debe tomar en cuenta que existían dos órdenes de limitaciones al poder estatal, uno de carácter general, que corresponde a los principios jurídicos de la tributación los cuales se presentan como principios constitucionales; otro representado por las denominadas limitaciones de orden político, derivado de la organización política de los Estados y de su coexistencia en el orden internacional, que se vincula con el problema de la doble imposición, el cual en consecuencia, puede asumir carácter tanto nacional como internacional.

Es aquí en el orden político, donde se encuentra el problema de la doble imposición, en virtud de que el mismo determina la existencia de entidades dotadas de poder tributario que actúan tanto en el ámbito nacional como internacional, lo cual origina conflictos de atribuciones y deriva en superposiciones de gravámenes.

Las dobles imposiciones han existido desde hace cientos de años y se presentaba con mayor frecuencia que en la actualidad, ya que todo impuesto se fundamentaba por el simple capricho del gobernante que buscaba obtener recursos económicos, sin reparar en las cargas relativas al contribuyente.

Cuando se analiza el principio de igualdad o de justicia tributaria exige igual tratamiento para los contribuyentes por parte de la ley tributaria, es decir, la necesidad

de efectuar equitativamente a quienes se encuentren en análogas situaciones, siendo ésta la tendencia normal de los diversos sistemas impositivos; sin embargo, determinadas y especiales circunstancias del contribuyente o de sus bienes pueden generar el ejercicio simultáneo de la actividad fiscal por distintas entidades, o por una misma autoridad que lo grava dos o más veces por el mismo concepto, con relación al mismo período de tiempo y con impuesto de la misma especie, la cual, constituye un verdadero atentado contra la equidad de la tributación.

Varios tratadistas coinciden en que la doble tributación se produce cuando una misma fuente de impuesto es gravada dos o más veces por parte de uno o más sujetos por poder fiscal, con un mismo tipo de impuesto, por análogo concepto y en el mismo período de tiempo.

Esto quiere decir que una o varias entidades impositivas afecten a las mismas personas o bienes dos o más veces, por el mismo objeto con la relación al mismo período de tiempo y con un impuesto de la misma especie.

El problema de la doble tributación interna se puede presentar bajo los siguientes aspectos:

- Cuando una misma entidad impositiva, que puede ser la nación o un estado o municipio, establece dos o más gravámenes de la misma especie sobre una misma fuente de impuesto, por el mismo objeto y durante el mismo período de tiempo.
- En los Estados unitarios y federales, cuando las mismas personas o bienes son afectados en las condiciones señaladas en el numeral anterior, tanto por la Nación como por uno o más de los municipios que la integran o bien, tanto por la federación como por uno o más de los estados que la integran, según el caso.

- En los Estados federales, cuando una misma fuente de impuesto es gravada simultáneamente por los estados miembros de la federación y los municipios o unidades locales que los conforman.
- La doble o múltiple tributación se encuentra regulada en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que literalmente: “Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición.
- Un claro ejemplo de la controversia por la aplicación simultánea del Acuerdo municipal No. COM. 005-2005 que impone una tasa trimestral por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3 de la ciudad de Guatemala y de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, Decreto No. 15-98 del Congreso de la República de Guatemala.
- El mismo sujeto con poder tributario: La municipalidad de la ciudad de Guatemala.
- La base imponible de los dos es la misma: El valor del bien inmueble.
- El período de la imposición es el mismo: Un trimestre.

CAPÍTULO III

3. Impuesto único sobre inmuebles –IUSI-

3.1 Antecedentes históricos

El impuesto inmobiliario es el más antiguo de los impuestos directos,;la tierra era la fuente principal de riqueza y de esa cuenta era preferida entre los diversos objetos de imposición. Además la tierra ofrecía una base estable y segura para la realización y el cobro del tributo, el cual se ajustaba a la idea de que el Estado tenía un derecho originario sobre todo el suelo sujeto a su poder (dominio eminente), por lo que era lógico que participara en cierta medida en los frutos de la tierra. En consecuencia, el gravamen era consustancial al fundo, y tal era el fundamento del impuesto que se consideraba una carga real de los inmuebles.

El paso del tiempo hizo evolucionar esta concepción sobre este impuesto, así como la consideración teórica en cuanto a su fundamento. La riqueza mobiliaria adquirió una importancia predominante con relación a la riqueza inmobiliaria, la tierra dejó de ser el único bien demostrativo de riqueza y, el gran auge del patrimonio exteriorizado en forma de valores mobiliarios de todo tipo, hizo perder la antigua preponderancia de ese tributo. Además, la evolución de las teorías jurídicas tributarias demostró que el fundamento del impuesto inmobiliario no era diferente del fundamento de los diferentes impuestos. Siendo el fundamento general de todos los impuestos el deber solidario de los ciudadanos de contribuir al mantenimiento del Estado en la medida de sus posibilidades de cada uno y, siendo la tierra una de las formas de exteriorización de capacidad contributiva, es lógico que su propiedad sea objeto de gravámenes.

En cuanto a las formas de imposición en la legislación comparada encontramos una serie de sistemas como base de medición del hecho imponible y, es importante mencionar que algunos de los siguientes sistemas sólo tienen un interés histórico porque en la actualidad ya no se utilizan o bien no fueron implantados en su totalidad

pero se aduce que son sistemas ideales de imposición a la tierra, dentro de los cuales brevemente se mencionan los siguientes:

El sistema de imposición sobre el producto bruto del suelo. Consiste en establecer un porcentaje fijo sobre la producción de la tierra, sin tomar en cuenta los gastos que ha demandado la producción de esos bienes.

Este sistema surge en España y se aplicaba mediante un diez por ciento sobre el producto bruto; al cual se dio en llamársele “Diezmo”. Este impuesto se recaudó en Guatemala durante la Colonia, siendo uno de los antecedentes del sistema tributario guatemalteco durante el período de dominación española.

El sistema sobre el valor venal de tierra, se ha utilizado en las legislaciones impositivas de las provincias argentinas y consiste en la valuación del inmueble. Aquí se tiene en cuenta el valor directo del suelo y sus construcciones y el valor indirecto por vía de capitalización de renta real o presunta, esa valuación se cobra una alícuota de tipo generalmente proporcional.

El sistema que grava la renta neta o efectiva de la tierra:

La renta neta es la que resulta deduciendo de la renta bruta las cargas y gastos de explotación del inmueble, en Argentina la renta neta no es la base de medición de los impuestos inmobiliarios pero, en cambio, esas rentas están gravadas en el impuesto a las ganancias, que incluye las rentas de edificios y las rentas agrarias. Este sistema es muy criticado por Dino Jarach, citado por el profesor Villegas porque es contrario a toda incentivación. “Quien más produce debe pagar más impuesto y ello repercute en forma adversa a la necesaria mayor productividad de la tierra”.²²

Dentro de los aspectos históricos de este impuesto es necesario hacer mención del catastro el cual deriva de la locución latina “capitastum”, que proviene a su vez de

²² Villegas, **Ob. Cit**; pág. 627.

“capuz” que significa “cabeza”, porque se consideraba que era un inventario por cabeza de cada uno de los inmuebles de una comunidad.

El catastro en la antigüedad tuvo su origen en Egipto y se sostiene que los persas en épocas de Darío hacían operaciones catastrales, en Grecia existió desde las épocas de Solón y de Alejandro Magno.

En Roma el catastro se utilizó en las reformas fiscales de Julio César, luego en la época contemporánea el catastro adquirió nuevamente gran relevancia en Francia en 1807, Austria lo comenzó a utilizar a mediados del siglo pasado, también lo hizo Italia y se hizo popular en el viejo continente.

El catastro consiste en un inventario general de las distintas propiedades del Estado que son registradas en los libros que se llevan al respecto, completándose con el registro general de propiedades para perfeccionar la situación real de los inmuebles.

Para confeccionar el catastro debe efectuarse operaciones geométrico-trigonométricas que tienen por objeto establecer todo lo relativo a la superficie del fundo, operaciones económico-financieras que tienden a establecer el valor del fundo, y operaciones jurídicas que tienen por fin individualizar el inmueble con relación a su propietario.²³

3.2 Decreto número treinta y cinco

El Decreto número treinta y cinco fue establecido durante el gobierno de Miguel García Granados, el veinte de noviembre de mil ochocientos sesenta y uno. Con el nombre de contribución urbana, creado a favor del fisco sobre un cinco por ciento anual de la renta efectiva o imputada a los inmuebles situados en los poblados de la República.

²³ Villega, **Ob. Cit**; pág 631.

Los ingresos fiscales que generó el Decreto treinta y cinco, no fueron satisfactorios para el gobierno, porque el impuesto recayó únicamente sobre las casas de las poblaciones, no así sobre los solares urbanos, ni sobre los inmuebles rústicos y porque contemplaba exenciones de edificios públicos y de inmuebles ocupados por establecimientos de caridad o beneficencia y de comunidades religiosas, se exoneraba aquellas propiedades cuya renta no pasará de cincuenta pesos, siempre que el respectivo propietario no tuviera dominio sobre otras fincas rústicas o urbanas, así como aquellas propiedades con rentas menores de ciento veinte pesos que estuvieren habitadas por los dueños y éstos carecieran de bienes, industria, comercio productivo, subsistiendo únicamente de su trabajo personal.

Con el Decreto 35 se inician los catastros locales y en su Artículo 11, se estableció que una de las funciones de las comisiones municipales era elaborar un listado de los inmuebles indicando manzana a la que pertenecían y las calles que formaban, además el nombre del propietario y el monto del arrendamiento.

La contribución urbana no respondió a los fines perseguidos por el fisco, y su cobro únicamente se hizo efectivo en los departamentos de Quetzaltenango, Sacatepequez, Guatemala y Amatitlán que en ese momento tenía la categoría de departamento. La comisión redactora del Código Fiscal, integrada por los licenciados Salvador Falla, Pedro Gálvez, y por el contador Jacinto Galdámez,

En el año de 1881, se pronunciaron sobre el resultado de la contribución urbana en los siguientes términos: “pero esta exención, está indicando que ese impuesto no puede pagarse fácilmente, que es preciso aligerarlo y por ello hacer que todos los inmuebles contribuyan en proporción a su valor, no puede de otra manera contarse con impuestos justos y productivos”.²⁴

²⁴ Menchú, Aquilino. **Leyes tributarias de Guatemala**. pág. 128.

3.3 Contribución territorial de 1873

La contribución denominada territorial, decretada el 15 de diciembre de 1,873, de un cuartillo de real por manzana o sean dos pesos por caballería de tierra, fue reducida posteriormente a la mitad en virtud de las representaciones de los pueblos, fundadas en que a causa de esa contribución los propietarios de las tierras habían subido a precios exorbitantes los arrendamientos. Pero esta contribución que no atiende ni el valor del inmueble gravado, ni a la renta que produce, se resiste por la inflexibilidad de su tipo de extrema desigualdad. Lo mismo paga la caballería de tierra que vale cincuenta pesos o menos que la que vale cincuenta mil o más; lo mismo los terrenos sin cultivar, que los terrenos cultivados.

La cuota de la contribución es uniforme, sin hacer distinción entre inmuebles urbano y rústicos, entre fincas cultivadas y no cultivadas . Se constituye así la igualdad ante el impuesto que pensado sobre los valores reales, el contribuyente lo paga en proporción a su haber inmobiliario, cualquiera que sea, y no a la desigualdad de las rentas, provenientes no de la desigualdad de capitales, sino de los más o menos riesgos que se corren, de mayor o menor número de esfuerzos que emplean, de las dificultades que se sufren, este tributo no observaba el principio de justicia tributaria.

3.4 Decreto 1153 Del 30 de mayo de 1921

Conocida como ley de contribuciones, por medio de su Artículo 84 se estableció el pago de la contribución sobre los inmuebles situados en el territorio de la República, fijándose una tasa del mes por millar y debían hacer efectivo el pago de dicho impuesto, los propietarios y usufructuarios de inmuebles. La tasa impositiva del tres por millar sobre el valor del bien era calculada en anualidades, pagadero por trimestres vencidos, siendo modificada la tasa por el Decreto 1627, aquellos inmuebles cuya matrícula excediera de veinte mil quetzales tributarán el tres por millar adicional. La contribución territorial, contenida en el capítulo IV del Decreto 1153, incluyendo sus modificaciones reguló la imposición sobre inmuebles hasta el 8 de octubre de 1987, de acuerdo al Artículo 49 de la ley de contribuciones.

3.5 Decreto 80-74 del Congreso de la República del 10-9-74

Por medio del Decreto 80-74 se modificó la ley de contribuciones incluyendo en calidad de obligados al pago del impuesto a los poseedores de inmuebles. Incluyendo una nueva tasa atendiendo al valor de la riqueza inmobiliaria, que es la fuente del impuesto

Lo positivo de este Decreto es haber puesto en vigencia permanente, la tasa que había tenido aplicación temporal, como lo era el tres por millar adicional establecida en el Decreto 1627.

Se establecieron las escalas y las tasas siguientes

Valor inscrito		impuesto
De 0	A 1,000.00	Exentas
Q. 1,001.00	Q. 20,000.00	3 por millar
Q. 20,001.00	Q. 50,000.00	6 por millar
Q. 50,001.00	en adelante	8 por millar

3.6 Arbitrio sobre la renta inmobiliaria en la municipalidad de Guatemala.

Por medio del Acuerdo gubernativo del 22 de junio de 1953, se crea el plan de arbitrios para la municipalidad de Guatemala al considerar que el crecimiento y expansión de la ciudad capital se ha mantenido a un ritmo acelerado y en vista que la municipalidad requiere de mayores ingresos económicos que le permitan llevar a cabo el desarrollo urbano y extensión de los servicios municipales, se hace necesario ampliar la recaudación tributaria municipal y distribuirla proporcionalmente a los habitantes del municipio, se acuerda modificar y crear nuevas partidas en la tarifa de arbitrios municipales para la ciudad capital.

Estando afectas al pago de este arbitrio todas las propiedades situadas dentro del municipio, estén o no dadas en arrendamiento, salvo las del Estado, las de la municipalidad y las que determina la ley.

Sobre la renta legalmente imputada de los inmuebles, tengan o no edificación situados:

En la zona A área urbana.....	5%
En la zona B área sub-urbana.....	3%
En la zona C área rural.....	1%

El concejo municipal determinará anualmente los límites de las zonas A, B, C, atendiendo a criterios técnicos emitidos por sus dependencias y basados en la extensión de los servicios.

Cuando el inmueble no este dado en arrendamiento, la renta anual se estimará como el 7% del valor del inmueble.

3.7 Arbitrio sobre predios sin construir o con mala construcción.

Se encuentran al pago de este arbitrio las propiedades situadas en las zonas A y B del municipio y cuando carezcan de construcción o tengan construcciones inadecuadas, salvo las del Estado, de la municipalidad y las que determina la ley. El concejo municipal establece 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.

Los inmuebles afectos a este arbitrio también lo están al pago de la renta inmobiliaria ya descrito y ambos se pagarán conjuntamente por trimestre vencido, en la tesorería municipal y el monto de este arbitrio se calculará de acuerdo con la valuación del predio, hecha por el departamento de catastro municipal y en concejo determinará los casos en que por construcción o lotificación proceda suspender la aplicación del arbitrio.

El monto anual sobre el valor de los predios es el siguiente:

En la zona A, sector comercial.....	5%
En la zona A, sector residencial.....	3%
En la zona B.....	2%

3.8 Ley del impuesto único sobre inmuebles, Decreto 62-87 del Congreso de la República:

Promulgada el 6 de octubre de 1987, se pretende reorganizar la estructura de la administración tributaria adecuando las leyes tributarias al mandato constitucional sobre la base de la equidad y justicia de las cargas impositivas; además modificar las disposiciones contenidas en el Decreto 1153 del Congreso de la República, capítulo IV, vigente desde el 30 de mayo de 1920.

Sobre la base del principio de legalidad, se pone fin a la doble tributación que hasta el momento existía por el impuesto territorial, administrado por el gobierno y el arbitrio de sobre la renta inmobiliaria, administrado por las municipalidades. A partir de este momento fue designada la dirección general de catastro y avalúo de bienes inmuebles, del Ministerio de Finanzas Públicas para manejar el impuesto único sobre inmuebles de acuerdo con los siguientes rangos:

Valor inscrito		impuesto
Hasta	Q. 2, 000.00	Exento
De	Q. 2, 000 .01	2 por millar
De	Q.20, 000.01 a Q. 20,000.00	6 por millar
De	Q.70, 000.01 a Q 70,000.00	9 por millar

Seguidamente en 1994 el Congreso de la República por medio del Decreto 57-94 reformó la ley del -IUSI-, considerando que la reforma era necesaria por las deficiencias que la administración pública encontraba para el cobro, recaudación y administración del impuesto; por medio de esta reforma se buscaba crear los mecanismos adecuados para agilizar los beneficios a cada una de las municipalidades que tuvieran la infraestructura necesaria y sus catastros vigentes para aumentar la recaudación del impuesto.

El Ministerio de Finanzas Públicas y las municipalidades de Mixco y Villa Nueva suscribieron el convenio por medio del cual le delegaba a éstas la potestad de recaudar

y administrar el impuesto y para ello utilizar los procedimientos y técnicas requeridas por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles.

3.9 Ley del impuesto único sobre inmuebles, Decreto 122-97 del Congreso de la República:

El presente Decreto cobró vigencia el 01 de enero de 1998, y por medio del cual se busca modernizar la estructura y administración del impuesto sobre la propiedad y posesión de bienes inmuebles, sobre todo crear un sistema de información nacional de registro y catastro.

Siendo el hecho generador del impuesto único sobre inmuebles la propiedad y la posesión de bienes inmuebles, sin importar si los mismos se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad También se creó el control inmobiliario municipal (CIM), conformado por la totalidad de bienes inmuebles ubicados dentro del municipio. Además se estableció la obligación de que cada propietario o poseedor de bienes inmuebles, sin importar si estaban registrados en el Departamento de Matrícula Fiscal – de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas y que conforme el Decreto 62-87 del Congreso de la República, estaban exentos de pago del presente impuesto, debían inscribirlos en el control inmobiliario municipal, en un plazo de 90 días calendario, contado a partir de la fecha en que la municipalidad se hiciera cargo de la responsabilidad de administrar el impuesto, bajo la prevención que una vez transcurrido dicho plazo, sin que se hubiera cumplido con tal obligación se procedería de oficio a efectuar la inscripción.

En el Artículo 6 se estableció que la base del impuesto para bienes inmuebles urbanos se determinaba de acuerdo al valor del terreno y a su construcción, para lo cual se crearon las siguientes tablas:

Tablas 1. Clasificación de las municipalidades para fines urbanos. Por medio de éste se determina la ubicación del terreno y su clasificación A o B según la respectiva municipalidad.

Tabla 2. El tipo impositivo, en metros cuadrados, por centros poblacionales, clasificación en sectores solamente para inmuebles ubicados en las cabeceras municipales. El tipo impositivo se determina por medio del siguiente procedimiento: Se multiplica la extensión del terreno, en metros cuadrados, por el tipo impositivo establecido en la tabla.

Tabla 3. El tipo impositivo en metros cuadrados, por centros poblacionales, clasificación y sectores; en quetzales solamente para inmuebles ubicados en las aldeas y caseríos de los municipios. Siguiendo el procedimiento de la tabla anterior.

Tabla 4. El tipo impositivo, en metros cuadrados de superficie de construcción, por clasificación y uno; en quetzales. En esta tabla se puede determinar el tipo impositivo atendiendo a la construcción en área urbana, por medio del siguiente procedimiento: Se multiplica la superficie de construcción, en metros cuadrados, por el tipo impositivo y se obtiene el monto a pagar con base en la construcción .

Tabla 5. Clasificación de la construcción sobre la base de cuatro variables estructura, muros entresijos, cubierta y acabados. En esta tabla se clasifica el uso de la construcción en: Residencial, comercial e industrial, atendiendo a las características establecidas en la misma.

Tabla 6. Tipo impositivo, en metros cuadrados para terrenos ubicados en áreas suburbanas. La extensión del terreno en metros cuadrados, se multiplica por el tipo impositivo, establecido en la tabla.

Tabla 7. Tipo impositivo, por hectáreas y categoría rural, para terrenos ubicados en el área rural. La base imponible la constituye la extensión del bien inmueble, medida en hectáreas, independientemente de tener o no construcción o mejoras.

Tabla 8. Categoría del Impuesto único sobre inmuebles por municipalidad para fines del cálculo en áreas rurales, en esta tabla se determina el impuesto, a pagar sobre la base de la extensión en hectáreas, según las categorías A,B,C y D.

Este Decreto pretendió terminar con la baja tributación y ante la entrada en vigencia del mismo afectaba a gran parte de la población y ante la negativa de hacer efectivo el pago de dicho impuesto generó una crisis social obligando al Congreso de la

República a derogar esta ley. Siendo sustituida por el Decreto 15-98 actual Ley del IUSI.

3.10 Ley del Impuesto único sobre inmuebles Decreto 15-98 del Congreso de la República.

Ante la entrada en vigencia del Decreto 122-97 del Congreso de la República, surgió una crisis de interpretación con relación a la obligación tributaria vinculada con los bienes inmuebles, poniendo en grave peligro la paz social se hizo necesario derogarlo dando origen al presente Decreto que contempla dentro de los objetivos de la política fiscal, modernizar la estructura y administración tributaria, siendo necesario adecuar la legislación referente a la contribución sobre bienes inmuebles y cumplir con el mandato de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece un sistema tributario justo y equitativo, integrando nuevos mecanismos eficientes para la reevaluación de los inmuebles y modernizar la administración, registro, control y supervisión y fiscalización del Impuesto único sobre Inmueble.

3.10.1 Objeto de la ley:

Con la finalidad de no crear un vacío jurídico, en la aplicación y recaudación del Impuesto único sobre Inmuebles, se hace imprescindible que las normas contenidas en el Decreto número 62-87 y sus reformas, que fue derogado por el Decreto 122-97, ambos del Congreso de la República de Guatemala, recobren su plena vigencia de conformidad con la ley a partir del 19 de marzo de 1998, integrando los mecanismos que gravan la propiedad inmueble en la actualidad.

3.10.2 Hecho generador:

“El hecho generador es el presupuesto legal hipotético y condicionado cuya configuración fáctica establece la obligación tributaria determinando lugar y tiempo con respecto a una persona a la que el Estado pretende un tributo.”²⁵

²⁵ Villegas, **Ob. Cit**; pág. 239.

Para el autor Sergio de la Garza “el presupuesto de hecho generador necesita realizarse en concreto, produciendo en el mundo fenoménico, en forma exactamente coincidente con la hipótesis, para que nazca la obligación concreta de pagar una suma de dinero, a un determinado ente público”.²⁶

El Código Tributario en su Artículo 31 define al hecho generador como “el presupuesto establecido en la ley, para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria”.

Ley del -IUSI-, Artículo 3, el impuesto recae sobre los bienes inmuebles rústicos o rurales y urbanos, integrando los mismos el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras, así como los cultivos permanentes. Los propietarios o poseedores de inmuebles están afectos al pago de este impuesto y debe hacerlo efectivo en las municipalidades con capacidad técnica y administrativa para recaudarlo y administrarlo o por medio del Ministerio de Finanzas Públicas para aquellas municipalidades que carezcan de dicha capacidad.

3.10.3 Base imponible:

La base imponible del impuesto es la valuación fiscal del inmueble que surge de las operaciones de catastro. Esta valuación suele reajustarse mediante los coeficientes de actualización que se fijan en forma anual.”²⁷

Artículo 4 la base del impuesto estará constituida por los valores de los distintos inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente en calidad de sujeto pasivo del impuesto.

Determinación de la base imponible:

- El valor del terreno

²⁶ **Derecho financiero mexicano**, pág. 397.

²⁷ Villegas, **Ob. Cit**; pág. 629.

- El valor de las estructuras, construcciones e instalaciones adheridas permanentemente a los mismos y sus mejoras.
- El valor de los cultivos permanentes
- El incremento o decremento determinado por factores hidrológicos, topográficos, geográficos y ambientales.
- La naturaleza urbana, suburbana o rural, población, ubicación, servicios y otros similares

De acuerdo con el Artículo 5 la base imponible se determina por medio de los siguientes sistemas:

- Por auto avalúo directo presentado por los contribuyentes conforme a las condiciones a que se refiere esta ley.
- Por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la dirección o en su caso la municipalidad cuando ya esté administrando el impuesto, conforme el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el concejo municipal.
- Por avalúo técnico practicado por valuador autorizado por la dirección a requerimiento del propietario; este avalúo deberá presentarse en certificación bajo juramente, firmado por el propietario o su representante legal y el valuador autorizado, y,
- Por nuevos valores consignados en el aviso notarial a que dé lugar la enajenación o transferencia por cualquier título de bienes inmuebles.

3.10.4 Obligación tributaria:

Para el tratadista Guiliani Fonrouge la obligación tributaria “Es el vínculo jurídico en virtud del cual un sujeto (deudor) debe dar a otro sujeto que actúa ejercitando el poder tributario (acreedor) sumas de dinero o cantidades de cosas determinadas por ley” ²⁸.

²⁸ Derecho financiero pág. 375.

El Código Tributario en su Artículo 14 establece: La obligación tributaria constituye un vínculo jurídico de carácter personal, entre la administración tributaria y otros entes públicos acreedores del tributo y los sujetos pasivos de ella. Tiene por objeto la prestación de un tributo, surge al realizarse el presupuesto de hecho generador previsto en la ley y conserva su carácter personal a menos que su cumplimiento se asegure mediante garantía real o fiduciaria, sobre determinados bienes o con privilegios especiales.

Artículo 17. Sujeto activo. Sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado o el ente acreedor del tributo.

Artículo 18. Sujeto pasivo de la obligación tributaria. Sujeto pasivo es el obligado al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o responsable.

El Artículo 8 de la ley del impuesto único sobre inmuebles: Establece a lo siguiente: Sujetos del Impuesto. Para los efectos de las obligaciones establecidas en la presente ley, son contribuyentes las personas propietarias o poseedoras de bienes inmuebles y los usufructuarios de bienes del Estado.

3.10.5 Tipo impositivo:

Al estar determinada la base impositiva se procede a fijar la deuda tributaria, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 11.

Tasas al valor: Para la determinación del impuesto anual sobre inmuebles, se establecen las escalas y tasas siguientes:

Valor inscrito	impuesto
Hasta Q. 2,000.00	Exento
De Q. 2,000.01 a Q. 20,000.00	2 por millar
De Q. 2,000.01 a Q. 70,000.00	6 por millar
De Q. 70,000.01 en adelante	9 por millar

CAPÍTULO IV

4. El municipio

El municipio constituye la expresión más pura de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, de allí la importancia de su existencia. Es la organización administrativa más importante de un Estado, puesto que es la que más cerca está de las necesidades de su población y ocupa la segunda expresión de una sociedad después que la familia.

La administración pública se inicia con la reunión de todas aquellas condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida el bienestar general y material de sus habitantes y el municipio como institución constituye la instancia más importante para el cumplimiento de esas finalidades propias del Estado.

La administración municipal es la encargada del gobierno en el municipio y las facultades administrativas comunales son dentro de una fórmula general, todas aquellas que necesariamente deben ejercer las administraciones municipales para la satisfacción de los intereses locales, directa o indirectamente en beneficio de todos los habitantes del municipio.

El municipio nace para amañerar los intereses colectivos de su población y tiene la facultad de administrar la prestación de todos aquellos servicios públicos municipales, entre los cuales podemos mencionar: calles, alcantarillados, transporte urbano, el servicio de agua potable, etc.

4.1 Concepto doctrinario de municipio:

Para el autor Alberto Elguera el municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende

siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.”²⁹

Para el autor Gabino Fraga el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución. El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”³⁰

Para este autor los municipios no son unidades soberanas, sino una forma de descentralizar el servicio público y, a la realización del bien común. Pero es un servicio público muy determinado y exclusivo de los órganos administrativos municipales.

El concepto doctrinario común es : Municipio es la persona jurídica, constituida por una comunidad humana asentada en determinado territorio, dotada de autonomía, pero dependiente de otra persona superior: El Estado.

4.2 Concepto legal del municipio:

Por mandato legal y constitucional el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía, facultades especiales. De conformidad con el Código Municipal la naturaleza del municipio es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y, multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

²⁹ Enciclopedia Jurídica Ameba, Buenos Aires, Ed. Ameba 1964. Pág. 960.

³⁰ Derecho administrativo, pág. 220.

4.3 Elementos del municipio:

- a) La población;
- b) El territorio;
- c) La autoridad;
- d) La capacidad económica;
- e) El ordenamiento jurídico municipal;
- f) El patrimonio municipal.

4.3.1 La población:

Uno de los principales elementos del municipio lo constituye el elemento humano, o sea la población: un territorio sin habitantes no puede ser municipio, la población municipal es un conjunto de seres humanos con el ánimo de permanencia, asentados en un territorio específico y relacionado en razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo.

Dentro de la legislación guatemalteca, la población del municipio, está constituida por todos los habitantes de una circunscripción municipal y se clasifica en vecinos y transeúntes. Es vecino la persona que tiene residencia continua por más de un (1) año en una circunscripción municipal o quien allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza; el transeúnte, la persona que se encuentra accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad y residencia en otro municipio.

4.3.2 El territorio:

Un elemento esencial del municipio es el territorio, es el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico municipal y de asentamiento o de la población; este espacio territorial debe ser propio y exclusivo, en la que no se puede confundir con otro territorio con otro u otros municipios. Pero este territorio recordemos que es parte del territorio del Estado, por ser el municipio la base de la división territorial del Estado; sin territorio propio no puede existir municipio.

El territorio de un municipio es continuo y, por ello forman parte del mismo, las aldeas, caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, notificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios y en general, todo inmueble o finca.

4.3.3 La autoridad:

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el poder proviene del pueblo, únicamente lo delega para su ejercicio en las instituciones estatales. El poder viene a ser un elemento esencial, aún cuando intangible, explicable, como la capacidad de tomar e imponer, hasta con el uso de la fuerza pública, las decisiones obligatorias para toda su población, a diferencia del ejercicio del poder estatal, el ejercicio del poder municipal es autónomo y se deposita en las autoridades de gobierno municipales que incluyen órganos monocromáticos o unipersonales (alcalde, directores, juez de asuntos municipales) y colegiados (juntas directivas de empresas municipales y concejo municipal) o el sistema mixto alcalde y concejo.

El ejercicio de la autoridad municipal, en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales, propias de las comunidades municipales, se realizan estrictamente dentro de su circunscripción territorial.

Los miembros del órgano administrativo que gobierna el municipio está integrado por el alcalde, dos síndicos y concejales, que constituyen el órgano colegiado denominado concejo municipal.

4.3.4 Comunidad organizada.

Es la organización que realizan los vecinos, de tipo civil, no lucrativas que tienen vida jurídica para colaborar con el desarrollo del municipio, este tipo de organización la encontramos en las ONGs, por donde se canaliza la mayor parte de ayuda proveniente de instituciones internacionales.

La organización comunitaria es el elemento de singular importancia para el municipio, ya que sirve como un vínculo de comunicación entre los vecinos y las autoridades municipales para el establecimiento de necesidad de los grupos sociales integrantes del ente municipal.

4.3.5 La capacidad económica

Otro de los elementos del municipio es la capacidad económica pero en sentido estricto no se refiere al ente municipal, sino a la capacidad de sus habitantes quienes tienen que aportar, a través de los arbitrios y tasas municipales, para el sostenimiento operativo del ente municipal, y, para la realización de la obra de infraestructura y la prestación de los servicios públicos que requiere su población.

4.3.6 El ordenamiento jurídico municipal

Un elemento esencial del municipio constituido por el orden jurídico específico integrado por la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, otras leyes aplicables al municipio, los reglamentos, las ordenanzas y los acuerdos de aplicación general y especial del concejo municipal, de observancia general en el ámbito del municipio.

La mencionada normativa jurídica es la que le da la existencia misma al gobierno municipal y a todas las relaciones que deriven del que hacer municipal.

4.3.7 El patrimonio del municipio

El patrimonio municipal se encuentra integrado por los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal, como: Los ingresos que por disposición constitucional, el Estado debe trasladar a cada municipalidad, que de conformidad con la Constitución en su Artículo 257 es de un diez por ciento. El producto de impuestos que el congreso decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes muebles e inmuebles comunales y patrimoniales del municipio, arbitrios, tasas, producto de contribuciones, ingresos de préstamos y empréstitos e ingresos por multas.

4.3.8 Regulación legal

La división Administrativa del territorio de la República de Guatemala para su administración se divide en departamento y éstos en municipios, Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Establece las regiones y les crea sus órganos administrativos en su Artículo 253 de Constitución Política establece que los municipios en Guatemala son instituciones autónomas y como tales les corresponde:

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

El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas, así lo establece en su Artículo 1.

En el Artículo 2 de dicho cuerpo legal establece que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de un distrito.

En el Artículo 8 del Código Municipal se encuentran regulados los elementos básicos que integran el municipio, los cuáles fueron analizados al inicio de este capítulo.

CAPÍTULO V

5. Servicios públicos

5.1 Definición

El profesor Godínez Bolaños “define el servicio público como: El conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población por imperativa constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás contribuciones que pagan los administradores.”³¹

El tratadista Gabino Fraga, considera al “ servicio público como una parte de la actividad estatal y define al servicio público como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha y aunque la idea del interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.”³²

El autor Maurice Hauriou, citado por el profesor Penagos “sostiene que el servicio público es una parte de la actividad de la administración, definida como servicio técnico, que presta al público de manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y a cargo de una organización pública”.³³

Los servicios públicos se han definido como el completo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública o por los entes públicos o privados, para lograr la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

³¹ **Temas de derecho administrativo**, pág. 5.

³² **Derecho administrativo**, pág. 243.

³³ Penagos, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, pág. 258.

El servicio público se manifiesta necesariamente como una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública sujeta a un régimen especial o reguladas por el derecho administrativo.

La finalidad principal del servicio público es satisfacer una necesidad colectiva de interés general que comprenda todas aquellas áreas propias de la vida en sociedad, sin cuya atención la subsistencia civilizada de la comunidad, resultaría insostenible, como lo son los servicios de energía eléctrica, carreteras, telégrafos, asistenciales, educativos y de justicia entre otros.

De la definición del servicio público, surgen los siguientes elementos:

- a) Es una actividad técnica, entendiendo por tal la que se realiza con los procedimientos de que se sirve la ciencia o la tecnología así como la habilidad para mejorar dichos procedimientos.
- b) Su finalidad es satisfacer una necesidad colectiva, o sea aquellas áreas propias de la vida en sociedad, sin cuya atención no sería posible concebir la vida civilizada.
- c) Debe ser prestado por el Estado, por excepción por los particulares. Es obligación del Estado prestar los servicios públicos que le son inherentes a su naturaleza propia de este público, como lo son servicios de justicia, de seguridad social y cuando el Estado no puede prestar otra clase de servicios que le corresponden, pero que no son inherentes a su función pública pueden ser concesionado a los particulares, por excepción, para que sean estos los prestadores del servicio público, como lo pueden ser el de enseñanza, transporte de personas, de comunicaciones.
- d) Debe estar sujeto a un régimen jurídico, el servicio público que se preste debe ser debidamente reglamentado en los términos y condiciones establecidas por la ley respectiva.

5.2 Características del servicio público.

5.2.1 Generalidad:

La generalidad consiste en el derecho a exigir su prestación que tienen todos los habitantes. Es el fin mismo del servicio, que nace para satisfacer una necesidad general o colectiva.

El servicio público es para todos los habitantes del Estado, en el sentido que no se prestara un grupo de personas, excluyendo a otras. El servicio es general, para todos, obviamente, para todo aquel que cumpla con los requisitos o condiciones reglamentarias.

5.2.2 Igualdad:

El servicio público debe prestarse en igualdad de condiciones, lo que no impide que se establezcan categorías de usuarios, siempre que se mantenga en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación. Todos somos iguales ante la ley, y las cargas tributarias, tasas y pago por servicios públicos deben ser repartidas por igualdad entre todos los habitantes. En Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos.

El hombre y la mujer cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidad, Artículo 4º. Constitución Política de la República de Guatemala.

5.2.3 Regularidad.

El servicio público debe funcionar de acuerdo a las normas establecidas, si el servicio es prestado en forma irregular implica que no se está ajustando a las normas que lo rigen.

5.2.4. Continuidad:

El servicio público debe ser prestado sin interrupciones, es decir, que no se puede detener, debe ser prestado en forma continua, cuando el servicio público lo presta un concesionario, este queda obligado a prestar dicho servicio a toda costa, aunque deje de ser ganancioso y sufra déficit, la continuidad es la base para prohibir la huelga de los servicios públicos.

5.2.5. Obligatoriedad:

El Estado tiene la obligación de prestar o garantizar el servicio público, en este caso no debe haber discriminación para la prestación del servicio, quien se encarga de la prestación del servicio público tiene la obligación de prestarlo.

5.3 Clasificación de los servicios públicos:

5.3.1 Por el ente que los presta:

Directos: Los servicios públicos directos son aquellos que organiza y mantiene el Estado por medio de sus dependencias y entidades

Indirectos: Los servicios públicos indirectos, los prestan particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado y subsidios en caso de necesidad, para no interrumpir ni elevar las tarifas.

5.3.2 Por su importancia:

Esenciales: Los servicios públicos esenciales, son aquellos que su existencia es de imperiosa necesidad para la vida humana, no pueden dejar de prestarse, dentro de los cuales podemos mencionar, el agua, las comunicaciones, la salud.

No esenciales: Los servicios públicos no esenciales también llamados discrecionales, son lo que pueden dejar de prestarse sin que afecte a la población, siendo estos el resultado de la vida moderna, como lo es el sistema de cable de televisión internacional, el transporte de lujo.

5.3.3 Por su continuidad

Permanentes: Los servicios públicos permanentes son aquellos que en ningún momento pueden interrumpirse, a manera de ejemplo, la energía eléctrica, la seguridad, los hospitales.

No permanentes: Los servicios públicos no permanentes son aquellos que se prestan en forma accidental o en caso de emergencia y se prestan por desastres naturales, o por disturbios sociales, aquí podemos mencionar el traslado de personas de zonas de peligro, jornadas preventivas de la salud.

5.3.4 Por su ámbito territorial

Nacionales: Cuando el servicio público es prestado en todo el territorio de la República.

Regionales: Cuando el servicio público es prestado en determinada región.

Departamentales: Cuando el servicio público puede ser prestado en un determinado departamento.

Municipales: Los servicios públicos son municipales, cuando corresponde prestarlos dentro del respectivo municipio, el cual corresponde a las municipalidades.

El servicio público municipal es asignado por mandato constitucional y legal a las municipalidades, cuya ejecución y control está atribuido a ésta (alcaldes, concejales y síndicos), que forman el órgano de mayor jerarquía dentro del gobierno municipal.

5.3.5 Servicios públicos municipales

La municipalidad está dotada de competencia para establecerlos, mantenerlos, mejorarlos y regularlos, en ese sentido la municipalidad tiene como fin primordial la prestación y administración de los servicios públicos de las poblaciones bajo su jurisdicción territorial.

Dentro de los servicios propios de la administración municipal podemos mencionar los siguientes:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios y la

autorización y control de los cementerios privados, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, limpieza y ornato.

- b) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio.
- c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas
- d) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.
- e) Autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.
- f) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio.
- g) Gestión de la educación pre-primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.
- h) Administrar la biblioteca pública del municipio.
- i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación
- j) Gestión y administración de farmacias municipales y populares.
- k) Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.
- l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
- m) La administración del registro civil y de cualquier otro reglamento municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley.
- n) La prestación del servicio de policía municipal.

5.3.6 Regulación en el Código Municipal, Decreto 12-2000 del Congreso de la República.

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece entre otras funciones. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Los servicios públicos municipales y que son denominados como servicios propios de las municipalidades, se encuentran enmarcados dentro del Código Municipal, en su Artículo 68.

CAPÍTULO VI

6. Gobierno y administración del municipio

El gobierno municipal de Guatemala, cuenta con un sistema de gobierno de democracia representativa, en vista de que sus órganos son designados por medio del sufragio, en donde se encuentran representados todos los sectores de su población, y en cuanto a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, siendo éste el más adecuado para el desarrollo de la administración municipal moderna, que busca obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder.

Si bien es cierto no todos los órganos municipales cuentan con una estructura análoga, existiendo dos clases de órganos en la administración municipal, obligatorios y de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, siendo estos:

a) Órganos deliberantes

b) Órganos ejecutivos

El órgano deliberativo comunal, por ser pluripersonal se denomina concejo o ayuntamiento el cual es de naturaleza deliberante, se encuentra integrado por un número de miembros que determinan las leyes de cada país, de acuerdo a su sistema constitucional y cuenta con el poder de decisión; en cuanto a la emisión de reglamentos y ordenanzas.

El órgano ejecutivo comunal, por ser unipersonal es denominado órgano ejecutivo por ser el encargado de ejecutar la voluntad de órgano deliberante.

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

El gobierno del municipio corresponde con exclusividad al concejo municipal, el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

Artículo 33 del Código Municipal.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente en su Artículo 206 establece lo siguiente:

Cada corporación municipal se integrará con el alcalde, síndicos, concejales titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes así:

- a) Tres síndicos diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes.
- b) Dos síndicos, siete concejales titulares, un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil.
- c) Dos síndicos, cinco concejales titulares, un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y menos de cincuenta mil.
- d) Dos síndicos, cuatro concejales titulares, un síndico suplente y un concejal suplente, en los municipios con veinte mil habitantes o menos. El concejal primero sustituye al Alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste.

Los concejales suplentes sustituyen a los concejales titulares en ausencia temporal o definitiva a éstos en su orden.

Si por cualquier razón, no hubiere suplente para llenar un cargo vacante, se considera como tal a quien figure a continuación del que debe ser sustituido en la planilla del respectivo partido y así sucesivamente hasta integrar concejo.

Si en la forma anterior no fuere posible llenar la vacante, se llamará como suplente a quien habiendo sido postulado como concejal o síndico en la respectiva elección, figure en la primera que haya obtenido el mayor número de votos o entre los disponibles.

En ambos casos el Tribunal Supremo Electoral resolverá las adjudicaciones y acreditará a quien corresponda.

6.1 El concejo municipal.

El Código Municipal, Decreto 12-2002, del Congreso de la República en su Artículo 9, proporciona la siguiente definición:

El concejo municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal.

El gobierno municipal corresponde al concejo municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos, autorizados por el concejo municipal.

Siendo el órgano supremo el concejo municipal le corresponden las siguientes atribuciones, establecidas en el Artículo 35 del Código Municipal:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales.
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción territorial.

- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.
- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración.
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos.
- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales.
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias.
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio.
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.
- j) La creación, supresión y modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos.
- k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los concejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los concejos comunitarios de desarrollo y de los concejos municipales de desarrollo.
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres.

- n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no.
- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República.
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde, las dietas por asistencia a sesiones del concejo municipal y cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondientes.
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusa a sus miembros para no asistir a sesiones.
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos valores que se consideren necesarios para el mejoramiento de los fines y deberes del municipio.
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia.
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales.
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde.
- v) La creación del cuerpo de policía municipal.
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República.
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia.
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio.

Dentro de su primera sesión ordinaria anual, el concejo municipal se encarga de organizar las comisiones que considere adecuadas para el estudio y dictamen de los asuntos que está conociendo durante el año, siendo de carácter obligatorio las comisiones siguientes:

- a) Educación, educación bilingüe, intercultural, cultura y deportes.
- b) Salud y asistencia social.
- c) Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanístico y vivienda.
- d) Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales.
- e) Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.
- f) De finanzas.
- g) De probidad.
- h) De los derechos humanos y de la paz.
- i) De la familia, la mujer y la niñez.

Las sesiones del concejo municipal serán presididas por el alcalde o por el concejal que, legalmente le sustituya temporalmente en el cargo.

Las sesiones ordinarias se realizarán una vez a la semana por convocatoria del alcalde y las sesiones extraordinarias se realizarán las veces que sea necesario a solicitud de cualquiera de los miembros del concejo municipal, siendo el alcalde el encargado de hacer la convocatoria correspondiente.

No podrá haber sesión extraordinaria si no procede citación personal y escrita, cursada a todos los integrantes del concejo municipal y con la expresión del asunto a tratar.

6.2 El alcalde municipal.

Etimológicamente Alcalde “de la voz árabe **cadi**, cuyo significado es **el juez**, con la adición del artículo **al**. Designa la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo o municipio”.³⁴

Se encarga de presidir las deliberaciones del ayuntamiento, debe ejecutar sus acuerdos y es delegado gubernativo local, como jefe administrativo local es el encargado de publicar los acuerdos del ayuntamiento, los cumple y los hace cumplir, y a veces puede suspender la ejecución de los mismos.

Como presidente de la corporación municipal dirige las sesiones del ayuntamiento, concede o retira la palabra a sus concejales, le corresponde representar a la corporación en actos públicos y procede en su nombre en las relaciones oficiales.

Dentro de la legislación guatemalteca en su Artículo 52 del Código Municipal establece lo siguiente:

El alcalde representa a la municipalidad y el municipio, es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico, es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del consejo departamental de Desarrollo respectivo y presidente del concejo municipal de desarrollo.

Dentro de sus atribuciones le corresponde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del concejo municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

³⁴ Cabanellas, **Ob. Cit**; pág. 239.

A continuación se describen algunas de sus atribuciones específicas:

- a) Dirigir la administración municipal.
- b) Representar a la municipalidad y al municipio.
- c) Presidir las sesiones del concejo municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.
- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia, autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- g) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponde al concejo municipal y, una vez sustanciados, darle cuenta al pleno del concejo en la sesión inmediata.
- h) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales.
- i) Ser el medio de comunicación entre el concejo municipal y las autoridades y funcionarios públicos.
- j) Remitir dentro de los primeros cinco días hábiles de vencido cada trimestre del año, al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, informe de los avencindamientos, realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo período.

6.3 Los concejales y síndicos:

Forman parte del órgano administrativo denominado concejo municipal el cual es presidido por el alcalde y tienen las siguientes atribuciones:

- a) Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.

- b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en su caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda.
- c) Emitir dictamen en cualquier asunto que el alcalde o el concejo municipal lo solicitan. El dictamen debe ser razonado técnicamente y entregarse a la mayor brevedad.
- d) Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados por el alcalde o el concejo municipal.
- e) Los síndicos representan a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por el concejo municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley. No obstante lo anterior, el concejo municipal puede, en casos determinados, nombrar mandatarios específicos.
- f) Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del concejo municipal.
- g) Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiera adoptado en uso o extralimitación de sus funciones y, por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.

6.4 Las alcaldías indígenas, comunitarias y auxiliares:

El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo.

El concejo municipal, de acuerdo a los usos, normas y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.

El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas.

Permanecerán en el ejercicio de sus cargos el período que determine la asamblea comunitaria, el cual no podrá exceder período del concejo municipal, con base a los principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad, o en forma supletoria, según las ordenanzas que emita el concejo municipal.

Dentro de las atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar se pueden mencionar las siguientes:

- a) Promover la organización y participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales.
- b) Colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas.
- c) Elaborar, gestionar y supervisar, con el apoyo y la coordinación del concejo municipal, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la comunidad.
- d) Ejercer y representar, por delegación del alcalde, a la autoridad municipal,
- e) Ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes.
- f) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general, emitidos por el concejo municipal o el alcalde, a quien dará cuenta de las infracciones y faltas que se cometan.

El concejo municipal sesionará dos veces al año, con los alcaldes comunitarios o auxiliares del municipio, para coordinar actividades.

6.5 Otros órganos administrativos municipales:

Dentro de la administraciones municipales existen una serie de órganos administrativos que son creados de acuerdo a las necesidades del municipio y la prestación del servicio público municipal, dentro de los cuales se pueden mencionar:

- Las jefaturas de departamento.
- Las jefaturas de sección.
- La empresa municipal de agua.
- La empresa municipal de tránsito.

6.6 El juzgado de asuntos municipales.

Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades, son las encargadas de poder crear de acuerdo con la ley, un juzgado de asuntos municipales y contar con su cuerpo de policía de acuerdo a sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo las órdenes del alcalde. El juez de asuntos municipales tiene jurisdicción y autoridad dentro de la circunscripción municipal que se trate, conforme a las normas de la Constitución Política de la República, del Código Municipal y demás leyes ordinarias, reglamentos, disposiciones municipales y leyes de la materia, así como el derecho consuetudinario correspondiente.

Su nombramiento y remoción está a cargo del concejo municipal, conforme a los requisitos establecidos en el Código Municipal y su reglamento correspondiente.

En los municipios que carezcan de juzgado de asuntos municipales será el alcalde o la persona que designe el concejo municipal quien asuma las funciones correspondientes.

Para ser juez de asuntos municipales de debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley del organismo judicial en lo relacionado a jueces de paz:

Guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, abogado colegiado o estudiante de una de las facultades de derecho de las universidades del país, que hubiere cursado y aprobado los cursos de derecho consuetudinario o administrativo y procesales del pensum de estudios vigentes en ellas, cumplir con los requisitos establecidos en la ley de la carrera judicial para ser juez de paz de los tribunales de justicia.

Tiene competencia para conocer, resolver y ejecutar lo que juzgue de todos aquellos asuntos contenidos en el Artículo 165 del Código Municipal.

6.7 Regulación legal:

Gobierno y administración del municipio, Artículo 254 de la Constitución Política de la República y Artículo 33 del Código Municipal

El concejo municipal, Artículos 34 al 42

El alcalde municipal, Artículos 43, 45, 46 y 54

Las alcaldías indígenas, comunitaria y auxiliares, Artículo 55.

El Juzgado de asuntos municipales, Artículo 259 de la Constitución y Artículo 161 al 165 del Código Municipal.

CAPÍTULO VII

7. Análisis del acuerdo municipal No. COM-005-2005 de fecha 9-2-2005, que impone una tasa trimestral, por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3 de la ciudad de Guatemala.

7.1 Acuerdo municipal

Consiste en una resolución tomada por el concejo municipal en sesión ordinaria o extraordinaria, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes.

El mencionado Acuerdo municipal en su Artículo 1 literalmente dice: Por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3, se crea una tasa trimestral que se cobrará al propietario del inmueble y se calculará en relación al valor inscrito del mismo en el Catastro Municipal de acuerdo a los siguientes rangos:

De	Q.	00	a	Q.	2, 000.00 y terrenos baldíos	exentos
De	Q.	2.000.00	a	Q.	20, 000.00	Q. 10.00
De	Q.	20, 000.00	a	Q.	70, 000.00	Q. 30.00
De	Q.	70,000.00	a		en adelante	Q. 90.00

Siendo éstos los mismos rangos señalados en el Decreto 15-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, que establece:

Artículo 1. Impuesto único. Se establece un impuesto único anual sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República.

Artículo 8. Sujetos del impuesto. Son contribuyentes las personas propietarias o poseedoras de bienes inmuebles y los usufructuarios de bienes del Estado.

Artículo 11. Tasas al valor. Para la determinación del impuesto anual sobre inmuebles, se establecen las mismas escalas señaladas anteriormente a las cuales se les calculará el 2,6,9, por millar dependiendo del valor del inmueble.

Por medio de este acuerdo municipal se pretende hacer creer al contribuyente la prestación de un servicio municipal directo y concreto, con el cual se satisface una necesidad individual que en realidad no ocurre, por ser un pago de carácter obligatorio se convierte en un nuevo impuesto. Por lo anteriormente expuesto es importante analizar la definición doctrinaria de tasa.

Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente.

En otras palabras: Tasa es la cantidad de dinero que percibe el Estado o las municipalidades, en virtud de la prestación de un servicio público que genere beneficios para el contribuyente.

Perfilada la figura de la tasa, veamos cuáles son sus limitaciones de conformidad con la doctrina y la legislación en nuestro país.

a) Es menester que el servicio sea prestado.

De acuerdo a la definición doctrinaria de tasa, ella no puede existir cuando el Estado o la Municipalidad no prestan un servicio en beneficio del contribuyente. Sin ese requisito aquella estará viciada tal como ocurre en el presente caso, al imponer una tasa trimestral, por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3, de esta ciudad.

b) La tasa debe guardar proporción con el servicio y no con el valor del inmueble, pues en este caso, se transformaría en un impuesto inmobiliario, que la comuna no puede crear por medio del concejo municipal.

En el presente caso no existe la prestación del servicio público por parte de la municipalidad y además excede del costo del servicio al imponer Q.10.00, Q.30.00 y Q.90.00 quetzales trimestrales. Por lo tanto, estamos en presencia de un impuesto disfrazado con la denominación de tasa municipal.

La tasa municipal debe guardar proporción con el servicio y no con el valor del inmueble, pues en este caso, se transformaría en un impuesto inmobiliario que la comuna no puede crear por medio del concejo municipal

- c) La tasa no debe vulnerar ningún principio ni precepto de la Constitución Política de la República.

En un sistema constitucionalista como el nuestro, toda norma, cualquiera que sea su carácter, debe estar encuadrada dentro de los principios y normas que la misma determina.

Toda tasa municipal, debe respetarla, siendo ilegal si viola los principios esenciales de legalidad, y de capacidad de pago.

7.2 Normas constitucionales infringidas.

7.2.1 Artículo 239 Principio de legalidad:

corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de su recaudación especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos;

f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.

La base fundamental de un sistema tributario como el nuestro, se ubica en la propia Constitución Política de la República, en donde se faculta al organismo legislativo a expedir leyes tributarias bajo determinados requisitos y condiciones, con el fin de que el poder fiscal pueda, por una parte, crear y cobrar los tributos y por otra, que los gobernados se sometan a pagarlos. La relación tributaria que en estos casos surge entre el fisco y los contribuyentes está delineada, en su aspecto fundamental, por el texto constitucional. En ausencia de estas normas básicas el cobro de los tributos carecería del necesario apoyo legal y que podría tornarse en un sistema arbitrario e injusto.

En virtud de lo expuesto en el Acuerdo municipal No. COM-005-2005 decretado por la municipalidad de la ciudad de Guatemala, contradice el principio de legalidad al haber creado un nuevo impuesto, atribuyéndose facultades que únicamente corresponden al Congreso de la República.

7.2.2 Artículo 243 Principio de capacidad de pago:

El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

Un sistema justo de tributación deberá estar basado en principio de capacidad contributiva, el cual tiende a definir la igualdad que debe existir entre los sujetos pasivos de la obligación tributaria.

La capacidad de pago del sujeto pasivo constituye un factor importante en la creación de nuevos impuestos, así como en la modificación o reforma de éstos, debido a que el legislador en el momento de emprender su labor de crear leyes tributarias, deberá tomar en cuenta la aptitud económica del conglomerado social a quien va a afectar la carga impositiva.

En el presente caso con el cobro excesivo que pretende hacer la municipalidad de la ciudad de Guatemala al imponer una tasa trimestral por el servicio y disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3, se está creando un nuevo tributo injusto y desproporcionado, lo cual contradice el principio constitucional de capacidad de pago.

Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición.

En el presente caso existe doble tributación con el Impuesto Único Sobre Inmuebles, la base imponible de los dos es la misma o sea el valor del bien inmueble.

El sujeto pasivo de la obligación tributaria es el mismo, o sea, el propietario o poseedor del bien.

El período de imposición es el mismo, un trimestre.

7.3 Otras leyes infringidas.

Código Municipal, decreto 12-2002 del Congreso de la República. Artículo 101. Principio de Legalidad.

La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo de los recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y

para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan. Deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Pero en realidad con el nuevo impuesto creado por la municipalidad de la ciudad de Guatemala, por un servicio público que en realidad no se está prestando, lejos de ajustarse al principio de legalidad, va en contra de la justicia tributaria que debe prevalecer en todo estado de Derecho.

CONCLUSIONES

1. La Municipalidad de la ciudad de Guatemala, por mandato del Código Municipal es la principal responsable en el manejo de los desechos producidos a nivel local y debe velar por la prestación del servicio público de limpieza, recolección y disposición final de los desechos sólidos.
2. El Concejo municipal de la ciudad de Guatemala, carece de facultades para crear impuestos.
3. No es posible exigir un impuesto sin que exista una ley que fundamente la existencia del mismo. Atendiendo a la facultad indelegable del Congreso de la República de decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de su recaudación.
4. Las cargas tributarias deben medirse en función de la capacidad de pago del sujeto pasivo de la obligación tributaria, tomando en cuenta que no todos los contribuyentes están en las mismas condiciones para soportarlos.
5. Por medio de la tasa municipal por el servicio de disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3, de esta ciudad, contradice el principio de capacidad de pago porque se están imponiendo dos cargas tributarias a un mismo bien inmueble, a un mismo contribuyente, y por el mismo

período de imposición, es decir, un trimestre, dando origen a una doble tributación.

6. La existencia de dos cargas tributarias en el Acuerdo municipal No. COM. 005-2005, constituye un retroceso al sistema tributario guatemalteco, que si bien es cierto, no es perfecto funciona y por ende contradice lo preceptuado en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República.
7. Un sistema constitucionalista como el nuestro, toda norma, cualquiera que sea su carácter, debe estar encuadrada dentro de los principios y la normatividad que la misma determine.
8. Los principios constitucionales de legalidad, capacidad de pago, y no doble tributación, constituye un límite a la potestad tributaria delegada que poseen las municipalidades.

RECOMENDACIONES

1. La municipalidad de la ciudad de Guatemala por medio del departamento de limpieza, debe encontrar una solución al manejo y disposición final de los desechos sólidos en el relleno sanitario de la zona 3, sin que esto genere una carga tributaria, para el contribuyente, tomando en cuenta que este paga una tarifa mensual por el servicio de recolección y transporte de los desechos sólidos.
2. Es necesario suscribir un convenio entre la municipalidad y el gobierno central, para crear de manera conjunta una política de saneamiento ambiental que permita darle un adecuado manejo a los desechos sólidos del relleno sanitario de la zona 3.
3. Es urgente la creación de un ente estatal que involucre al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la Municipalidad de Guatemala, que les permita diseñar un marco institucional para la gestión ambiental en el manejo y disposición final de los desechos sólidos del relleno sanitario.
4. Es necesario actualizar la legislación vigente y proceder a la elaboración de las leyes y reglamentos que hicieren falta para determinar con claridad cuáles son los requerimientos técnicos a emplear en la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos.

5. La Municipalidad de Guatemala, debe elaborar programas de capacitación y desarrollo de proyectos de saneamiento ambiental dirigido a coordinadores, ejecutores y usuarios relacionados con el manejo de los desechos sólidos.

6. Es necesario la participación del sector educativo, privado y público y las Universidades para reforzar los programas de educación ambiental en el manejo adecuado de los residuos sólidos, el reciclaje y la separación de la basura.

ANEXO

Acuerdo municipal No. COM-005-2005

BIBLIOGRAFIA

- AHUMADA. Guillermo. **Tratado de finanzas públicas**. Vol. I; imprenta universidad nacional de cordoba, 1956.
- BIELSA. Rafael. **Derecho administrativo**. Ed, Depalma, 2t., Buenos Aires, Argentina: 1956.
- CABANELLAS. Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Ed, 14^a., 1t., Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliastra., 1979.
- CALDERON MORALES. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II** 5^a. Ed, Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2005
- DE LA GARZA. Sergio. **Derecho financiero mexicano**. Ed. Porrúa, 1968.
- DE JUANO. Manuel. **Curso de finanzas públicas y derecho tributario**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Molanchino, 1964.
- FLORES ZABALA. Ernesto. **Elementos de finanzas públicas**. México: Ed. Camarena, 1964.
- FRAGA. Gabino. **Derecho administrativo**. Vigésima primera ed. México: Ed. Porrúa, 1981.
- GODINEZ BOLAÑOS. Rafael. **Los servicios públicos**. Temas de derecho administrativo. Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC. 1994.
- GRAY FORNER, Don Vicente. **Derecho municipal**. (S.L.I.), Ed. Rivaneyras 1924.
- GUIULIANI FONROUGE. Carlos M. **Derecho financiero**. Ed, Depalma Buenos Aires, 1973.
- PEREZ DE AYALA. José Luis. **Derecho tributario**. Madrid, España: Ed. De derecho financiero, 1968.
- PENAGOS. GUSTAVO. **Curso de derecho administrativo**. ed, librería del profesional, Colombia: 1982.
- PEREZ ARROYO. Fernando. **Derecho financiero y tributario**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1998.

RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl. **Derecho fiscal**. Vol. I; Impresora Castillo Fresno, México: 1986.

SAINZ DE BUJANDA. Fernando. **Hacienda y derecho**. Vol. I: Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1962.

VILLEGAS. Héctor. **Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario**. ed, Depalma, Buenos Aires, Argentina 1980.

Legislación:

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

Ley del Organismo Judicial, Congreso de la República, Decreto 2-89, 1989

Código Tributario, Congreso de la República, Decreto 6-91, 1991.

Código Municipal, Congreso de la República, Decreto 12-2002, 2002

Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Congreso de la República, Decreto 62-87, 1987. No vigente

Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Congreso de la República, Decreto 122-97, 1998. No vigente

Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, Congreso de la República, Decreto 15-98, 1998.

