

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

**ILEGALIDAD DEL PAGO EN LAS AUTORIZACIONES MUNICIPALES PARA
DESMEMBRAR UN BIEN INMUEBLE, EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN
SACATEPÉQUEZ DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA**



JULIO CÉSAR COYOTE GRAVE

GUATEMALA, OCTUBRE DEL 2008

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

**ILEGALIDAD DEL PAGO EN LAS AUTORIZACIONES MUNICIPALES PARA
DESMEMBRAR UN BIEN INMUEBLE, EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN
SACATEPÉQUEZ DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Por

JULIO CÉSAR COYOTE GRAVE

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Octubre del 2008.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. Cesar Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Licda. Gloria Melgar de Aguilar
Vocal:	Licda. Rosa Acevedo Nolasco de Saldaña
Secretario:	Licda. Maria Del Carmen Mansilla

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Ronan Arnoldo Roca Menéndez
Vocal:	Lic. Guillermo Rolando Díaz Rivera
Secretario:	Lic. Homero Nelson López Pérez

RAZON: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas 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).

ACTO QUE DEDICO:

- A Dios:** Padre, hijo y espíritu santo tres personas en uno.
- A mis padres:** Magdalena Grave y Salomón Coyote, por su apoyo incondicional para poder culminar con un sueño, hoy hecho realidad, que Dios los bendiga de todo corazón; los amo.
- A mi hija:** Jimena Coyote para que pueda sentirse orgullosa y pueda servirle de ejemplo para su futuro, te amo princesa.
- A mis hermanos:** Olga, Salomón, Celia, Susy, Daniela y Deyler (+), por su cariño amor paciencia y comprensión.
- A mis sobrinos:** Carlos, Sergio, Gabriela, Yesenia, Jacqueline, Astrid (+) Angie, que Dios los ilumine en todo el trayecto de su vida.
- A mi novia:** Laura Cuyún, por su invaluable ayuda y ser fuente de inspiración para poder seguir adelante y hacer mi sueño hecho realidad, gracias amor.
- A mis amigos:** Que en muchas etapas de mi vida me brindaron su ayuda incondicional, en especial a la familia Figueroa Estrada.
- A mis primos y tíos:** Para que vean que para Dios no hay nada imposible sigan adelante.

- A mi iglesia:** Lluvias de Gracia por incentivar me a poder estudiar y ser un profesional y decirle falta uno menos para poder llegar a la meta trazada.
- A personas especiales:** Salome de Ajú e Ignacio Ajú que me brindaron su ayuda y apoyo en mi niñez cuando mas lo necesitaba de todo corazón gracias.
- A mi asesor y revisor:** Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala y Licenciado Carlos Humberto Martínez Quiroa.
- Y también:** A la Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por haberme acogido en sus aulas, de donde me forme.

ÍNDICE

	pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho Administrativo, administración pública, municipio y el Derecho Municipal.....	1
1.1. Concepto, definición de municipio y generalidades del municipio de San Juan Sacatepéquez.....	5
1.1.1. Importancia y elementos del municipio.....	8
1.1.1.1. Población.....	9
1.1.1.2. El territorio.....	9
1.2. Antecedentes generales de las municipalidades.....	10
1.3. Concepto y definición de municipalidad.....	11
1.4. Principales problemáticas de las municipalidades.....	11
1.5. Naturaleza y finalidad de las municipalidades.....	12
1.6. La jurisdicción municipal.....	15
1.7. La administración tributaria municipal.....	16
1.8. Funciones de recaudación y fiscalización de la municipalidad.....	17
1.9. La autonomía municipal.....	18
1.9.1. Aspectos de autonomía municipal.....	20
1.10. El municipio y la corrupción.....	22
1.11. El rol de la municipalidad en el desarrollo humano sustentable.....	23

CAPÍTULO II

2. Derecho privado guatemalteco o compraventas de fracciones de bienes inmuebles.....	27
2.1. Antecedentes históricos del contrato de compraventa.....	27
2.2. La compraventa.....	28

	pág.
2.3. Características de la compraventa.....	28
2.4. Elementos.....	29
2.5. Obligaciones de las partes.....	29
2.6. La compraventa de un bien inmueble.....	31
2.7. Desmembración de la propiedad.....	31
2.8. La compraventa de un bien inmueble con desmembración.....	33
2.9. Exigencias para la compraventa de bien inmueble con desmembración.....	34
2.10. Breve análisis del decreto número 427 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Parcelamientos Urbanos.....	35
2.11. Del problema acaecido en la comuna de San Juan Sacatepéquez, en las compraventas de fracciones de bienes inmuebles.....	38

CAPÍTULO III

3. La propiedad privada y el derecho al aprovechamiento urbanístico en San Juan Sacatepéquez.....	41
3.1. Concepto de urbanismo y derecho urbanístico.....	42
3.2. El derecho urbanístico.....	44
3.3. Normativa histórica romana sobre urbanismo.....	44
3.4. La intervención del Estado y el derecho urbanístico.....	46
3.5. Naturaleza de las ordenanzas municipales.....	47
3.6. Contenido de las ordenanzas municipales.....	48

CAPÍTULO IV

4. Análisis de las tasas y arbitrios municipales.....	51
4.1. Generalidades tributarias de las municipalidades.....	51
4.2. Definición de tasa.....	52
4.3. Naturaleza jurídica de las tasas municipales.....	53
4.4. ¿Qué personas deben pagar las tasas e impuestos municipales?	55

	pág.
4.5. Concepto jurídico de tasa.....	57
4.6. Elementos esenciales de la tasa.....	59
4.6.1. Naturaleza tributaria.....	60
4.6.2. Existencia de un servicio prestado por el Estado.....	60
4.6.3. Naturaleza del servicio.....	60
4.6.4. Divisibilidad del servicio.....	61
4.6.5. Voluntariedad.....	61
4.6.6. Ventaja.....	61
4.6.7. Destino de los fondos.....	62
4.7. ¿Qué son los servicios públicos?	62
4.7.1. La retribución en los servicios públicos.....	64
4.8. Diferenciación entre tasa, impuesto y contribución especial.....	65
4.9. Los arbitrios municipales.....	67
4.10. Una aproximación a un Código Tributario Municipal.....	68
4.11. Municipalidades: Poder político y desarrollo.....	70
CONCLUSIONES.....	73
RECOMENDACIONES.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	77

INTRODUCCIÓN

Uno de los sectores de la administración pública que ha demorado en ponerse acorde con la modernidad y en carrera de la calidad total en prestación de servicios, es indudablemente la municipalidad, refiriéndonos a las municipalidades en general. Los servicios en general que se brindan en estas instituciones dejan mucho que desear.

Podría decirse que son muestra de la ineficiencia alcanzada con experiencia. Sin embargo, es necesario realizar un análisis mucho más serio del por qué la situación actual de las municipalidades y sobretodo de la situación de la administración tributaria municipal y su necesaria modernización. A pesar de este escenario sombrío, los municipios son la vanguardia del proceso de democratización que requiere el país. Cabe manifestar entonces que el desarrollo municipal en general ha sido y es muy incipiente en Guatemala, lo cual indudablemente involucra a todos en sus sistemas.

El objeto de la presente investigación es contribuir con un análisis jurídico que servirá para hallar la naturaleza del pago que se realiza en la municipalidad de San Juan Sacatepéquez del departamento de Guatemala, para extender la autorización municipal para desmembrar un bien inmueble de carácter urbano. Además se abordará el tema de qué negocios jurídicos necesitan la autorización municipal, para poder ser otorgados. Para esto se utilizó el método dialéctico, en virtud de que este recurso metodológico, se apoya tanto en el método inductivo como en el deductivo, lo cual permitirá partir de proposiciones particulares para alcanzar proposiciones generales y viceversa. Además en dicho recurso metodológico se hizo uso del método de análisis ya que los elementos que se investigaron, se sintetizaron y se obtuvieron nuevos puntos de vista. La elaboración de este estudio no fue tarea fácil ya que durante la investigación documental, pudimos notar que se ha escrito poco material en relación al tema; también se utilizó la técnica de fichas bibliográficas para conservar la información encontrada, de tal manera que la recolección de datos es la adecuada, mínima y posible en nuestro medio.

En el primer capítulo, trata el tema de derecho administrativo, administración pública, municipio y el derecho municipal, en el se abarca el concepto, definición de

municipio y las generalidades del municipio de San Juan Sacatepéquez, la importancia y elementos del municipio, los antecedentes de las municipalidades, el concepto y definición de municipalidad, las problemáticas de las municipalidades, la naturaleza y finalidad de las municipalidades, la jurisdicción municipal la administración tributaria municipal, la autonomía municipal, el municipio y la corrupción y el rol de la municipalidad en el desarrollo humano sostenible.

En el segundo capítulo, desarrolla el tema del derecho privado guatemalteco o compraventas de fracciones de bienes inmuebles, los antecedentes históricos del contrato de compraventa, la compraventa, las características de la compraventa, los elementos de la compraventa, la obligaciones de las partes, la compraventa de un bien inmueble, la desmembración de la propiedad, la compraventa de un bien inmueble con desmembración, las exigencias para la compraventa de bien inmueble con desmembración, un análisis del Decreto número 427 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Parcelamientos Urbanos, y el problema acaecido en la comuna de San Juan Sacatepéquez, en las compraventas de fracciones de bienes inmuebles.

El tercer capítulo, relacionado con el tema de la propiedad privada y el derecho al aprovechamiento urbanístico en San Juan Sacatepéquez, se escribe acerca del concepto de urbanismo y derecho urbanístico, del derecho, de la normativa histórica romana sobre urbanismo, de la intervención del Estado y el derecho urbanístico, se escribe acerca de la naturaleza de las ordenanzas municipales, del contenido de las ordenanzas municipales.

El cuarto y ultimo capítulo, concerniente al tema del análisis de las tasas y arbitrios municipales, acá se escribe acerca de las generalidades tributarias de las municipalidades, se define a la tasa, se escribe acerca de la naturaleza de las tasas municipales, se establece ¿Qué personas deben pagar las tasas e impuestos municipales?, se trata el tema del concepto jurídico de tasa, se habla acerca de los elementos esenciales de la tasa, de su naturaleza tributaria, se escribe acerca de los servicios públicos, de la retribución en los servicios públicos; se realiza una diferenciación entre tasa, impuesto y contribución especial, ¿Qué son los arbitrios municipales, y se hace una aproximación a un Código Tributario Municipal.

CAPÍTULO I

1. Derecho Administrativo, administración pública, municipio y el Derecho Municipal

El Derecho Administrativo es la rama del derecho que estudia los derechos y normas del derecho público interno que regulan la organización y la actividad de la administración pública y su control. El Derecho Administrativo es una rama del derecho público porque estudia a la administración como sujeto y por la naturaleza que ésta desarrolla. La administración actúa investida con sus prerrogativas, colocándose en un plano superior frente al particular.

La administración tiene prerrogativas de las que no disponen las personas privadas. En caso de conflicto con los administrados, la administración puede resolver, sin perjuicio de que los primeros puedan recurrir ulteriormente a la instancia judicial. La administración tiene obligaciones que no corresponden a los particulares, así en ciertos casos, tiene la obligación de crear un servicio público, hacerlo funcionar de manera continua y regular, respetando la igualdad de los usuarios en la prestación de tales servicios. El Derecho Administrativo se relaciona con el Derecho Municipal, pues se trata del propio Derecho Administrativo en su aplicación específica a la actividad y relaciones municipales.

Estado de derecho, es la forma de Estado en que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de la administración a la ley. Actualmente es una realidad de convivencia y al mismo tiempo una comunidad con necesidades e interés propios, fundada en la naturaleza social del hombre, compuesta de elementos humanos y materiales, ordenados jurídicamente.

Dicho ordenamiento es creación del Estado en base a su poder de soberanía e imperio. Estado: Es el ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder. Sus elementos son: Población, territorio y poder.

El poder es la acción dirigente de la comunidad, tendiente a la promoción de sus fines. De allí que el Estado como un grupo social máximo, puede ejercer el poder. Ese ejercicio del poder será legítimo si persigue el bien común, por eso en la medida que el poder se desvíe va perdiendo legitimidad.

El ejercicio del poder se justifica por el fin, y una orden no será legítima solo porque formalmente emane del órgano competente, sino que deberá serlo también en su materia, en su sustancia. La legitimidad de origen exige completarse con la de ejercicio, que implica la obligación de hacer lo que en justicia debe ser hecho. El Estado tiene un poder superior al de los entes jurídicos menores como los municipios.

El municipio aparece en la historia de la humanidad como una necesidad indispensable, para nivelar y organizar la convivencia social humana. Esto debido a que creando núcleos sociales denominados municipios, los recursos económicos, políticos, sociales, de infraestructura, entre otros; se canaliza y reparten ordenadamente y previa fiscalización. Esto lógicamente considerando que estos núcleos sociales, están sujetos a prerrogativas consideradas desde la óptica del poder municipal.

En tal sentido es importante conocer la evolución histórica del municipio, porque nos permite primero despejar el interrogante de que porqué el hombre es social, segundo porqué el hombre se une y crea una ciudad, tercero cómo esta ciudad conformado por un conjunto de familias se transforma en municipio, y; esté como cuarto lugar, se configura en la célula principal que crea una nación. En tal sentido se podría señalar que no existe nación, no existe Estado, si en sus partes que lo integra no existe el municipio. En la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma. En la actualidad, la primera y menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas. En las grandes urbes, no existe descampado; en ciertas regiones poco hospitalarias, no hay verdadero centro edificado.

La municipalidad, compuesto por el alcalde y los concejales; en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles. El término jurisdiccional que comprende el municipio o que administra su ayuntamiento.

Cuando la Nación se organiza para desenvolver sus actividades, cuando se canaliza por medio de reglas estables y de órganos dirigentes constituidos previamente, señalando la función de éstos y determinando también de manera estable las facultades, derechos y las prohibiciones que se impone a los miembros del grupo social, ha nacido el Estado, esto es, una entidad jurídica y obliga a hacer vida jurídica a los miembros de la Nación. En consecuencia, de igual manera el municipio se organiza, se desenvuelve, se sustenta en reglas estables, y esta dirigida por diversos órganos dirigenciales, que se conforman por sus respectivas autoridades ediles, encabezados por uno sólo, el Alcalde.

Por todo ello, es indispensable enfocar al municipio en la historia, en tal sentido esta institución como creación humana tuvo sus primeros inicios para muchos estudiosos en Grecia, pero otros en cambio, señalan que sus primeros pasos de creación lo encontramos recién en la edad del Imperio Romano.

El derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y la ciencia del urbanismo. También se dice que el derecho municipal es conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.

Bajo esta denominación o bajo la de derecho local se alude al derecho propio de una población o ciudad. La utilización del término derecho local está vinculada al uso del término complementario, derecho territorial, pero, a nuestro entender, pasa por alto las razones últimas de la formación de aquel derecho que encuentran una mayor

acogida en la denominación de derecho municipal, en cuanto es el resultado de la autonomía municipal en la Edad Media.

Sí puede hablarse, sin embargo, de un derecho municipal romano, como también de un derecho municipal en la época moderna, utilizando el concepto de derecho municipal en un sentido abstracto, sin embargo, nada tienen que ver con lo que se suele acoger bajo esta denominación, surgido, precisamente, en el antiguo ámbito del imperio romano, cuando los poderes políticos que sucedieron a éste en las diferentes provincias, entraron en crisis, abandonando a los diversos grupos de convivencia de su población a su propia suerte. Es éste un fenómeno no típicamente hispano, pues el derecho municipal, bajo otras denominaciones, como es natural, fue conocido en otros países, pero sí típicamente medieval. La debilidad de los poderes políticos existentes en el mundo occidental, unida a la renovación de la vida ciudadana, con el despertar del tráfico mercantil, trajo consigo un florecer del derecho provocado por la misma complicación de la vida social. Los nuevos centros de convivencia creaban en un proceso inevitable nuevos ordenamientos, que, al no sufrir ninguna presión exterior, podían desarrollarse abundantemente, formando un todo de las normas heredadas del pasado y de las nuevas normas, reguladoras de las necesidades nacidas de los centros de población que surgían a la vida. Estos ordenamientos, síntesis de norma y organización, que caracterizan la vida medieval del antiguo espacio imperial romano, logran prevalecer mientras perdura la autonomía municipal. Los albores de la Edad Moderna, presagiadores de la formación del Estado, señalan el momento crítico de los derechos municipales, que habían alcanzado, hacía ya tiempo, sus formulaciones escritas, pero que se veían ahora impotentes para renovarlas. La vida municipal dejaba de ser el centro de convivencia nuclear y la nueva organización de la vida exigía sus derechos. Paradójicamente, la crisis del derecho municipal produce, al mismo tiempo, su hipertrofia normativa. Impotente para crear derecho libremente, por la presión de un poder superior, el municipio se ve abrumado por un cúmulo de normas, cada vez mayor, que regula minuciosamente su vida, pero que no nace de la organización ciudadana. El derecho municipal deja así de ser un ordenamiento jurídico, para devenir una rama del derecho administrativo.

1.1. Concepto, definición de municipio y generalidades del municipio de San Juan Sacatepéquez

Los municipios son entes creados por ley, tienen personería jurídica y son regulados por el derecho público.

También podemos decir que los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

En tal sentido el municipio, es una subdivisión territorial y organismo creado por el Estado, con la finalidad de que los que manejan el aparato estatal, se encuentren más cerca a la población, brindando los servicios públicos eficientemente, haciendo que la comunión Estado-población, sea más cercana, más personal, con énfasis primordial en la satisfacción de los requerimientos que la sociedad prevé, en el espacio geográfico que conforma al municipio.

Entiéndase como entidad básica de igual modo al municipio, que es el núcleo principal de la organización del Estado, es el inicio y el principio, la base, donde se cimienta la administración pública nacional. Es en consecuencia parte del territorio guatemalteco, cuyo ámbito geográfico abarca población, y sobre todo es base geopolítica de la Nación, donde por su naturaleza jurídica se configuran organización, población, territorio y gobierno local. Tienen consecuentemente personería jurídica y son promotores del desarrollo local de su jurisdicción.

Podemos señalar que la organización a que se refiere el presente apartado de la investigación, se connota al hecho de que todo gobierno local deberá ser administrado como una organización, donde participan los alcaldes y concejales, los funcionarios y

los servidores públicos, con fines, objetivos, metas y sobre todo haciendo uso de una administración pública a través de un proceso gerencial, donde los actores de la conducción municipal, cuenten con conocimientos técnicos y profesionales, aunque no muy profundos en todos los temas de la administración pública, pero si los suficientes para manipular y sostener a los municipios con las herramientas que otorga los conocimientos de administración de empresas, economía, contabilidad, entre otros.

En consecuencia debemos mencionar que el municipio, a quien también lo conocemos en la doctrina como gobierno local, es la entidad más cercana al individuo, al ciudadano común, por lo que resulta indispensable que estos deban conocer sus problemas, y planear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno local para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, hacer que se desarrolle la comunidad, para propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los ciudadanos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados. Entiéndase entonces por gobierno, al conjunto de órganos encargados del ejercicio del poder público. Conjunto de instituciones o de individuos que están por encima de los demás, o sea, que ocupan el vértice dentro de la estructura jerárquica total, pero que están al servicio de la población, porque son en fin los que pagan los sueldos a través de los impuestos para tal fin.

Para Cabanellas municipio es, “ayuntamiento. En algunas naciones de América, la casa consistorial. No obstante ello, es importante consignar que la idea de ayuntamiento vino desde épocas de la colonia española, en consecuencia para muchos países iberoamericanos, el municipio es un ayuntamiento, que por lo tanto lo señala en su definición el Dr. Cabanellas. Es la institución y es persona jurídica que en representación del municipio cumple función de gobierno y administración para promover la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos, su bienestar y desarrollo de la circunscripción.”¹

¹ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**. Editorial Cultural Cuzco S.A., Lima-Perú, 1989. Pág. 208.

Mientras que para el Diccionario Jurídico Omeba, conceptualizando puntualmente al municipio señalando: “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. Todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio, y una autoridad común a todos sus habitantes”.² En este punto, cabe establecer que esta definición conjuga tres elementos esenciales que crean, modifican, extinguen o transforman a un municipio, estamos hablando de que los municipios están constituidos de población, territorio y autoridad común.

Ahora bien, que papel juega el Estado con respecto al municipio, el estado en consecuencia se define como: Sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares exteriores. Conjunto de los poderes públicos; acepción en que se asimila con gobierno, del cual se diferencia en cuanto éste constituye la encarnación personal de aquél, su órgano ejecutivo.

La representación política de la colectividad nacional, para oponerlo a nación, en sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres culturales, históricos y sociales regidos por las mismas leyes y un solo gobierno. Y es por así decirlo la comunión de comunas, la interrelación de municipios, la unión de las poblaciones municipales, las que crean al Estado.

Lógicamente al hablar del municipio como parte del Estado, debemos decir que estos se manejan, se conducen por personas, las cuales acertadamente las conocemos como funcionarios y servidores públicos, estas dos definiciones hacen prever los cargos que en los estamentos públicos existen, y sobre todo el trabajo que realizan estas personas para coadyuvar a mejorar los servicios prestados y mejorar de alguna manera

² Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX, Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, 1964. Pág. 961.

las vidas de la población. En este punto cabe mencionar como dice Bielsa: la realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personas que, en sentido lato, son sus agentes, es decir, funcionarios o empleados según el carácter jurídico de la actividad que realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincule con el Estado”.³

San Juan Sacatepéquez es un municipio del departamento de Guatemala, cuenta con una extensión territorial de 242 kilómetros cuadrados, entre sus colindancias se puede mencionar al norte con Granados (Baja Verapaz), al este con San Raymundo y San Pedro Sacatepéquez (ambos del departamento de Guatemala), al sur con San Pedro Sacatepéquez (Guatemala), al oeste con San Martín Jilotepeque y el Tejar (Ambos del departamento de Chimaltenango), así como también con Santo Domingo Xenacoj (del departamento de Sacatepéquez). Es un municipio ubicado a 1,845.10 metros sobre el nivel del mar según el instituto de geografía nacional. Desde la antigüedad es considerado de clima frío, de terreno bastante montañoso y quebrado. Se produce toda clase de frutas y verduras, así como sus flores, han tendió renombre los claveles y crisantemos. Entre las industrias principales, la escala relativamente significativa esta la producción de telas típicas y en algunos momentos el ladrillo, y últimamente la industria de la tapicería y de la carpintería que se ha desarrollado enormemente, sobre todo en los últimos años.

1.1.1. Importancia y elementos del municipio

Su importancia radica en que afronta tres dimensiones claves: A) reforma la estructura del Estado, introduciendo un nivel intermedio: El gobierno regional, dotado de autonomía política, económica y administrativa en el marco de la Constitución Política de la República y la ley; b) abre oportunidades para emprender políticas de desarrollo regional que permitan un desarrollo equilibrado, armónico y sostenible; y, c) abre oportunidades para el fortalecimiento de la democracia por el carácter electivo de sus

³ Bielsa, Rafael. La función pública. Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1960. Pág. 112.

autoridades y por la introducción de mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión gubernamental.

Un municipio se constituye de elementos y se podría decir que sin estos elementos, no existiría el municipio, en consecuencia es de vital importancia de que se conozcan por que son partes constitutivas del municipio. Estos elementos esenciales son: población, territorio, y; organización.

1.1.1.1. Población

No viene ser más que las personas que habitan en la circunscripción de un Municipio. Conforme a las ideas doctrinales es la facultad del hombre de accionar o afectar un lugar para poblarlo, ya sea por fines prácticos o por fines comunes, con el objeto de convivir en armonía social. Comprende pues a la población ser la característica fundamental del municipio, ya que caracteriza por su mayor densidad y por las relaciones de vecindad el eje fundamental del gobierno local. Es preciso señalar que todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, sin esta característica fundamental, no podría existir ninguna delimitación territorial definido como Estado o municipio. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al municipio, por lo que la población esta constituida por un conjunto de personas heterogéneas: Económica y socialmente; pero que los une un mismo idioma, una misma religión, una misma actividad económica, entre otros aspectos sociológicos casi homogéneos, pero lógicamente con las salvedades correspondientes a un país democrático como es Guatemala, donde existe diversas libertades de idioma, religión, etc.

1.1.1.2. El territorio

Existe absoluta coincidencia, entre todas las definiciones, en considerar al municipio como entidad territorial. Sin territorio no puede haber municipio. Ese territorio se caracteriza habitualmente por su escaso tamaño, aunque no deba esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está

produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, ocupando superficies cada vez más extendidas.

El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal, es el territorio del municipio; al igual que el del Estado, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pero forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del Estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una empresa o club, mas no un municipio o un Estado.

1.2. Antecedentes generales de las municipalidades

El instituto jurídico de la municipalidad o municipalización corresponde al moderno sentido del municipio. Durante las centurias anteriores, el que hacer municipal se orientó preferentemente a cuestiones políticas y administrativas; desde el siglo pasado apunta con mayor amplitud hacia el campo económico, en el cual la prestación de los servicios asume formas nuevas. Una de estas formas es la municipalidad, que consiste en que la entidad local realice determinados servicios de naturaleza y con finalidad económicas. Las municipalidades se iniciaron en Europa a mediados del siglo XIX. La ciudad de Manchester en Inglaterra se hizo cargo en 1843 del alumbrado a gas y del establecimiento de aguas en 1847; Liverpool en 1848 y Leeds en 1852. En Italia en 1903, se dictó una ley sobre municipalización, que fue reemplazada por la de 15 de octubre de 1925.

La municipalidad es la creación del poder comunal, para que preste un servicio público o de una actividad industrial, y que tiene por fin, realizar actividades destinadas a ser utilizadas por la población.

1.3. Concepto y definición de municipalidad

Una municipalidad es una institución que se encarga de la administración local en un pueblo o ciudad. Es un órgano similar al ayuntamiento y en algunos países es usado como sinónimo.

En varios países de América, la municipalidad es el organismo que administra una comuna, cantón o distrito. Esta encabezada por un alcalde o presidente municipal y un concejo, todos elegidos por votación popular. En algunos países y ciudades, es también responsable de la administración de la educación y salud pública en su respectivo ámbito territorial. Su presupuesto proviene por lo general de fondos nacionales.

También acá podemos hablar de gobierno municipal o municipalidad. Una municipalidad es una corporación local gubernamental, que puede tener el estatus de una ciudad, un pueblo o una aldea.

1.4. Principales problemáticas de las municipalidades

Hablar de municipalidades es traer una serie de definiciones que vienen asociadas a términos tales como: Corrupción, mala administración, desorden, etc., y eso no deja ser verdad cuando nos enteramos a través de los medios de comunicación sobre la detención de tal o cual alcalde de alguna municipalidad, si nos enteramos sobre las denuncias formuladas por una comunidad o las acciones penales abiertas por el aparato de justicia en contra de alcaldes. Es necesario reconocer que en la actualidad, la mayoría de municipalidades tiene un deficiente sistema de administración tributaria, debido principalmente a que nunca se preocuparon e desarrollar o potenciar esta importante área, a través de la cual se captan los recursos necesarios para que puedan cumplir con sus fines y objetivos en favor de sus comunidades.

1.5. Naturaleza y finalidad de las municipalidades

De acuerdo con lo establecido al en el Artículo 2 del Código Municipal, 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 su distrito. Al hacer el análisis de este artículo podemos decir que las municipalidades son los órganos del gobierno local, que emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les son aplicables las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política de la República, regulen las actividades y funcionamiento del sector público nacional. Las Municipalidades representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentan el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción. De acuerdo a su naturaleza la municipalidad debe cumplir la doble función de gobierno y administración de servicios. En tanto es gobierno; debe normar, definir, planificar, reglamentar, fiscalizar, controlar, sancionar. Como administración; debe organizar, gestionar o entregar en concesión los servicios locales que demanda la colectividad.

La naturaleza del municipio es la condición de la institución municipal. El problema acerca de la naturaleza del municipio reviste marcada importancia, no sólo por su interés teórico, vale decir por la curiosidad intelectual que lleva a resolverlo, sino por la proyección práctica que deriva del tipo de solución que se adopte en orden a la estructura y a las actividades de las instituciones municipales. Planteada en términos sencillos dicha cuestión es la siguiente: ¿El municipio es una institución natural, fruto de la sociabilidad humana, nacida independientemente de la voluntad del legislador, o todo lo contrario, es un producto artificial creado por la ley?

El jus-naturalismo responde afirmativamente a la primera parte de la pregunta; el legalismo a la segunda. Existen además posiciones intermedias. “Según la tesis primeramente citada, la autonomía del municipio y todo el derecho municipal se sustentan en el carácter de la comuna como institución independiente de la voluntad del Estado”⁴; cuando decimos que el municipio se sustenta en el carácter de la comuna como institución independiente de la voluntad estatal, manifestamos que el municipio bien podría existir sencillamente como el grupo de personas de características muy comunes en un mismo territorio, con antecedentes históricos casi iguales. Por ende, todo el derecho municipal sencillamente es la propia legislación de la comuna, independiente de lo que el Estado plasme. En otras palabras, las comunas surgieron antes que el Estado y por eso este no interviene; de acuerdo con la otra doctrina, el municipio “no es más que un órgano, una parte del Estado, y no existe sino en virtud de una delegación estatal, es decir que el Estado controla y legisla desde su origen al municipio. Podríamos decir que esta postura sustenta que las comunas surgen después del Estado”.⁵

La magnitud de este debate se traduce en la sustentación teórica de los dos puntos de vista y extremos y sus posturas legislativas. El pensador del siglo XIX Tocqueville exaltó el valor del jus-naturalismo al expresarse con las siguientes palabras: La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. Es el hombre el que hace los reinos y crea las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.

La escuela jus-naturalista reconoce los postulados de la doctrina del derecho natural de larga y fecunda tradición en Occidente. Los postulados vertebrales han sido sintetizados por Albi en estos tres: a) El Municipio es una sociedad natural, anterior al Estado, que debe ser necesariamente reconocida por éste donde quiera que exista; b) las relaciones de vecindad constituyen la base natural del municipio y determinan la forma de convivencia social; c) el carácter natural produce, como consecuencia

⁴Paz Sime, Miguel Ángel. “**Naturaleza del municipio**”. <http://www.monografias.com>; Creado el 24 de marzo de 2001; Consultado el 15 de mayo de 2008.

⁵ Kelsen, Hans. **Teoría general del Estado**. 1ª Edición; Editorial Paidós; Buenos Aires, Argentina, 1981. Pág. 242

indeclinable, que el grupo social a que nos referimos posea una peculiar personalidad, una vida propia, un derecho natural al autogobierno, a la “autonomía”, en una esfera de la vida humana total.

El pensador del siglo pasado, Ahrens, discípulo de Krause, que tanta influencia tuvo en España e Hispanoamérica, define el municipio como “el segundo grado de las sociedades que abarcan todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político; es, por el contrario una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida”.⁶

El jurista español, García Oviedo afirma que el municipio “es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos. Otro jurista español afirma que el municipio no es una delegación del Estado nacional ni la consecuencia de un contrato entre varias familias. Simplemente, el municipio se forma mediante la atracción que, como un centro ideal de fuerza, ejerce sobre un cierto de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de ese centro común, y se constituyen en órganos y representantes suyos.

Existen objeciones dirigidas contra la corriente jus-naturalista, que básicamente surgen de la confusión entre la base natural y la regulación jurídica del municipio. La primera es independiente del Estado, la segunda se incorpora dentro del Derecho. En buen castellano, la tesis jus-naturalista afirma que el municipio es una sociedad natural y espontánea; que se sustenta en las relaciones de vecindad que existen entre sus integrantes; que persigue fines propios, y que su gobierno se orienta a la satisfacción de las necesidades que le son peculiares.

“Cuando en una agrupación espontánea y natural de personas se impone la imprescindible necesidad de una organización administrativa, jurídica y política, y ésta

⁶ Hortelano, Pedro Rodríguez. **Curso de derecho natural o filosofía del derecho.** (s.e.), Madrid, España, 1878. Pág. 507.

es reconocida por el Estado, mas no creada por éste, se produce entonces el fenómeno sociopolítico tomando las bases de la sociedad natural llamada Municipio, para formar un gobierno local. El municipio, en razón de su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”.⁷

Hans Kelsen, es el más connotado representante contemporáneo de la Escuela Legalista, sostiene que el municipio se halla subsumido dentro de la totalidad del orden jurídico y que no existe sino en virtud de una delegación estatal. Kelsen pretende dos proposiciones: La ilegitimidad de la antítesis entre la administración autónoma y la administración estatal y la carencia de personalidad jurídica por parte de los llamados cuerpos autónomos. Afirma el autor de “Teoría Pura del Derecho” que la doctrina dominante sobre la autonomía, separa dos órdenes distintos: La administración estatal y la administración autónoma, que es colocada al margen del Estado. Pero sucede que en gran número de casos, el Estado se limita a ordenar una materia administrativa mediante una ley, dejando la ejecución de la misma a cargo de una corporación autónoma. Kelsen expresa que a esta actividad se le denomina autonomía y a los órganos encargados de ejercitarla cuerpos autónomos. El error principal de Hans Kelsen radica en la confusión del municipio como realidad natural, con la regulación jurídica del municipio. Las normas que constituyen el derecho municipal objetivo no son la institución municipal en sí. En conclusión, la postura legalista nos manifiesta que el municipio no puede existir si es que el Estado no reconoce su existencia, que la sencilla agrupación espontánea no constituye municipio, lo único que es necesario, es que el Estado cree ese ordenamiento en forma de gobierno local.

1.6. La jurisdicción municipal

Las municipalidades ejercen jurisdicción o tienen alcance para intervenir en los asuntos que les compete de acuerdo al Artículo 4 del Código Municipal, el cual establece que la municipalidad tiene jurisdicción en el propio municipio; en las entidades

⁷ Revista de la Facultad de Derecho de Universidad de Maracaibo, “Ofensa y Defensa de La Escuela Sociológica del Municipio”. Año II, No.4, Enero-Abril, Venezuela, 1962. Págs. 57-58.

locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: Aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente; los distritos metropolitanos y en las mancomunidades de municipios.

1.7. La administración tributaria municipal

El Artículo 255 de la Constitución Política de la República, regula lo concerniente a los recursos económicos del municipio, y establece que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y presta los servicios que les sean necesarios. La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la propia Constitución Política de la República, a la ley y a las necesidades de los municipios. Por su parte el Artículo 239 de la norma constitucional antes referida establece que 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.

De lo anteriormente mencionado podemos concluir en lo siguiente: Los tributos comprenden: Impuestos, contribuciones y tasas. En ese sentido, los gobiernos locales sólo pueden crear, modificar, y suprimir contribuciones y tasas o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que la ley señala. Los gobiernos locales no pueden crear, modificar, suprimir ni exonerar de los impuestos que por excepción la ley les asigna, para su administración. En ese orden de ideas, la administración tributaria municipal, es el órgano del gobierno local que tiene a su cargo la administración de los tributos dentro de su jurisdicción, teniendo en consideración para tal fin las reglas que establecen el Código Tributario y la Constitución Política de la República. Asimismo, se constituye en el principal componente ejecutor del sistema tributario y su importancia esta dada por la actitud que adopte para aplicar las normas tributarias, para la recaudación y el control de los tributos municipales.

1.8. Funciones de recaudación y fiscalización de la municipalidad

La función de recaudación debe tener en cuenta tanto la recepción de información por parte del contribuyente, así como de las fechas de vencimiento por tipo de tributo. También es importante prestarle la debida atención a los formularios que se utilizan para el pago de tributos. En ese sentido es recomendable que las fechas de vencimientos de los tributos tengan fechas homogéneas a efectos de que los contribuyentes no acudan varias veces a realizar diferentes pagos o presentar declaraciones, con lo cual se evitarían congestiones estableciendo un cronograma por cada tipo de contribuyente. Sin embargo, es necesario destacar que en épocas en que la situación económica del país no es la más óptima, dicha acción no es recomendable, porque se acumularían una serie de compromisos tributarios por parte de los contribuyentes en fechas similares.

Asimismo, es necesario que se pueda manejar con suma facilidad las modificaciones de fechas vencimientos de pago que se realizan por cualquier motivo, a efectos de evitar el cálculo de intereses y la aplicación de multas. Otro punto importante a tener en cuenta es la forma de recaudación. Cómo es que se debe recaudar. Ésta deberá realizarse a través del sistema financiero, aprovechando la infraestructura física que posee la municipalidad; para lo cual se deberá firmar los convenios de recaudación pertinentes, contar con los sistemas informáticos que permiten tanto transferir a los bancos las deudas como recepcionar información de éstos sobre la cancelación de tributos. Esto implica también contar con un sistema informático que permita realizar auditorías de pago de tributos realizado a través del sistema financiero.

Cabe mencionar que los sistemas de recaudación deben contemplar todas las posibilidades de poder detectar a los contribuyentes que no cumplan con sus obligaciones en las fechas previstas, con la finalidad e realizar la emisión de los valores correspondientes.

La función de fiscalización es aquella mediante la cual se determina el incumplimiento de las obligaciones tributarias que tengan los contribuyentes, realizando un conjunto de acciones y tareas para obligarlos a cumplir con sus deudas. Si bien es cierto que el objetivo es que todos los contribuyentes cumplan cabal, oportuna y espontáneamente por otro lado, es cierto que el control tributario ejercido por la administración municipal es material y humanamente imposible que se haga sobre todos los contribuyentes. Por esta razón la administración tributaria municipal debe ejercer su función fiscalizadora en forma selectiva, es decir tomar un grupo de contribuyentes del universo existente, para verificar su grado de cumplimiento. Para ello puede adoptarse criterios como:

- La importancia fiscal de los contribuyentes (grandes, medianos o pequeños);
- La actividad económica desarrollada;
- Ubicación geográfica, etc.

La función de fiscalización debe ser permanente con la finalidad de difundir y crear un real riesgo para los contribuyentes; asimismo, debe ser sistemática, porque con el diseño y ejecución de un adecuado plan de fiscalización selectiva, aunque lenta pero progresivamente, lograr fiscalizar a un mayor número de contribuyentes. Esto último tiene una mayor posibilidad con la ayuda y apoyo de un sistema informático que agilice el cruce de información. La elaboración de los planes de fiscalización deben estar basados sobre elementos eminentemente técnicos y que no impliquen la violación del principio de legalidad

1.9. La autonomía municipal

Este criterio de autonomía municipal es de suma importancia para la consecución exitosa de un gobierno municipal, acorde con los requerimientos sociales que solicitan los pueblos dentro de una nación. Como ha de entenderse toda nación tiene soberanía

nacional, mientras que los municipios sólo tienen autonomía, por lo que es necesario definir que es autonomía municipal, precisamente para encuadrar dos temas que por su naturaleza son distintas.

Se entiende que autonomía es aquella facultad que posee una población para dirigir sin tutelaje extraño los intereses específicos de su vida interna, que puede expresarse en la creación de instituciones políticas propias para los espacios donde conviven. Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende bajo ciertos conceptos. Potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios.

La doctrina ha determinado cuatro principios básicos que hacen a la autonomía municipal, ninguno de las cuales pueden ser suprimidos sin perjuicio de la integridad de dicho poder; estos son: a) elección de sus propias autoridades y potestad normativa para producir legislación municipal (autonomía política); b) organización de los servicios públicos locales y prestación de tales servicios (autonomía administrativa); c) creación de rentas e inversión de las mismas (autonomía financiera); y d) garantía de que sólo judicialmente podrán impugnarse las resoluciones y demás actos de sus autoridades realizadas en el ejercicio de sus funciones que a éstas le son propias (garantía judicial de la autonomía).

El sistema ideal de relaciones Estado-Municipio, (sea cual sea la corriente jus-filosófica), se da en la convivencia de un Estado democrático y descentralizado con un municipio autónomo.

La autonomía es una prerrogativa que la Constitución Política de la República reconoce a favor de determinadas personas de derecho público interno para designar sus órganos de gobierno y realizar las funciones que les son inherentes, sin depender de ninguna otra persona o entidad.

La soberanía es el poder absoluto que corresponde al Estado de modo exclusivo, para organizarse y dirigirse de acuerdo con su voluntad incoercible e incontrastable. En los estados democráticos, la soberanía emana del pueblo y se ejerce en su nombre. Mientras la soberanía pertenece al Estado, la autonomía corresponde a otras entidades públicas; mientras la soberanía no admite tutela alguna, cabe la posibilidad de controlar el ejercicio de las funciones de los entes autónomos.

En el caso de los municipios, la Constitución Política de la República les confiere la autonomía y la reconoce, puesto que el municipio es institución válida por sí misma. No existe, por lo tanto, relación de subordinación de los municipios con relación al Estado. Cada cual realiza sus funciones dentro de la esfera de competencia que le es propia.

1.9.1. Aspectos de autonomía municipal

La autonomía principal comprende según Wilcox, los siguientes poderes: “Primero: La municipalidad tiene el derecho de elegir de entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de aplicar las leyes de la localidad. Segundo: La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines del gobierno. Tercero: La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera del gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.”⁸

Los postulados que constituyen el contenido de la autonomía municipal son:

- La ciudad que no es una división territorial, sino un gobierno local, debe poseer facultades para decidir por sí misma su propia política y organización;
- A la ciudad le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales dentro de sus propios límites;

⁸ Wilcox, Greca. **The American City: A problem in democracy.** Tomo II, (s.e.), (s.l.i.), (s.f.), Pág. 58.

- Dentro de esos límites debe ejercitar dichos poderes de gobierno en cuanto no se oponen a la Constitución o a las leyes del Estado;
- Los electores del municipio deben gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local;
- Debe haber una política municipal, diferenciada de la del Estado.

El municipio es el autogobierno o potestad de regir libremente sus asuntos propios en los siguientes asuntos: Elegir sus propios gobernantes; organizar su funcionamiento interno; imponer contribuciones locales; capacidad de elaborar y administrar su propio presupuesto; posibilidad de contratar empréstitos; derecho de hacerse cargo de la prestación de servicios públicos de carácter local; y garantía de que sólo judicialmente podrá cuestionarse la validez de sus acuerdos.

La esencia de la autonomía municipal podría ser considerada y enumerada de la siguiente manera:

- Elección de sus propias autoridades (autonomía política);
- Organización de los servicios públicos locales y prestación de tales servicios (autonomía administrativa);
- Creación de rentas e inversión de las mismas (autonomía financiera); y
- Garantía de que sólo judicialmente podrán impugnarse las resoluciones y demás actos de sus autoridades realizadas en el ejercicio de las funciones que a éstas les son propias (garantía judicial de la autonomía).

Sin embargo, podríamos preguntarnos lo siguiente, ¿cómo nos atrevemos a afirmar que el municipio no está subordinado a la soberanía del Estado, si claramente en la jerarquía de leyes se presenta a la norma constitucional como la norma suprema?

La respuesta es la siguiente: Efectivamente, la constitución es la norma suprema, la norma ápice del ordenamiento jurídico, y las ordenanzas municipales (norma con mayor rango municipal) las encontramos como norma con fuerza de ley. Pero, ¿eso

significa subordinación? Ni política ni administrativamente, a lo sumo quizá jurídica o legalmente. Es posible que exista una diferencia de rango en el ordenamiento jurídico, entre las normas promulgadas, por lo que la Constitución se encuentra por encima, pero eso no significa que una institución esté por encima de otra. Lo que sí podemos afirmar con certeza es que el Estado es soberano y el Municipio es autónomo, y son en ciertos casos interdependientes y en otros no.

En conclusión, la autonomía municipal es un hecho, frente a la soberanía del Estado. Pues son entidades distintas, y en lo que respecta a su origen ¿Qué entidad fue primero?, aún no se puede afirmar con certeza.

1.10. El municipio y la corrupción

Como todo acto de la humanidad, el municipio esta direccionado por personas, las mismas que muchas veces caen en actos de corrupción, esto se debe a que la tan famosa corrupción se ha convertido en el fenómeno generalizado, contagioso e invencible de nuestra época, un problema en el que ha caído la sociedad actual, generalmente por la falta de valores, dada la precaria formación ética que ofrece el sistema educacional, por el afán de dinero fácil, por la ley del menor esfuerzo, etc., es decir, por razones o causas que toman al dinero como la medida de todas las cosas, y que a la vez dan como resultado una inmoralidad administrativa, puesto que están vinculadas, esto es, la una es consecuencia de la otra.

El diccionario de la Real Academia Española, define a la corrupción como la acción y efecto de corromper o corromperse. Alteración, soborno o vicio en las cosas materiales. De éste concepto, sobre todo respecto a la primera parte, ha surgido la frase sumamente común de “tan corrupto es el que da como el que recibe” y que incluso haciéndose eco de ello la ley sanciona con dureza a ambas partes.

Los factores que conducen al estado de corrupción se pueden resumir en cuatro:

- Sensualidad del poder: Para alcanzar el poder todo vale, el poder nos atrae, se pierde el control de los modos éticos de la conducta.
- Hedonismo y la ambición de riqueza: En nuestra sociedad la mayor cantidad de bienes materiales da prestigio, lo vemos como una virtud, algo digno de admiración (en lugar de reprocharlo).
- Inactividad, inoperancia o desnaturalización funcional de los organismos de control y de sanción, establecidos con la consiguiente impunidad; por ejemplo lo voy a hacer, si no me va a pasar nada, al otro no le pasa a mí tampoco.
- Falta de opinión pública: La opinión pública es muy importante (generalmente no se equivoca), y la prensa es la encargada de transmitirlo. La opinión pública, por silenciosa, por falta de conocimiento, por indiferencia, esto es un modo de permitir la corrupción, por eso si tiene como expresarse, como manifestarse, podría entonces poner frenos, esto se logra a través de la prensa.

Los dos primeros factores se encuentran en la intimidad del propio sujeto y es controlable por el mismo, los otros dos son ajenos al sujeto son controlables desde afuera por la sociedad.

La corrupción en la función pública, es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida esta como la entera actividad del Estado, esta no es solo las funciones del poder ejecutivo como poder administrador, sino en el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, nacionales y municipales, frente al comportamiento de sus titulares o al de terceros destinatarios o no del acto funcional.

1.11. El rol de la municipalidad en el desarrollo humano sustentable

La finalidad general de la acción política es la promoción del desarrollo en un marco de democracia, equidad y respeto a los derechos humanos. Entendemos por

desarrollo el incremento sostenido de la producción de bienes y servicios en un territorio determinado, que tiene por efecto un aumento equitativo del bienestar de sus habitantes, en un ambiente de refuerzo de las identidades y cultura, de ampliación de la democracia, de respeto a los derechos humanos y de equidad de género. El desarrollo debe ser sostenible, en su triple acepción: Preserva el patrimonio cultural (la identidad), el patrimonio natural (el medio ambiente) y se origina en la energía de sus propios habitantes (la producción). El desarrollo sostenible es básicamente endógeno, es decir se sostiene en las iniciativas, recursos, capacidad emprendedora y de apropiación del progreso técnico de los agentes del propio territorio o comunidad.

El concepto de desarrollo ha evolucionado progresivamente. Sin embargo, este proceso ha tenido un carácter polémico y conflictivo. Dos visiones centrales se han disputado la primacía: El concepto de desarrollo basado en los dinamismos del mercado. Para el liberalismo económico, la base del desarrollo es la iniciativa privada, es decir, la capacidad emprendedora de los individuos cuya condición de funcionamiento es el respeto a la libertad económica y a la propiedad privada. El mecanismo regulador natural de la economía es el mercado funcionando libremente. El Estado debe intervenir lo menos posible, dejando al mercado la fijación de los precios de los bienes, incluidos el costo de la fuerza de trabajo, el interés del dinero y el valor de la moneda. Sin embargo, el Estado debe asegurar la provisión de ciertos bienes públicos como la justicia y la seguridad ciudadana, la infraestructura esencial y los servicios básicos; aunque algunos de estos bienes y servicios puedan ser producidos más eficientemente por el sector privado.

El concepto de desarrollo basado en la acción reguladora del Estado. Afirma que el mercado, dejado a su espontaneidad, no garantiza la equidad, la preservación del medio ambiente o el funcionamiento estable y participativo de la democracia. Luego, el Estado debe intervenir de manera selectiva, tanto para asegurar los necesarios equilibrios económicos, sociales y ambientales, preservar la autonomía de la nación frente a la economía internacional, como para fortalecer y ampliar la democracia. Como el desarrollo requiere de equilibrios sociales más delicados que aquellos necesarios

para el buen funcionamiento de la economía, es indispensable el rol activo, regulador y compensador del Estado.

Sin duda, ambos puntos de vista tienen parcialmente razón. Sobre todo si se considera que son expresión de grupos sociales diversos. Los empresarios y productores tienden a sentirse más identificados con las ideas liberales y piden menos intervención estatal, en tanto que trabajadores y grupos medios prefieren más acción pública, al sentirse desprotegidos ante el libre funcionamiento del mercado. No obstante, parece ser efectivo, como afirma el liberalismo, que el exceso de intervención estatal traba a los agentes económicos y refuerza las conductas pasivas y dependientes. Pero igualmente es válida la afirmación de que el mercado, dejado a su libre desenvolvimiento, es ciego: No garantiza la equidad, ni ayuda a la preservación del ambiente. Tampoco asegura la autonomía nacional, ni el funcionamiento pleno de la democracia.

En la década de los noventa surgen algunas reflexiones novedosas que sin negar valores y verdades presentes en ambas propuestas centran su preocupación en la persona del ciudadano al que está dirigida la acción del desarrollo. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, propone el concepto de desarrollo humano: El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.

En síntesis, para que haya efectivo desarrollo la gente debe tener cierta situación básica de bienestar (alimentación, salud), adecuados conocimientos y destrezas (cultura, educación), oportunidades de acción (democracia, libertad) y, además utilizar creativamente sus recursos (producción, comercio). En consecuencia, el desarrollo no

sólo tiene como objeto al ser humano, sino que el ser humano es el principal agente del desarrollo.

CAPÍTULO II

2. Derecho privado guatemalteco o compraventas de fracciones de bienes inmuebles

2.1. Antecedentes históricos del contrato de compraventa

Antes de iniciar es necesario tener en cuenta que el Derecho Romano no es un cuerpo jurídico homogéneo con una orientación uniforme, obra de un legislador, sino el resultado de un larguísimo proceso de evolución histórica que pudiera iniciarse en el año 753 antes de Cristo; partiendo de lo anterior, se discute si los romanos entendieron el contrato como una forma genérica productora de obligaciones o bien si, en realidad, conocían nada más ciertos contratos especiales. Demófilo de Buen, afirma que del Digesto, atribuido a Ulpiano, se infiere una concepción de contrato que, según ella, contrato es la convención productora de acción, por tener nombre de contrato o causa civil de obligar. Del mismo Digesto, se invoca un texto, del cual se desprende la idea de que hay contrato cuando hay cambio de promesas o promesas cambiadas, pero en oposición a esto, hay otro texto, del mismo, que dice que hay contrato donde hay cambio de una prestación por una promesa.

El origen de la compraventa está en las permutas, porque antiguamente no existía el dinero; por tanto, se tenía que buscar quién necesitaba lo que le sobraba a otra persona y quién tenía lo que a uno le hacía falta, labor un tanto difícil, por lo que se eligió un material cuya valoración pública y perpetua evitase, mediante la igualdad de la cuantía, las dificultades de la permuta, esta materia es el dinero, desde entonces no constituyen ambas cosas mercancías, sino que una de ellas se denomina precio. Así ya tenemos a la compraventa bien diferenciada del cambio o permuta: En esta se da mercancía y se recibe mercancía, los papeles de las partes son idénticos; en la compraventa se da mercancía por una de las partes (el vendedor), y por otra (el comprador), se hace entrega del precio, siendo diferentes las obligaciones de las partes en el contrato.

En este contrato podemos apreciar el progresivo desarrollo del Derecho Romano, la mas antigua forma de realizar una operación que tuviera por finalidad transmitir un bien a otra persona mediante una contraprestación, fue el acto material de trueque o permuta, pero esa forma trajo inconvenientes y ello dio lugar a que se diera una nueva forma de cambio: Metales preciosos hasta luego llegar a la moneda.

Asimismo en un principio la compra-venta iba acompañada de formalidades por lo que era una especie de mancipatio, pero al finalizar el período republicano y con la preponderante influencia del ius gentium se configura el contrato consensual de compra-venta como medio productor de obligaciones que el Derecho Civil tituló otorgándole dos acciones: Actio venditi: Acordada al vendedor y actio empti: Concedida al comprador.

2.2. La compraventa

Por el contrato de compraventa, el vendedor se obliga a transferir la propiedad de un bien al comprador, y éste a pagar su precio en dinero. Todo contrato de compraventa debe contener la determinación precisa del bien materia de la venta, el precio y las obligaciones del vendedor y del comprador.

La compraventa es un contrato en virtud del cual uno de los contratantes, llamado vendedor, se obliga a transferir el dominio de una cosa o un derecho a otro, llamado comprador, quien a su vez se obliga a pagar un precio cierto y en dinero.

2.3. Características de la compraventa

Este contrato tiene las siguientes características:

- Traslato de dominio, pues un contratante se obliga a transferir la propiedad de una cosa o derecho, y el otro se obliga a pagar por ellos.

- Principal, porque no depende de ningún otro contrato.
- Bilateral, pues produce derechos y obligaciones para ambas partes.
- Oneroso ya que otorga provechos y gravámenes recíprocos.
- Conmutativo generalmente, ya que la cuantía de las prestaciones es cierta y determinada desde la celebración del contrato.
- Formal
- Instantáneo
- De tracto sucesivo ya que los efectos del contrato se producen a través del tiempo.
- Voluntario

2.4. Elementos

El contrato de compraventa tiene elementos esenciales, los cuales son:

- Consentimiento, que es el acuerdo dos o más voluntades para transmitir el dominio de una cosa o derecho a cambio de cierto precio y en dinero.
- Objeto, que puede ser directo o indirecto. El directo es la transmisión del dominio de una cosa o derecho y pagar un precio cierto y en dinero. El indirecto está constituido por la cosa y el precio.

2.5. Obligaciones de las partes

Las obligaciones del vendedor, en el contrato de compraventa son:

- Transmitir el dominio de la cosa vendida
- Conservar la cosa hasta el momento de su entrega al comprador
- Entregar la cosa
- Responder de los vicios o defectos ocultos de la cosa vendida.
- Garantizar una posesión pacífica.
- Responder del saneamiento para el caso de evicción.
- Pagar por mitad los gastos de escritura y del registro, salvo convenio en contrario.
- Pagar los gastos de la entrega de la cosa vendida.
- Obligaciones fiscales del vendedor

Las obligaciones del comprador que nacen en el contrato de compraventa son:

- Pagar el precio (tiempo, lugar, monto, consecuencias, prescripción)
- Pagar intereses
- Recibir la cosa comprada
- Pagar por mitad los gastos de escritura y registro, salvo convenio en contrario
- Pagar los gastos de transporte o translación, salvo convenio en contrario
- Obligación de pagar el impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- Impuesto al Valor Agregado

2.6. La compraventa de un bien inmueble

En los bienes inmuebles tenemos el terreno y todo lo que se le adhiere de manera fija y permanente. Los bienes inmuebles pueden serlo por su naturaleza, como el terreno y sus construcciones.

La compra de un bien inmueble, en especial de una vivienda o apartamento, constituye una operación económica importante para cualquier persona o familia. En estas operaciones concurren factores muy complejos, de tipo constructivo, urbanístico, jurídico (posibles cargas, autorizaciones, gravámenes y titularidad), de carácter fiscal, financiero, de correcta valoración en el mercado, de expectativas de futuros gastos, etc.

El contrato de compraventa de un bien inmueble debe contener además de lo expuesto, la ubicación exacta del inmueble, el área, linderos y medidas perimétricas, y los datos de inscripción en los Registros de la Propiedad Inmueble.

En cuanto a la entrega del bien, es habitual que ésta se produzca en el momento de cancelación del precio y haciéndose entrega oficial de las llaves del inmueble; sin embargo, ello no es óbice para que la entrega se produzca con antelación o posteriormente al acto de suscripción de la escritura pública. Suele producirse la entrega con antelación a efectos de que el comprador vaya acondicionando el inmueble, o bien pactarse la entrega para fecha posterior, sujeta a penalidad en caso de incumplimiento.

2.7. Desmembración de la propiedad

Durante la vigencia del Derecho Romano, se definía la propiedad como el derecho de gozar y disponer de las cosas con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes.

El derecho de propiedad tiene como características el que es: Limitado, exclusivo y perpetuo. Es limitado porque el Poder Público puede reducirlo, expropiarlo, marcarle modalidades que vayan a redundar en un mayor beneficio social. Es exclusivo, porque le pertenece al propietario o propietaria, con exclusión de los demás. Sólo el que tiene el derecho de propiedad sobre una cosa puede usarla, disfrutarla y disponer de ella. Le pertenece en exclusiva y puede usarla, disfrutarla y disponer de ella. Le pertenece en exclusiva y puede venderla, donarla o gravarla. Es perpetuo el derecho de propiedad porque no es limitado en el tiempo, y por ello el dueño de una cosa puede tenerla consigo hasta que muera, y disponer de ella mediante testamento para cuando muera.

De la propia definición, podemos ver que el derecho de propiedad tiene dos elementos fundamentales; el usufructo o derecho de usar y disfrutar de la cosa. A este elemento también se le puede identificar como dominio útil. El otro elemento es la disponibilidad de la cosa, o sea, el derecho de vender o enajenarla, también se le conoce como nuda propiedad o dominio directo.

Teniendo en consideración lo anterior cuando hablamos de la desmembración de la propiedad, que es cuando el propietario de una cosa, tiene los elementos antes enunciados, o sea el dominio útil o usufructo, y el dominio directo o nuda propiedad, por tanto, el dueño de una casa, puede usarla, habitarla o rentarla, y puede venderla.

Pero hay casos en que estos dos elementos o derechos que componen la propiedad, pueden tener titulares diferentes, como en el caso de que un testamento, el autor del mismo, declare que es su voluntad dejarle en herencia a su esposa, el usufructo y a sus hijos la nuda propiedad de los bienes que formen la masa hereditaria.

En este ejemplo, la propiedad se desmembra; los elementos o miembros que la integran, se dan a diferentes titulares o dueños, por tanto, siguiendo el ejemplo propuesto, la esposa al ser sólo usufructuaria, únicamente puede usar y disfrutar del edificio que dejó su marido fallecido y con base en ese usufructo puede ella habitar un departamento y rentar el resto, percibiendo ella los frutos o sea lo que le paguen por

renta los inquilinos, y los hijos serán sólo dueños del edificio en sí, pero no de los frutos, es decir, ellos no podrían rentar el edificio, sino su madre por ser la titular del usufructo. Y sólo se consolidará el derecho de propiedad de los hijos cuando le compraran a su madre el usufructo o cuando muera ella.

La desmembración de la propiedad no debe confundirse con la co-propiedad, pues ésta consiste en que una cosa tenga dos o más propietarios. Pero esa co-propiedad se ejerce sobre los dos elementos, o sea que los co-propietarios o condueños tienen derecho tanto sobre el uso y goce y sobre la disposición de la cosa.

2.8. La compraventa de un bien inmueble con desmembración

Conocido como escritura pública, es aquel que está intervenido por Notario, quien, además de asesorar a las partes, garantiza la legitimidad de las firmas y da fe pública de la fecha y contenido de la compraventa: Este documento público es el necesario para poder inscribir la operación en el Registro de la Propiedad. Para mayor garantía del adquirente es aconsejable formalizar la adquisición en escritura pública, procediéndose seguidamente a la inscripción en el registro.

Tendiendo ya claros lo que es la compraventa y sobre la propiedad podemos decir que el contrato de compraventa de bien inmueble con desmembración es da cuando se desea vender solo una parte del bien inmueble, o sea, una porción del mismo.

Para realizar esta clase de contratos es necesario no solamente cumplir con lo establecido en el Código Civil y el Código de Notariado sino también lo regulado en la Ley de Parcelamientos Urbanos, decreto 1427 del Congreso de la República, que exige la partición o desmembración de un bien inmueble urbano debe contar con la respectiva autorización municipal para desmembrar. En la práctica registral no exigen la autorización, cuando la desmembración se hace para si mismo.

La desmembración del bien inmueble, se puede hacer de dos formas:

- Desmembración a favor del mismo dueño, para formar un nuevo cuerpo y una nueva finca con número diferente de la finca matriz. En este caso solo comparece el propietario del bien inmueble en la escritura pública y otorga la desmembración, para si mismo, ya que tanto la finca matriz como la nueva, resultan a su nombre en el Registro de la Propiedad, y en otra escritura vende la finca desmembrada. Esta desmembración a favor de sí mismo es de utilidad cuando se va vender la fracción, pero se desconoce al comprador. En el Registro de la Propiedad esas fincas desmembradas tienen número propio.
- Cuando la desmembración se realiza dentro de la misma escritura de la venta. Es este caso, en la misma escritura de la compraventa se lleva a cabo la desmembración, compareciendo el vendedor y el comprador.

2.9. Exigencias para la compraventa de bien inmueble con desmembración

Existen algunas exigencias y obligaciones previas al otorgamiento de la escritura pública de compraventa de bien inmueble con desmembración, las cuales son:

- Las cédulas de vecindad de los otorgantes, si no son del conocimiento del Notario.
- El título donde se acredita la propiedad del bien inmueble objeto de la desmembración.
- En primer lugar, el futuro comprador debe asegurarse de la titularidad del vendedor, así como del régimen y situación jurídica del inmueble (si es libre o está acogido a protección oficial, si se rige por el régimen de propiedad horizontal o el de multipropiedad, existencia de cargas o gravámenes como hipotecas, embargos, etc.)

- La comprobación en el Registro de la Propiedad tiene por finalidad asegurarse de que el inmueble que se compra coincide con el que aparece inscrito; es por ello conveniente tomar buena nota de los datos de la situación, titularidad, superficie, cuota de comunidad asignada a efectos de participación en los gastos de mantenimiento y servicios del inmueble, etc.
- El plano de la finca a formarse
- La autorización municipal para desmembrar
- El comprador del bien inmueble debe comprobar que éste ha sido construido cumpliendo todas las normas urbanísticas y ordenanzas municipales, en especial que ha obtenido la correspondiente autorización municipal que supone la existencia de proyecto de construcción aprobado y conforme al plan urbanístico vigente, etc.)

2.10. Breve análisis del decreto número 427 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Parcelamientos Urbanos

En este apartado de la investigación, nos enfocaremos en lo que regula la Ley de Parcelamientos Urbanos en relación al tema planteado. De acuerdo al Artículo 1 de ese cuerpo normativo el parcelamiento urbano es la división de una o varias fincas, con el fin de formar otras de áreas menores. Tal operación debe ajustarse a las leyes y reglamentos de urbanismo y a los planos reguladores que cada municipalidad ponga en vigor de conformidad con la autonomía de su régimen. Su Artículo 2 regula que toda persona individual o colectiva que directa o indirectamente se dedique con ánimo de lucro a efectuar operaciones de las conceptuadas en el artículo anterior, queda obligada a registrarse en la municipalidad a cuya jurisdicción corresponda el inmueble que se va a parcelar.

Por su parte el Artículo 3 de tal cuerpo normativo establece que las disposiciones de la presente Ley de Parcelamientos Urbanos son de orden público y de interés social,

siendo nulos ipso jure los contratos que en todo o en parte las disminuyan, restrinjan o tergiversen.

Otro apartado importante es el que regula el Artículo 4, en donde establece que las personas comprendidas en el Artículo 2 de esa ley deberán solicitar autorización a la municipalidad jurisdiccional, donde se encuentren el o los inmuebles destinados a ser parcelados. A toda solicitud de autorización deberán acompañar lo siguiente:

- Certificación de fecha reciente expedida por el Registro General de la Propiedad Inmueble correspondiente, haciendo constar la primera y última inscripción de dominio, desmembraciones, gravámenes, anotaciones o limitaciones del inmueble o Inmuebles que se pretenda parcelar;
- Testimonio de la escritura pública que establezca la personería con que actúa el solicitante, en su caso;
- Promesa formal de garantizar la construcción o el pago de las obras de urbanización y demás que establezcan los reglamentos o disposiciones de la municipalidad respectiva; y
- Planos del parcelamiento urbano que contenga la distribución de los lotes, vías públicas o áreas de uso común y de servicios públicos, debidamente acotados y en curvas a nivel, así como localización del parcelamiento en relación con la cabecera municipal de que se trate, marcando las vías de acceso y su ajuste a los planos reguladores. Los planos que se presenten deberán ceñirse a las condiciones y requisitos que establezcan los reglamentos o disposiciones de la municipalidad autorizante. Los planos deberán ser certificados por ingeniero colegiado.

Una vez cumplidos los requisitos anteriores, la municipalidad correspondiente acordará la autorización para llevar a cabo el parcelamiento, pero la venta de las fracciones de terreno se sujetará a nueva autorización.

El Artículo 5 de la Ley de Parcelamientos Urbanos, establece que las ventas de fracciones de terreno sólo podrán efectuarse con la previa autorización municipal, y para ello se comprobará antes de entregarlas:

- Que las obras, de urbanización que figuran en los planos aprobados al concederse la autorización para el parcelamiento, se han realizado o que por lo menos se han ejecutado los trabajos de introducción de energía eléctrica, agua potable y drenajes para cada lote y pavimento de las calles. En su defecto, deberá prestarse garantía suficiente a juicio de la municipalidad, de su realización o bien contratar con ésta la ejecución de los mismos;
- Que el propietario o gestor del parcelamiento ha fijado el precio de cada parcela de acuerdo con el valor de la totalidad del terreno, los gastos de urbanización, la libre competencia y otros factores que sean aplicables;
- Que se ha efectuado la nueva declaración fiscal del o de los inmuebles que van a ser parcelados con base en la revalorización a que se refiere el inciso anterior, para los efectos fiscales y catastrales; y
- Que han sido satisfechos todos los demás requisitos que establezcan los reglamentos municipales respectivos.
- Todos los trabajos a que alude el primer punto deberán realizarse de conformidad con las exigencias municipales para la zona en que esté ubicado y el tipo de parcelamiento de que se trate.

El Artículo 6 de la ley en mención establece que la municipalidad que corresponda procederá de oficio a solicitar la inscripción en los registros correspondientes de las áreas que se hayan traspasado a la misma para uso común y servicios públicos, de conformidad con los reglamentos de la materia y a solicitar en igual forma la cancelación de los registros de impuestos y contribuciones fiscales, y a cancelar de oficio los registros que se refieran al pago de tributos municipales.

Otro apartado importante es el que regula el Artículo 23, en el que establece la partición o desmembración de un inmueble urbano, el cual deberá ser revisada y autorizada por la municipalidad a cuya jurisdicción pertenezca el inmueble. Para este efecto, la municipalidad deberá resolver dentro del término de treinta días, quedando entendido que si así no lo hiciere, la autorización se entenderá tácitamente otorgada. En el testimonio de la escritura respectiva que se presente al registro, el notario deberá transcribir la autorización municipal o en su caso, dar fe que tal autorización fue solicitada y que transcurrido el término indicado en este artículo, la autoridad municipal no emitió pronunciamiento expreso, aprobando o denegando la autorización. Siendo este artículo uno de los mas importantes para nuestra investigación pues al analizar y revisar la ley, nos damos cuenta de que en ninguna parte se establece acerca del precio o si debe la municipalidad cobrar por la expedición de dicha autorización municipal. Y siendo que específicamente para el caso de la Municipalidad de San Juan Sacatepéquez del departamento de Guatemala, se están realizando cobros por la expedición de dicha autorización municipal, cobros que en ningún momento demuestran estándares equitativos, pues los pagos por las autorizaciones municipales pueden ir desde cien quetzales hasta los trescientos cincuenta quetzales, y lo aberrante de tal corrupción culmina en el hecho de que dicha municipalidad no justifica el pago por estas autorizaciones municipales a través de ningún comprobante, ni mucho menos con un recibo expedido por tesorería municipal.

2.11. Del problema acaecido en la comuna de San Juan Sacatepéquez, en las compraventas de fracciones de bienes inmuebles

En la actualidad todas las personas propietarias legítimas de bienes inmuebles urbanos, ubicados en el municipio de San Juan Sacatepéquez, tienen un problema, este fenómeno radica en que cada vez que estas personas quieren realizar un negocio jurídico con sus bienes, sea una compraventa o una donación de fracción de bien inmueble, es indispensable obtener una autorización municipal para desmembrar, pues de acuerdo al Registro General de la Propiedad, es este un criterio para poder operar tal negociación jurídica; pero para la obtención de dicha autorización municipal en San

Juan Sacatepéquez del departamento de Guatemala, se realiza un pago, mismo que considero ilegal pues al cancelarlo no se entrega ningún recibo de tesorería municipal que justifique el ingreso a las arcas de la municipalidad entredicha, lo que produce que este pago no pueda ser catalogado como tasa o arbitrio municipal, pues como veremos más adelante, para que este pago se catalogado como tasa municipal debe ser entregada por el ente municipal un documento que ampare y justifique el servicio que esta prestando la comuna.

Al no existir un documento que justifique el pago por la autorización municipal para desmembrar un bien inmueble de carácter urbano en el municipio de San Juan Sacatepéquez, del departamento de Guatemala, se hizo necesario realizar un análisis jurídico, con el cual más adelante pudimos notar que la naturaleza del pago por la autorización municipal se basa en una tasa municipal, debidamente acordada en ordenanza municipal.

El problema se aborda desde una perspectiva jurídica pues es necesario analizar la ley y la doctrina, para hallar la naturaleza del pago efectuado para que se extienda la autorización municipal para desmembrar un bien inmueble de carácter urbano, con el que podrá determinar la legalidad o ilegalidad de este pago. También podemos decir que es de carácter social y económico, pues son las personas propietarias de bienes inmuebles de carácter urbano del municipio de San Juan Sacatepéquez, quienes afrontan este fenómeno, cada vez que realizan con sus bienes negocios jurídicos (compraventa o donación de fracción de bien inmueble), y económico pues no existe una tarifa uniforme para el pago de la autorización municipal para desmembrar un bien inmueble de carácter urbano, lo que afecta gravemente la economía de los otorgantes, de estos negocios jurídicos, pues la tarifa por la autorización municipal para desmembrar un bien inmueble, oscila entre los cien quetzales hasta los trescientos cincuenta quetzales.

Haciendo una retrospectiva del problema que aqueja a la población de San Juan Sacatepéquez, podemos decir que los municipios pueden imponer a sus contribuyentes

distintas tasas o derechos o hasta impuestos, como obligaciones tributarias, en el entendido razonable de que estas imposiciones se encuentren dentro del marco de sus ordenanzas y dentro de los límites que les imponen las mismas normas ordinarias y las de rango Constitucional.

Las municipalidades tienen la obligación de justificar el ingreso de tasas o tributos a través de los correspondientes recibos de tesorería municipal, lo cual no sucede en el municipio de San Juan Sacatepéquez, ya que cuando acude a la municipalidad a solicitar la autorización municipal para desmembrar un bien inmueble, sea por parte del Notario que autoriza la escritura pública, o la persona interesada; generalmente se le da trámite a la solicitud y se paga por la autorización, pero en ningún momento se justifica dicho pago, lo que produce y evidencia hasta este momento de la investigación a nuestro parecer el carácter de ilegal del pago por la solicitud para desmembrar. De lo anterior podemos deducir que existe un grado de corrupción y malversación de fondos en la municipalidad de San Juan Sacatepéquez, al no extender el respectivo recibo de tesorería municipal por el pago que hace el Notario o el interesado cuando se realiza un negocio jurídico como compraventa o donación de fracción de bien inmueble.

CAPÍTULO III

3. La propiedad privada y el derecho al aprovechamiento urbanístico en San Juan Sacatepéquez

El vínculo entre propiedad y proceso urbanizador ha evolucionado apreciablemente a lo largo de los últimos cincuenta años y sobre ello ha tenido mucho influjo el concepto mismo de la propiedad. Esto puede observarse en las distintas leyes urbanísticas, que muestran cómo ha ido perfilándose la propiedad.

La propiedad deja de ser algo estático, que se disfruta bajo la quietud de un dominio que no puede ser perturbado, para convertirse en un derecho sujeto a posibles alteraciones, fundadas eso sí en las leyes. Éstas van a definir diversos tipos de propiedad urbanística, mediante la calificación. Cada uno de esos tipos implica derechos y deberes distintos, pero el propietario no puede aspirar a lo máximo, ni sentirse perjudicado con lo mínimo (quizá desde el punto de vista especulativo, el terreno rústico).

De ningún modo el reconocimiento de un estatus de obligaciones y derechos diferente al que podría surgir por sí sola en la finca cuya titularidad tenga el propietario supone postergar al propietario del proceso urbanizador, sino muy al contrario, aun reconociéndole límites a su esfera privada, va a considerársele como elemento indispensable en la transformación del suelo. Es más, quizá el concepto que se tiene sea el de adaptación de los predios anteriores a la actividad urbanizadora, de modo que haya una continuidad en la titularidad. Puede que no recaiga estrictamente sobre una superficie igual, ni las utilidades que proporcione sean las mismas, pero se considera que se trata de la misma propiedad, pese a la metamorfosis.

Este sentido resulta coherente con el hecho de que el propietario como titular del suelo en transformación sea beneficiario casi exclusivo de las plusvalías que genere el efecto planificador, si exceptuamos la parte cedida para usos dotacionales. Además, su

participación directa en la ejecución del planeamiento será casi inevitable, por cuanto los sistemas de uso preferente van a ser aquellos en que interviene el propietario, quedando la expropiación como una posibilidad bastante remota, podemos decir que marginal.

Ya no hablaremos de un derecho único y sólido, sujeto quizá a ciertos límites, sino de un derecho compuesto por un conjunto de facultades. Esto va a determinar que deje de considerarse la propiedad urbanística en sus valores absolutos. Es decir, la propiedad permite tanto como las facultades adquiridas, pero no otorga otras que potencialmente existan, a menos que el planeamiento lo permita y el propietario cumpla con los requisitos que se le hayan establecido.

Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.

Como podemos apreciar algunos autores, dicen que se ha producido una paulatina evolución del derecho a la transformación del suelo (entendida en su doble dimensión de urbanización, creación o modificación de espacios comunes, y de edificación o construcción de edificios) paralela a la de los conceptos de los que partía.

3.1. Concepto de urbanismo y derecho urbanístico

El derecho es un conjunto de reglas que regulan la vida social, se especializa en función de la materia que ordena en cada caso. El urbanismo, como ciencia, arte o técnica de construir ciudades genera un denso y complejo conjunto de relaciones que deben ser reguladas por normas jurídicas. De esta forma el Derecho Urbanístico ordena las relaciones implicadas en el urbanismo y condiciona la forma de hacer la ciudad; por tanto urbanismo y Derecho Urbanístico son elementos difícilmente escindibles de la misma realidad que se trata de estudiar.

El urbanismo tiene por objeto el estudio de la organización, de la definición y de la determinación de los ambientes urbanos, tanto en lo que se refiere a su ambiente físico como por lo que concierne al conjunto de normas que explican y regulan los modos y las formas con que los peculiares contextos sociales se asientan respectivamente en el territorio.

Esta manera de entender el concepto de urbanismo, totalmente dirigido hacia los problemas del planeamiento y de la proyección territorial, se deriva a su vez de la ampliación del concepto de arquitectura, que se entiende hoy como un ámbito disciplinar bastante amplio (variable incluso según los países y con una configuración docente en algunos casos diferenciada) que llega a comprender el conjunto de las operaciones que se realizan sobre el territorio, bien para configurar y delinear los asentamientos y cada una de sus construcciones, o, por el contrario, para delimitar los ambientes que, aunque definidos y configurados en una determinada forma espacial, se pretenden que queden sin edificar o que sean caracterizados con obras distintas de las de construcción (viabilidad, distribución de zonas verdes, etc.).

En conexión con la arquitectura y el urbanismo estarán los instrumentos institucionales, políticos, demo-antropológicos, etno-industriales, técnicos, administrativos, eclimétricos, normativos, etc., elaborados en los diferentes ambientes y momentos de la vida social y económica o condicionados por diversas circunstancias; y a su vez estos instrumentos estarán en conexión con las opciones culturales peculiares de los grupos sociales entre los que se establecen relaciones de fuerza en cada momento histórico. En este sentido, los límites entre arquitectura y urbanismo no siempre resultan claros. De ello se resienten las facultades universitarias que se dedican por norma a la formación cultural y científica de quienes han elegido la arquitectura o el urbanismo como marco para su actividad científica o profesional.

Más ambiguo todavía resulta el término urbanismo si tenemos en cuenta que en el uso corriente historia del urbanismo e historia de la arquitectura son consideradas ramas diferenciadas de estudio. La primera haría referencia a la historia de las

transformaciones de un cierto tejido urbano, es decir, a la historia de la variación de forma o de papel funcional de una ciudad. La segunda, por el contrario, se referiría a la historia de los modos con los que se han edificado algunos edificios o conjuntos urbanos considerados significativos desde variados puntos de vista. En ambos casos se presenta como posible un tipo de análisis que aísla sólo algunos de los aspectos de estas vicisitudes que afectan a los ambientes urbanizados; sin embargo, los procesos de urbanización del territorio deben ser estudiados, desde un prisma multidisciplinar y donde la ciudad constituirá siempre el momento central y de coordinación de estos procesos y, en este sentido, la historia de los tejidos urbanos y el conjunto de normas que históricamente los han regulado será la historia del urbanismo y del derecho urbanístico, como una doble cara de la misma realidad, según lo que acabamos de indicar sobre el objeto del urbanismo.

Podemos entrever, en consecuencia, dos grandes dimensiones dentro del término conceptual urbanismo, por un lado, el propio hecho urbanístico de la creación de las ciudades y, por otro, el derecho regulador de este hecho social cuando se convierte en conflicto.

3.2. El derecho urbanístico

El derecho urbanístico tiene su nacimiento con un gran retraso respecto del urbanismo considerado como fenómeno urbano tanto del campo como de la ciudad, y ha sido definido como el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación, siendo objeto de su regulación potestades públicas consistentes en ordenar el territorio en su conjunto, interviniendo y limitando el derecho privado de propiedad.

3.3. Normativa histórica romana sobre urbanismo

Al poder público romano correspondía la potestad de edificar aquellos terrenos conquistados calificados como *ager publicus*. Esto supone ciertos requisitos jurídicos

basados en la necesidad de sujetar la fundación de colonias de nueva planta a una ley votada en las Asambleas. A través de esta ley quedaba fijada la división de las tierras, se señalaba el trazado de las calles y del fórum o plaza central y se delimitaba el perímetro de la ciudad asignando a los colonos las respectivas parcelas.

Lo que en nuestros días se entiende por normas urbanísticas fue englobado en el Derecho Romano bajo el concepto más amplio de limitaciones a la propiedad que pueden definirse como restricciones al uso de la cosa propia, impuestas por ley, bien en interés de la coexistencia social, o bien establecidas en interés de los propietarios vecinos o limítrofes. Las primeras son limitaciones de derecho público de carácter inderogable, mientras que las segundas son limitaciones de derecho privado, que pueden ser derogadas mediante pacto o estipulación entre los vecinos. En cualquier caso, el urbanismo romano, cuyos principios básicos habían sido importados de Grecia (ya Aristóteles en su política estableció como pilares básicos para la planificación y edificación de la ciudad, la defensa, la higiene, constituir un ámbito adecuado para la actividad política y, sobre todo, la belleza), se muestra precursor de tendencias posteriores y responde a una concepción que no se limita únicamente a la protección monumental sino que extiende su radio de acción a la rehabilitación integral de la ciudad, fundamento actual del moderno Derecho Urbanístico. En la medida que la edificación solamente es una manifestación del derecho de propiedad y, puesto que las relaciones de vecindad implicadas no se pueden desvincular de este núcleo vertebrador, ofrecemos a continuación una visión de conjunto de esta problemática en el Derecho Romano, dentro del cual podemos distinguir convencionalmente tres órdenes fundamentales de normas urbanísticas (técnicamente limitaciones legales para ordenar urbanísticamente las ciudades): Sobre distancia entre edificios, en relación a la altura máxima permitida de los edificios y sobre conservación y reparación de inmuebles.

3.4. La intervención del Estado y el derecho urbanístico

El fenómeno de la intervención del estado aparece directamente conectado con una serie de circunstancias que justifican la necesidad de la injerencia estatal, por ejemplo los problemas urbanísticos. Se encuentra también influido por las concepciones políticas y económicas dominantes en cada época histórica. El fenómeno intervencionista exhibe un fondo común de principios y técnicas.

Conforme al modo en que la intervención administrativa incide en la esfera jurídica particular se admite el desglose (dentro de la función materialmente administrativa y de la actividad reglamentaria de la administración) de una serie de técnicas que se traducen en prestaciones a favor de los particulares, limitaciones y delimitaciones al dominio privado en razón del interés público, sanciones, estímulos promocionales.

El criterio para clasificar los principales cometidos que realiza la administración pública, con sustento en la forma que reviste la actividad administrativa, traduce una postura realista, en tanto que los datos que se empleen para cada uno de aquellos se encuentran en los distintos modos en que incide aquella actividad en los derechos particulares. Para alcanzar el bien común, que es el fin que legitima la existencia y actuación del Estado, la administración pública, actúa a través de diferentes formas jurídicas, según que proceda a realizar prestaciones o establecer limitaciones, ejercer potestades, imponer prestaciones, aplicar sanciones o bien, a la ampliación de la esfera jurídica de los particulares mediante el dictado de actos favorables.

Las técnicas de intervención que hemos mencionado son utilizadas para solucionar los problemas de la ciudad como el hacinamiento inhumano de casas, la congestión que producen los vehículos y el tránsito, las veredas estrechas que no permiten un fluido tránsito peatonal, la contaminación y la carencia de espacios verdes, el crecimiento constante de la ciudad en forma desordenada e inorgánica.

Las técnicas de limitación y delimitación de derechos privados por razones de interés público son utilizadas en el Derecho Urbanístico, especialmente el derecho de dominio de los particulares es comprimido en su ejercicio, y se establece el contenido normal del mismo para lograr una ordenación del uso disfrute y disposición de los bienes inmuebles con el objetivo de conseguir la construcción de una ciudad armónica, el descongestionamiento de sus sectores críticos, y la preservación de la estética urbana.

Las numerosas violaciones que se producen al derecho urbanístico son una lamentable realidad, las ordenanzas urbanísticas muchas veces no se cumplen, esto significa que los fines públicos que persiguen no se satisfacen, perjudicándose así toda la comunidad de la ciudad.

3.5. Naturaleza de las ordenanzas municipales

Para hallar la naturaleza de la autorización municipal, antes estudiaremos y analizaremos la naturaleza de las ordenanzas municipales, pues a nuestro parecer, es allí donde se origina su entidad.

El problema de la naturaleza de las ordenanzas municipales lleva a la consideración de dos cuestiones: En primer término, si las ordenanzas municipales son verdaderas leyes (de ámbito territorial limitado), y, en segundo lugar, cuál es el lugar que les corresponde dentro del cuadro jerárquico de las normas jurídicas.

Desde el punto de vista material, en tanto que normas escritas que contienen prescripciones obligatorias y generales, emanadas de los poderes que tienen capacidad de para dictarlas, las ordenanzas municipales son verdaderas leyes. En su acepción meramente formal, las ordenanzas municipales serán leyes en aquellos Estados que reconocen la potestad legislativa del municipio, no siendo este el caso de Guatemala.

En los que no la reconocen serán sólo normas administrativas subordinadas en todo momento a las de carácter constitucional, legal y reglamentarias, dictadas por el Estado y su administración.

Las ordenanzas son normas que expiden los cuerpos locales con autorización de la Constitución Política de la República y estatuyen sobre un campo propio de hechos que no se hallan sujetos a la regulación de las leyes ordinarias.

3.6. Contenido de las ordenanzas municipales

En cuanto determinan el contenido de las ordenanzas municipales, los ordenamientos jurídicos pueden clasificarse en tres grupos: Unos se refieren al ámbito material de las ordenanzas en forma general e imprecisa; otros emplean del sistema taxativo y señalan las áreas objeto de la normatividad municipal, y un tercer grupo, que menciona las principales de estas áreas, pero deja abierta la posibilidad de considerar otras.

Las legislaciones de muchos Estados de Hispanoamérica, para determinar el ámbito de aplicación de las ordenanzas, usan fórmulas tales como asuntos de naturaleza municipal, servicios públicos de carácter local que tengan que ver con licencias o autorizaciones municipales, asuntos de la sociedad local, intereses peculiares de un pueblo, necesidades del municipio, bienestar de los habitantes, prosperidad del municipio, conveniencia general de la municipalidad, etc.

Las constituciones de muchos países de Latinoamérica señalan como asuntos que pueden ser establecidos por las ordenanzas municipales al urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal, etcétera.

Los asuntos de Derecho Municipal se pueden constituir en cinco categorías de cuestiones:

- Poder de policía municipal (urbanismo, regulación de obras, seguridad pública, policía sanitaria y policía de orden público);
- Régimen tributario (principios de hermenéutica fiscal, impuestos, tasas, contribuciones locales en general);
- Organización administrativa (régimen administrativo, funcionarios, empleados, servicios de utilidad pública, planificación municipal);
- Dominio público municipal; y
- Procedimiento administrativo municipal (procedimiento administrativo en general, de urbanismo y obras; fiscal; relativo a los funcionarios municipales).

Consideramos por nuestra parte que, en términos generales, constituye materias regulables mediante ordenanzas municipales a las que se refieren:

- A la estructura y funcionamiento de los órganos de gobierno municipal;
- A los servicios públicos municipales y a sus modos de prestación;
- Al régimen económico y financiero de municipio; y
- Al poder de policía municipal.

CAPÍTULO IV

4. Análisis de las tasas y arbitrios municipales

4.1. Generalidades tributarias de las municipalidades

Las tasas como cualquier tributo, deberán en consecuencia, ser sancionadas por ordenanzas del Concejo Municipal y debidamente publicadas, para cumplir con el principio de legalidad y de reserva de ley, ya que solo los representantes del pueblo, respondiendo al principio de que es nulo todo tributo que no se encuentre previamente establecido en la ley (*nullum tributum sine lege*), pueden meter la mano en los bolsillos de los contribuyentes.

Si bien una primera aproximación permite reconocer que las tasas municipales, como los impuestos y las contribuciones, son una especie del género tributo, es decir una categoría jurídica creada por la ley, al adentrarnos en la figura específica, la tasa se distingue con toda claridad del impuesto, pues hay un profundo abismo en los fundamentos por los que se elige el hecho imponible.

La tasa requiere que el hecho imponible, como uno de los elementos de la obligación tributaria, exactamente como su presupuesto de hecho, sea distinto del impuesto; aquí resulta insuficiente la sola apariencia de capacidad económica, que permita presuponer la existencia de capacidad contributiva, para gravar sin consideración alguna a una contraprestación del Estado

La Corte de Constitucionalidad, ha sostenido que la tasa es una relación de cambio en virtud de la cual un particular paga voluntariamente una suma de dinero y debe recibir como contraprestación un determinado servicio público. Una tasa es un tributo, cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular

al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

El esclarecimiento de la noción de tasa ha planteado una serie de oscuridades de las cuales muy difícilmente puede llegarse a un concepto unívoco. Desde la naturaleza misma de la prestación, pasando por aquella del servicio que presta el Estado y que origina su adeudo, hasta la misma cuestión de la determinación del monto a pagar, todas ellas han motivado enconadas discusiones. Dificulta aún más su dilucidación la existencia de dos puntos de vista diametralmente opuestos en los cuales se ha ubicado los autores: Por una parte, hay quienes como Einaudi y De Viti De Marco, han analizado la cuestión desde un punto de vista económico, en tanto que la mayoría de los tributaristas han efectuado el análisis desde una óptica jurídica. Estos puntos de partida han dado por cierto resultados discordantes de casi imposible conciliación.

El primer desarrollo doctrinal sobre la tasa es debido a Kurt Heinrich Rau en el siglo XIX, quien en 1832 publica su obra: "Principios de ciencia de la hacienda", en el que expone los lineamientos generales, a quien le siguió con las particulares modificaciones de cada autor, la escuela alemana de la anterior centuria, y que luego es retomada en la actual por la corriente italiana de Griziotti y Pugliese. De este pensamiento de Rau y de las rectificaciones de sus seguidores se llega a un concepto de tasa del cual no se apartan generalmente los distintos autores: La tasa es la contraprestación por un servicio especial dispensado por él a quien se la abona.

4.2. Definición de tasa

Tasa es la contraprestación en dinero que pagan los particulares, el Estado u otros entes de derecho público en retribución de un servicio público determinado y divisible.

También podemos decir que tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, reglamento u ordenanza, por la realización de una actividad, que afecta especialmente al obligado siendo de notar al respecto, que la ultima parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ventaja o beneficio individual, sino tan solo que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido.

4.3. Naturaleza jurídica de las tasas municipales

La tasa municipal es creada por los consejos municipales, su obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio publico administrativo. Y algunas de ellas pueden ser por: Tasas por servicios públicos o arbitrios (por prestación de mantenimiento de un servicio público); tasas por servicios administrativos o derechos (por concepto de tramitaciones de procedimientos administrativos); tasas por licencia de funcionamiento (por establecimiento de empresas comerciales o industriales); tasas por estacionamiento vehicular (por estacionamiento de vehículos en zonas de alta circulación comercial); tasas por otras licencias (se realizan por toda las actividades sujetas a fiscalización o control municipal siempre que exista una norma legal).

Los municipios pueden imponer a sus contribuyentes distintas tasas o derechos o hasta impuestos, como obligaciones tributarias, siempre dentro del marco de sus ordenanzas y de los límites que les imponen a la misma, Constitución Política de la República.

En general, los municipios son malos recaudadores y peores administradores. Sólo son capaces de cobrar una pequeña parte de lo que liquidan. En muchos casos, la existencia de un sistema de coparticipación y transferencia entre los distintos niveles de gobierno sirve de freno, fortaleciendo esa incapacidad. También en la actualidad resulta una buena excusa para no afrontar las propias responsabilidades, ya que muchas

veces es más fácil reclamar a los otros niveles del Estado, que hacer el esfuerzo necesario para superar las propias incompetencias.

Como lo dejamos claro anteriormente, las tasas como cualquier tributo, deberán en consecuencia, ser sancionadas por ordenanzas del Concejo Municipal, y debidamente publicadas, para cumplir con el principio de legalidad y de reserva de ley.

Si bien una primera aproximación permite reconocer que las tasas municipales, como los impuestos y las contribuciones, son una especie del género tributo, es decir una categoría jurídica creada por la ley, al adentrarnos en la figura específica, la tasa se distingue con toda claridad del impuesto, pues hay un profundo abismo en los fundamentos por los que se elige el hecho imponible. La tasa requiere que el hecho imponible, como uno de los elementos de la obligación tributaria, exactamente como su presupuesto de hecho, sea distinto del impuesto; aquí resulta insuficiente la sola apariencia de capacidad económica, que permita presuponer la existencia de capacidad contributiva, para gravar sin consideración alguna a una contraprestación del Estado.

Las tasas municipales pueden gravar:

- Muebles o inmuebles, según el caso, por servicios que se les brinda (alumbrado, barrido y limpieza, aguas y cloacas, etc.).
- Distintas actividades, espectáculos públicos, comerciales, industriales o de servicios a título oneroso, siempre que sean prestados dentro de la jurisdicción municipal y gravadas por si mismas y no por su rentabilidad, pero en ambos casos deben ser retributivas de servicios públicos, divisibles, efectivamente prestados o por lo menos puestos a disposición, con los cuales la comuna beneficia o hasta puede afectar, a los particulares que pueden ser vecinos o simples contribuyentes, que no viven pero si comercian en jurisdicción municipal.

La existencia de una necesaria contraprestación, integra el concepto que toda la doctrina da sobre una “tasa”, de manera que resulta una exigencia que debe distinguirla

del impuesto. A lo antedicho, además hay que agregar que se tiene que integrar con otro requisito específico, si la tasa es retributiva de un servicio, que provoca un beneficio en el sujeto pasivo, tal obligación debe guardar una razonable relación o proporción con el costo del servicio prestado o cuando menos puesto a disposición del contribuyente, aunque éste rehusé usarlo.

4.4. ¿Qué personas deben pagar las tasas e impuestos municipales?

Las personas que deben pagar tasas e impuestos municipales son: Las empresas comerciales, industriales, financieras, de servicios, sea cual fuere su giro o especialidad; cualquier otra actividad de naturaleza económica que se realice en la comprensión del municipio, así como la propiedad inmobiliaria radicada en el mismo.

Ahora bien, respondiendo a la pregunta de: ¿Quiénes están afectos al pago de tasas?, contestamos lo siguiente: Los servicios públicos, tales como los de alumbrado público, aseo, ornato, baños y lavaderos públicos, casas comunales municipales, cementerios, dormitorios públicos, mercados, establecimientos en plazas y sitios públicos, pavimentación de vías públicas, rastro municipal, tiangues, estadios municipales, piscinas municipales y otros servicios que las condiciones de cada municipio le permitan proporcionar al público, o que representen usos de bienes municipales.

También estarán afectos al pago de tasas, los servicios jurídicos proporcionados por el municipio, tales como: Auténticas de firmas, emisión de certificaciones y constancias, guías, documentos privados, licencias, matrículas, permisos, matrimonios, transacciones de ganado y otros servicios de similar naturaleza que preste el municipio, así como otras actividades que requieren control y autorización municipal para su funcionamiento y legalidad.

Para la fijación de las tarifas por tasas los municipios deberán tomar en consideración:

- Los costos de suministros de servicio;
- El beneficio que presta a los usuarios; y
- La realidad socio-económica de la población.

Para establecer las tasas por la prestación de servicios municipales que se presten a la propiedad inmobiliaria deberán considerarse entre otros criterios:

- Si ésta es de naturaleza urbana o rural;
- La zona en que se encuentre ubicada;
- Si está destinada para casa de habitación o para industria, comercio o de servicios; Si está sometida o no al régimen de la propiedad inmobiliaria por pisos y apartamentos, y si no es predio baldío.

Las tarifas de tasas correspondientes a los locales y puestos de venta, así como otros servicios que se presten a los mercados municipales, deberán basarse en criterios tales como:

- La ubicación y tamaño de los puestos y locales;
- Las comodidades y facilidades que éstos ofrezcan;
- La naturaleza de las ventas;
- El volumen y demanda de los productos comercializados.

También estarán afectos los servicios de similar naturaleza que el municipio preste a los rastros y cementerios privados.

Una cuestión muy importante a considerar y que se ha establecido con el propósito de evitar el alto pago en las tarifas que se establezcan en los municipios es que en la fijación de las tasas por servicio, en las tarifas diferenciadas que tienen un límite, consiste en que no pueden excederse del 50% adicional al costo del servicio prestando o administrado, y cuyo producto se destinará al mejoramiento y ampliación de dichos servicios. En muchos casos, esta limitación no ha sido tomada en cuenta por algunos municipios, que se han excedido en su fijación de pago de tasas por los usuarios.

4.5. Concepto jurídico de tasa

La naturaleza jurídica de la tasa ha generado discrepancias orientadas en dos direcciones: Por una parte en cuanto a su diferenciación con el impuesto y por la otra, con el precio de ciertos servicios públicos prestados por el Estado. Pero antes de examinar las distintas concepciones de la tasa como categoría integrante del género tributos, no está de más considerar de forma sumaria la posición de quien se aleja de la opinión corriente para pretender con originalidad un tanto rebuscada, que la tasa no es un tributo sino una carga, de manera que no está frente a una obligación sino frente a una prestación espontánea del sujeto.

El Estado aplica tasas porque ejercita su potestad tributaria, solo que vinculado la contribución a un presupuesto de hecho especial, como es la prestación de un servicio determinado, es decir, tomando como elemento determinante del gravamen la realización de una circunstancia diferente de aquellas que normalmente adopta para el impuesto y para otras categorías tributarias.

A pesar de lo expuesto, que lleva implícito el principio de legalidad, alguna vez se ha dicho que la tasa no es una institución fiscal, sino una creación administrativa y que no es menester la creación por ley ya que el derecho de aplicar tasas va implícito en la autorización para prestar el servicio, conceptos que no se ajustan a los principios del derecho guatemalteco. También se ha vinculado la institución en examen con el

distingo que hace la ciencia de las finanzas entre servicios divisibles y servicios indivisibles; con el concepto de contraprestación y aún con el poder de policía.

Los servicios se organizan en función del interés público, y no del particular. Cuando se aplica una tasa por inscripción de actos jurídicos en registros oficiales (Registro de la propiedad, Registro Mercantil), se contemplan razones de seguridad pública y de certeza de derecho; cuando se inspeccionan comercios, establecimientos fabriles o que desarrollan tareas peligrosas o insalubres, se atiende a circunstancias de seguridad colectiva, de salud pública, de higiene en el trabajo, cuando se organizan los servicios de alumbrado, limpieza de calles, aguas corrientes y desagüe se tiene en mira el interés de la colectividad. Que estas tareas reporten beneficios o ventajas de orden individual es cuestión accidental o accesorio y no es extraño el caso de que pueda derivar en perjuicio del obligado al pago de la tasa como ocurre en el caso de sanciones derivadas de un régimen de tarifas y precios, pues la tasa es exigible en tanto se lleve a cabo la actividad administrativa prevista por la ley, aunque el afectado no hubiere requerido el servicio o no recibiere la visita de los funcionarios.

Desde el momento que la tasa y el impuesto pertenecen a la misma categoría jurídica, por derivar ambos del poder tributario, la obligación emergente de aquella surge por imperio de la ley, independientemente de la voluntad de los particulares, al realizarse el presupuesto fáctico previsto. Constituye pues una relación obligatoria y no voluntaria o facultativa, no siendo posible rehusarse a su satisfacción una vez organizado el servicio respectivo, aunque este no sea utilizado individualmente.

Tales consideraciones son válidas aún en el caso de tasas relacionadas con actos cuya realización depende de la voluntad del interesado como la inscripción en registros públicos o la certificación de documentos, solicitudes de licencias o autorizaciones, porque al mediar su requerimiento y ponerse en ejecución la correspondiente actividad administrativa, se crea una relación obligatoria que determina el pago de la tasa, aún compulsivamente y bajo pena de sanciones de índole fiscal.

Es indudable pues, que también rige en esta materia el principio de legalidad, no bastando una autorización de carácter general frecuentemente otorgadas a reparticiones autárquicas, pues estas carecen de valor tributario y solo pueden administrar o recaudar gravámenes establecidos por ley.

Puede decirse, en suma, que la tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de ley por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado, siendo de notar al respecto que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ventaja o beneficio individual, sino tan solo que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación, por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido (desarrollo de alguna actividad, propiedad o uso de bienes, realización de gestiones o trámites, etc.)

4.6. Elementos esenciales de la tasa

Por lo general se han señalado los siguientes elementos:

- Naturaleza tributaria de la tasa
- Existencia de un servicio que presta el Estado
- Naturaleza del servicio prestado
- Divisibilidad del servicio
- Voluntariedad
- Ventaja
- Destino de los fondos
- Prescripción

4.6.1. Naturaleza tributaria

Tanto la prestación del servicio como la imposición de su compensación tienen como fundamento el poder de imperio del Estado, y esta última tiene como finalidad la de allegar fondos para cubrir las necesidades públicas. De esta manera la tasa queda subordinada a ciertos principios constitucionales a saber: Legalidad; no confiscatoriedad; igualdad y equidad.

4.6.2. Existencia de un servicio prestado por el Estado

Si bien la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad estableció que la tasa solo se debe existir cuando hay una efectiva prestación del servicio, también se aceptó la posibilidad de cobro del tributo con anterioridad a la actividad estatal y esta es la posición seguida por la doctrina dominante. Con esto se dejó de lado el criterio por el cual la graduación del monto de la tasa se realizaba de acuerdo con la ventaja recibida con el servicio, para adoptar el criterio de la existencia del servicio mismo que presta el Estado. Lo importante como fundamento del gravamen es la existencia de una organización administrativa que esté en condiciones de prestar el servicio que da origen a la imposición del tributo.

4.6.3. Naturaleza del servicio

Para una parte de la doctrina, todo pago efectuado por un particular al Estado por un servicio que éste le presta puede ser calificado como tasa y debe ser debidamente justificado. Para otros, solo tienen ese carácter aquellos servicios que sean inherentes al Estado, que solo pueden concebirse si su prestación es realizada por un ente estatal.

4.6.4. Divisibilidad del servicio

Para algunos autores esta es una de las diferencias entre el impuesto y la tasa. Podemos calificar como servicios divisibles aquellos que son posibles de ser fraccionados en prestaciones individualizadas que sean dispensadas a individuos determinados.

4.6.5. Voluntariedad

Algunos autores señalan como una característica esencial de la tasa, que la prestación del servicio sólo se cumpla a requerimiento del interesado. Pero Existen una gran cantidad de servicios que se prestan de oficio y aún contra la voluntad del particular; así la inspección sanitaria, la de pesas y medidas, la administración de justicia, son todas actividades que se inician o pueden iniciarse por iniciativa propia del Estado, independientemente de la voluntad del contribuyente o aún en contra de ella.

4.6.6. Ventaja

Algunos autores se pronuncian expresamente por reconocer en la tasa, como característica esencial, la existencia de una ventaja o un beneficio para aquél a quien se presta el servicio. Se ha criticado esta posición sosteniendo que si bien en la mayoría de los casos existe una ventaja o un beneficio en quien recibe la prestación del servicio, hay otros casos en que tal provecho no se da en absoluto, pudiendo en alguno de ellos representar un perjuicio para quien debe pagar el servicio, poniéndose como ejemplo generalmente las costas procesales que en realidad es una tasa de justicia que debe ser pagada por quien ha perdido el juicio civil o ha sido condenado en juicio penal.

4.6.7. Destino de los fondos

Si la razón que sirve de fundamento jurídico a la tasa es la prestación de un servicio Estatal, es menester que el producto tenga como único destino el servicio mismo, entendido éste en términos amplios.

4.7. ¿Qué son los servicios públicos?

Servicio público es uno de aquellos temas que justifica que el derecho administrativo es un derecho en formación, siendo uno de los temas más discutidos, se han de señalar tres direcciones en cuanto a la noción de servicio público:

- Que se considera como servicio público todo acto del Estado, cuyo cumplimiento debe ser asegurado por los gobernantes.
- Que se considera como servicio público toda actividad de la administración pública.
- Que considera como servicio público una parte de la actividad de la administración pública.

Según la doctrina existen dos concepciones:

- Orgánica: Para esta concepción, el servicio público es toda actividad del Estado y sostiene que el Estado no es una soberanía sino una cooperación de servicio público controlados por el gobernante. Parte de la idea del sujeto que lo presta.
- Funcional: Para esta concepción, no considera al servicio público por quien lo presta, sino por la necesidad que satisface. Parte de la idea, no del sujeto que lo presta sino desde el punto de vista de la necesidad que ese servicio satisface.

Los servicios públicos pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Propios o directos: Son los que presta directamente el Estado y que se hallan ligados directamente al ejercicio de su autoridad o a los derechos fundamentales de los habitantes, pero también pueden ser prestados por los concesionarios.
- Impropios o indirectos: Son los prestados por los particulares o aquellos que satisfacen necesidades colectivas o intereses públicos, el Estado no les presta o no les otorga la concesión de los mismos, pero sí los autoriza (verbigracia el transporte público).

Los elementos de los servicios públicos pueden ser:

- La prestación de la administración debe ser dirigida directa o indirectamente a personas que pueden ser individualizadas. Cuando se hace en forma directa la propia administración realiza la prestación; y cuando se hace en forma indirecta la prestación la lleva a cabo a través de los administrados, bien sea que actúen en forma individual o bajo la forma de empresa.
- El servicio público debe satisfacer una necesidad de interés público.
- La titularidad del servicio público debe estar sujeta al Estado, y esa titularidad es intransferibles.

De acuerdo a la doctrina, el servicio público tiene cuatro caracteres jurídicos, pero para algunos autores se eleva a cinco, que es la obligatoriedad de prestar el servicio por parte de quién lo tiene a su cargo. Y los mismos son:

- Continuidad: Es el carácter esencial del servicio público, ya que hace a su propia existencia. Quiere decir que la prestación no puede ser interrumpida ni paralizarse dado que se ha establecido en beneficio de toda la colectividad.

- Regularidad: Un servicio es regular cuando presta en forma correcta y de acuerdo con la reglamentación vigente (verbigracia el transporte público, el cual debe sujetarse a horarios de salida, paradas, llegadas, etc.).
- Generalidad: Todos los administrados tienen el derecho de exigir la prestación del servicio público.
- Uniformidad: En virtud del mismo, la tarifa debe ser única para cada clase de categoría de servicio. Esto es importante pues, si hablamos de uniformidad, estamos aproximándonos a la equidad e igualdad, en términos de de servicios prestados por el Estado, lo quiere decir que el Estado debe cobrar por estos servicios de una forma equitativa e uniforme a todos los administrados. Lo que no sucede en este caso, pues nos damos cuenta que no existe uniformidad en el costo de una autorización municipal para desmembrar un bien inmueble, en la comuna del municipio de San Juan Sacatepéquez, siendo que la expedición de dicha autorización tiene carácter de servicio.

4.7.1. La retribución en los servicios públicos

La retribución es lo que el usuario va a pagar por esos servicios o prestaciones que se brindan. La retribución puede ser gratuita, onerosa o lucrativa. Gratuidad, es prestar un servicio sin que los usuarios abonen concretamente una suma por la prestación correspondiente; onerosidad, importe que el usuario debe abonar una suma en pago de la prestación que le es suministrada, pero el servicio público oneroso no significa que sea lucrativo. La onerosidad existe por el solo hecho de que el servicio no es gratuito, aunque el pago que realiza el usuario solo cubra el costo de la prestación; lucrativo, cuando el importe que abona el usuario cubre el costo más un porcentaje en concepto de beneficio a favor de quien realice la prestación.

La autorización del servicio público crea un vínculo entre la entidad que lo presta y el usuario, imponiendo una obligación a uno y a otro. Al respecto se han desarrollado tres teorías.

- Teoría de la naturaleza jurídica privada: Teoría contractual. Según esta teoría, el usuario se vincula contractualmente con la entidad que presta el servicio por medio de un contrato de adhesión. Este contrato por la naturaleza comercial o industrial que tenga, se regirá por el derecho privado.
- Teoría de la naturaleza jurídica pública: Descarta la teoría contractual. Sostiene que la situación del usuario no es contractual sino reglamentaria. El servicio público fue organizado unilateralmente. Los particulares tienen derecho a usarlo conforme según las reglamentaciones que rigen su funcionamiento. El usuario se encuentra colocado en una situación objetiva de la cual derivan derechos y obligaciones para ambas partes.
- Teoría ecléctica: Sostiene que en ciertos supuestos, cuando el servicio tenga un carácter más administrativo que industrial, la reglamentación sería tanto o más intensa, y por lo tanto abarcaría más aspectos de las relaciones entre el servicio y el usuario.

En conclusión la teoría más aceptada es la teoría reglamentaria, no abstracta. Cuando el legislador lo establezca y el servicio lo permita, por excepción puede aceptarse la tesis contractualista.

4.8. Diferenciación entre tasa, impuesto y contribución especial

Cuando el estado nos exige el pago de un impuesto, nadie nos interroga sobre la medida o proporción en que utilizaremos o creemos utilizar los servicios generales que el estado presta; porque es absurdo pretender que nadie anticipe en que medida lo protegerá la defensa interior o exterior del estado o en que grado o proporción usara de los beneficios que las funciones de higiene cumplidas por los agentes públicos puedan prestarle.

Los escritores alemanes que usan, siguiendo una terminología latina, el vocablo “exacción” en lugar del vocablo “contribución”, suelen decir que debe dividirse esta carga en dos categorías: las especiales y las generales. A las primeras las califican como tasas, y dentro de las segundas consideran incluidos todos los impuestos. Los ingresos por multas, provenientes de contravenciones y toda forma de sanción pecuniaria se consideran por los mismos escritores como integrando el concepto genérico de contribuciones.

El principal factor de separación de ambas formas contributivas es el diverso grado de coacción que existe entre unas y otras.

Es exacto que no se puede hablar de la libertad de usar o no usar los servicios prestados por los Tribunales de Justicia que deben dirimir las contiendas judiciales, porque es muy relativo el grado que la voluntad o el libre albedrío intervienen o dejan de intervenir en el uso de tales servicios. Pero si se los utiliza se debe pagar la tasa establecida.

Correspondería decir que en los impuestos la obligación de pagar el tributo, sin que entre en juego la voluntad del contribuyente, y la coacción jurídica, son circunstancias claras y terminantes, mientras que tratándose de las tasas existe una coacción velada de la autoridad estatal.

Algunos autores, con el deseo de aclarar términos, toman como base el grado de generalidad de los servicios, que dividen en tres grupos, atendiendo a sus fines:

- Colectivos: Como los de seguridad interna y externa. A este grupo corresponden los impuestos.
- Fiscales como los de balizamiento portuario, almacenaje y descarga con elementos fiscales. A este grupo corresponden las tasas públicas

- Industriales o servicios de llamadas empresas públicas, como la acuñación monopolizada por el Estado, etc. Corresponde nombrar a este grupo con la expresión tasa precio. Porque aquí, el estado impone en realidad un monopolio de fabricación y venta, y fija un valor que nadie puede observar.

Concluyendo podemos decir que las tasas son la contraprestación de un servicio obtenido del estado o de los poderes locales, mientras que los impuestos son contribuciones generales pagadas para servicios públicos indispensables.

4.9. Los arbitrios municipales

Los arbitrios municipales son una contraprestación por la prestación de un servicio público por parte de las municipalidades; es decir; son aquellas tasas que se pagan por la prestación, mantenimiento del servicio público, individualizado en el contribuyente. En otras palabras los arbitrios municipales son los pagos que se efectúan por una contraprestación efectiva de un servicio público. Para este caso específico tenemos:

- Limpieza pública: Comprende el servicio de recolección domiciliar de residuos sólidos, barrido de calles, avenidas, pistas y áreas de beneficio público. Comprende además el servicio de transporte y disposición final de residuos sólidos.
- Mantenimiento de parques y jardines: Comprende el servicio de organización, mejora y mantenimiento de las áreas verdes en parques públicos, plazas públicas y áreas verdes en calzadas públicas en el municipio.
- Serenazgos: Comprende el servicio de mantenimiento y mejora del programa de seguridad interna consistente en la vigilancia pública, protección civil y atención de emergencias, que se brinda de manera real y/o potencial.

La postura clásica considera que los arbitrios financian un servicio Individualizado. Por tanto los arbitrios deben calificar como tasas. Por ejemplo cuando un vecino prepara los desperdicios envueltos (basura) para que sean recogidos por el camión recolector, se piensa que la municipalidad está realizando una actividad que afecta (positivamente) a dicho vecino (externalidad positiva individual).

Las posturas doctrinales más modernas señalan que los arbitrios financian una actividad municipal que genera múltiples beneficios al vecindario (externalidad positiva masiva).

El recojo de la basura eleva la calidad de vida de la población, en la medida que se defiende la pureza del aire, se eliminan focos infecciosos, se mejora el ornato de la zona, se eleva el valor de los predios, etc.

En consecuencia si esta clase de actividad municipal genera beneficios para un importante sector de la población, el pago para financiar dicha actividad debe calificar como contribución.

4.10. Una aproximación a un Código Tributario Municipal

La aprobación y puesta en marcha del Código Tributario Municipal es una de las opciones para promover la descentralización que favorecería a las comunas, pero la propuesta está estancada en el Congreso desde hace cuatro años.

Carlos Loría Chávez, funcionario de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), durante la presentación de los avances y retos del Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local, en el año dos mil seis, explicó que es urgente la aprobación de este código para que las municipalidades cuenten con fondos propios para la ejecución de sus obras.

Representantes de USAID asesoran a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y al Ministerio de Finanzas en una propuesta mejorada para la creación de un código tributario.

Esa iniciativa propone la obligación para las comunas de cobrar los arbitrios, pues de lo contrario podría significar una falta grave del alcalde; también reforma el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) y se aumentan los arbitrios sobre actividades económicas, entre otros.

Entre otras cosas este Código Tributario Municipal también podría establecer las garantías para que el ciudadano observe el buen uso de los fondos recaudados.

No obstante, para que se logre aprobar esa ley deben existir los dictámenes favorables de las comisiones legislativas de Asuntos Municipales y de Finanzas, lo cual no ha sucedido.

Esa iniciativa está engavetada desde la legislatura anterior. Aunque he planteado que es necesario debatir el tema, pues deviene de los acuerdos de paz, “no hemos tenido tiempo”, opinó Alfredo de León, diputado de la Comisión de Asuntos Municipales. Víctor Ramírez, de la Comisión de Finanzas, expresó que al analizar la propuesta se tomará en cuenta que sea integral.

La licenciada y analista tributaria, Gladys Monterroso, declaró en dos mil seis en Prensa Libre, que esa propuesta podría ser susceptible de una inconstitucionalidad porque le deja la potestad a cada municipio para que cree arbitrios y contribuciones especiales, lo cual viola el artículo 239 de la Constitución Política de la República, que otorga esta facultad sólo al Congreso de la República. Y dijo que si la intención es que cada municipio tenga sus propios recursos, entonces debe crearse una Ley de Arbitrios Municipales.

Estos son algunos puntos que podría desarrollar el Código Tributario Municipal:

- Reforma a ley de IUSI, que propone tarifa fija para bienes inmuebles urbanos y rurales sobre valor actual de la propiedad.
- Un arbitrio sobre actividades económicas establecería un pago para obtener permiso de funcionamiento.
- En sustitución del boleto de ornato municipal, se propone el arbitrio de vecindad, que deberá pagarse en el lugar donde resida la persona.

4.11. Municipalidades: Poder político y desarrollo

En esta fiesta mediática de la oferta política, las municipalidades no han pasado desapercibidas como verdaderos escenarios para cautivar en unos la ambición de poder y en otros el poder de la ambición, para sentirse capaces de realizar un posible desarrollo social y urbanístico para todas aquellas comunidades que apuntan ser grandes urbes, aunque no lo podamos vislumbrar del todo en estos atosigados tiempos de promesas.

Lo cierto es que las poblaciones han ido creciendo a pasos agigantados y en tal desorden y sin forma alguna, a tal punto de que muchos de los candidatos a alcaldes, pretenden edificar los nuevos cimientos en medio de todo este caos poblacional y como la ciudadanía está acostumbrada a vivir a raja tablas, creen en cualquier promesa, con tal de salir de todo tipo de atolladero.

Todos se apuntan y los asesores creen tener la solución a los problemas, llevando a su cliente el candidato, a la peluquería y al dentista, pues la imagen radiante es sumamente importante y en éste caso el Make Up (maquillaje) es imprescindible para dar cierta credibilidad al ingenuo votante que está a la espera.

Lo que no pueden enfrentar, pues aún no están para perder el tiempo, es en el problema de la basura y su manejo, la potabilidad y contaminación de las aguas, la

deforestación, la urbanística dinámica en cuanto al diseño y estética de los poblados, sin mencionar las calles, avenidas y caminos vecinales y su propia realidad para invertir cada uno de los centavos en obras de infraestructura reflejados en mercados cantonales, puentes, adoquinamiento, etc.

Es menester entonces, no solamente sentirse capaz, sino contar con todas las herramientas esenciales y el recurso humano técnico y profesional, para que no vuelvan a pasar el tiempo y caer en el mal recuerdo, pues aquí ya no interesan las cancioncitas y los colores en banderas, sino que logren una oportunidad para coadyuvar al desarrollo social y humano de un pueblo o municipio que tanto lo necesita.

CONCLUSIONES

1. Es necesario reconocer que en la actualidad la mayoría de las Municipalidades tiene un deficiente sistema de administración tributaria, unido a ello la falta de infraestructura y de personal idóneo y la corrupción, son muestras de que en nuestras municipalidades se necesita una modernización de los sistemas que conforman dicho gobierno local.
2. La compraventa de bien inmueble con desmembración se da cuando se desea vender solo una parte del bien inmueble, o sea, una porción del mismo. Para realizar esta clase de contratos es necesario no solamente cumplir con lo establecido en el Código Civil y el Código de Notariado sino también lo regulado en la Ley de Parcelamientos Urbanos, decreto 1427 del Congreso de la República, que exige la partición o desmembración de un bien inmueble urbano debe contar con la respectiva autorización municipal para desmembrar.
3. Las ordenanzas son normas que expiden los cuerpos locales, su contenido puede variar de acuerdo a las necesidades municipales, con autorización de la Constitución Política de la República de Guatemala y estatuyen sobre un campo propio de hechos que no se hallan sujetos a la regulación de las leyes ordinarias.
4. La tasa municipal es creada por los consejos municipales, su obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio publico administrativo. Y algunas de ellas pueden ser por: Tasas por servicios públicos o arbitrios; tasas por servicios administrativos o derechos (por concepto de tramitaciones de procedimientos administrativos); tasas por otras licencias que se realizan por toda las actividades sujetas a fiscalización o control municipal siempre que exista una norma legal.

RECOMENDACIONES

1. El Registro General de la Propiedad debe tomar en cuenta que no en todas las operaciones registrales es necesario la autorización municipal, informando trimestralmente a los Notarios y a las Corporaciones Municipales los distintos criterios adoptados por el Registro, en relación a autorización municipal para desmembrar.
2. Que la Municipalidad de San Juan Sacatepéquez, del departamento de Guatemala entregue un recibo de tesorería municipal para justificar el pago de las autorizaciones municipales para desmembrar un bien inmueble, por lo que constituye un ingreso para la municipalidad.
3. Es necesario que los Notarios que ejercen su profesión en el municipio de San Juan Sacatepéquez, presenten una solicitud o un recurso de oposición ante el criterio registral del Registro de la Propiedad, porque de acuerdo al actual criterio de esta entidad, todas las desmembraciones urbanas o rurales, deben adjuntarles la debida autorización municipal, cuando de acuerdo a las normas jurídicas solo en algunos casos es requisito indispensable la autorización municipal para desmembrar un bien inmueble.
4. La Municipalidad de San Juan Sacatepéquez del departamento de Guatemala, cobre por las autorizaciones municipales en un rango de uniformidad, y de acuerdo a las ordenanzas municipales que le dan vida a este cobro.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. 11ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

AJU BATZ, Juan. **Tramite de las diligencias de localización y desmembración de derechos pro-indivisos en la vía notarial**. Universidad de San Carlos de Guatemala. Ediciones Mayte, Guatemala, 2001.

ÁLVAREZ-GENDIN, Sabino. **Tratado General de Derecho Administrativo**. Tomo IV. Editorial Bosch, Barcelona, España, 1977.

AYLUARDO SAUL, Mario. **Lecciones de Derecho Administrativo**. (s.e.), Universidad Metropolitana de México, México, 1991.

BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. **Manual de Derecho Administrativo**. Editorial Trillas, (s.e.), México, 1990.

BIELSA, Rafael. **La función pública**. Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1960.

BRAÑAS, Alfonso. **Manual de Derecho Civil**. Parte primer, Parte segundo y Parte tercera. 1ª Edición, Editorial Estudiantil Fénix. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 1998.

CABANELLAS de TORRES, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**. Editorial Cultural Cuzco S.A., Lima-Perú, 1989.

CARRILLO FLORES, Antonio. **Estudios de Derecho Administrativo Constitucional**. UNAM, México, 1987.

DEL VALLE CÓBAR, Dora Ruth. **Violencia política y poder comunitario en Rabinal, Baja Verapaz.** F&G Editores, Guatemala, 2004.

Diccionario Jurídico Espasa. Madrid España. Editorial Espasa Calpe, S.A. 1999.

Diccionario Enciclopédico Larousse. México D.F., Agrupación Editorial, S.A. 1996.

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Heliasta, 2001.

Diccionario Hispánico Universal. Tomo I. de W.M. Jackson Editores. México 2001.

Diccionario de la lengua española. Vigésima edición. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, España, 1984.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX, Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, 1964.

GONZÁLEZ ORTIZ, Oscar Arturo. **Poder local y gobierno local. Instituciones clave para el desarrollo nacional.** DIGRAF. Guatemala, 1999.

GIULIANI FONROUGE, Carlos. **Derecho Financiero.** Tomo II, (s.e.), Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976.

HORTELANO, Pedro Rodríguez. **Curso de derecho natural o filosofía del derecho.** (s.e.), Madrid, España, 1878.

KELSEN, Hans. **Teoría general del Estado.** 1ª Edición; Editorial Paidós; Buenos Aires, Argentina, 1981.

- MAZEUD LEÓN, Henri. **Lecciones de Derecho Civil**. Editorial Jurídicas Europa-América, (s.e.), Buenos Aires, Argentina, 1960.
- MORGAN SANABRIA, Rolando. **Material de Apoyo para el Curso Planeación de la Investigación Científica**. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales IIJS. USAC. Guatemala, 1999.
- MUÑOZ, Nery Roberto. **El instrumento Público y el Documento Notarial**. 11ª Edición, Editorial INFOCONSULT, Guatemala, 2007.
- OCHOA GARCÍA, Carlos Iripaz-Ebert. **Los contextos actuales del poder local. Gobernabilidad y municipalismo**. Ediciones Iripaz, Guatemala, 1993.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina: 1982.
- PAZ SIME, Miguel Ángel. **“Naturaleza del municipio”**. <http://www.monografias.com>; Creado el 24 de marzo de 2001; Consultado el 15 de mayo de 2008.
- PETIT, Eugene. **Tratado elemental de Derecho Romano**. Editorial Nacional S.A., (s.e.), México, 1951.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. **Manual de derecho constitucional**. 4ª edición. Editorial Kapeluz. Argentina, 1959.
- Revista de la Facultad de Derecho de Universidad de Maracaibo. **“Ofensa y Defensa de La Escuela Sociológica del Municipio”**. Año II, No.4, Enero-Abril, Venezuela, 1962.
- TREVIÑO GARCIA, Ricardo. **Contratos Civiles y sus Generalidades**. 5ª edición, Editorial Mc GrawHill, México, 1995.

VELÁSQUEZ DE MORALES, Gladis Elizabeth. **Derecho financiero Parte II. Derecho Tributario.** 2ª Edición, Editorial Comunicación Gráfica G&A; Guatemala, 2003.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina: 1982.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. **Manual de derecho constitucional.** 4ª edición. Editorial Kapeluz. Argentina, 1959.

WILCOX, Greca. **The American City: A problem in democracy.** Tomo II, (s.e.), (s.l.i.), (s.f.),

Legislación

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

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

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

Código Civil. Decreto 106.

Código de Notariado. Congreso de la República, Decreto 314.

Ley de Parcelamientos Urbanos. Congreso de la República, Decreto 1427.

Ley Preliminar de Urbanismo. Decreto 583.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República, Decreto 11-2002