

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS REGULADAS
EN EL CÓDIGO MUNICIPAL**

SUSANA ELIZABETH MENDÍA REYES

GUATEMALA, JUNIO DE 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS REGULADAS

EN EL CÓDIGO MUNICIPAL

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SUSANA ELIZABETH MENDÍA REYES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio de 2011

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

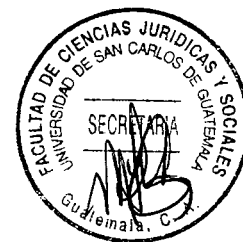
Presidente: Lic. Luis Alfredo González Rámila
Vocal: Licda. Mayra Yohana Véliz López
Secretario: Licda. Berta Araceli Ortiz Robles

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Héctor Granados
Vocal: Lic. Carlos Alberto Velásquez
Secretario: Lic. Nicolás Cuxil Guitz

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

LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
5ª. Avenida 4-29 zona 9
TELEFAX 23325867
Guatemala. C.A.



Guatemala, 29 de octubre de 2010

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín.
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.



Señor Jefe:

En cumplimiento de la resolución de fecha 27 de mayo de 2010 dictada por la Jefatura a su digno cargo, por la cual se me designó asesor del trabajo de tesis de la estudiante SUSANA ELIZABETH MENDÍA REYES, intitulado "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS REGULADAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL", atentamente me permito informar a usted lo siguiente:

- Contenido científico y técnico de la tesis: El trabajo revisado enfoca desde la perspectiva doctrinaria y exegética el Derecho Constitucional, el principio de la pirámide kelseniana en torno a la jerarquización de las leyes; así como un riguroso y profundo análisis de la autonomía reglamentaria que el Código Municipal otorga al Consejo Municipal en relación a la contribución por mejoras, hasta la conclusión principal de que efectivamente tal autonomía contraviene la disposición constitucional que otorga con exclusividad la facultad al congreso de la República para decretar tributos.
- En cuanto a la metodología y técnicas de investigación que fueron utilizadas: El trabajo desarrollado reúne los requisitos técnicos y se utilizó los métodos y técnicas de investigación requeridas.
- Su opinión sobre la redacción: el contenido de la investigación revisada está redactada en un lenguaje concreto y usando términos jurídicos adecuados.
- Contribución científica del tema presentado: Aporte al Derecho Constitucional y al Derecho Administrativo guatemalteco, en cuanto al análisis de la función municipal y los principios constitucionales.




- Opinión acerca de las conclusiones y recomendaciones a las que se han llegado en el trabajo: Las conclusiones y recomendaciones que se vierten, son congruentes con el trayecto de la investigación.
- Opinión respecto a la bibliografía utilizada: Comprende los aspectos más importantes del tema tratado, desarrollándose técnicamente la bibliografía consultada, la cual es adecuada y suficiente.

En consecuencia emito DICTAMEN FAVORABLE, en virtud que el trabajo de mérito, satisface tanto su objetivo como los requerimientos reglamentarios respectivos, especialmente lo preceptuado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Con muestras de mi más alta consideración y estima, aprovecho para suscribirme del señor Jefe, atento y seguro servidos,

Colegiado 3051


Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dieciséis de noviembre de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) RUDY RODERICO RAMOS FIGUEROA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante SUSANA ELIZABETH MENDÍA REYES, Intitulado: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS REGULADAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh.



Lic. Rudy R. Ramos Figueroa.

Abogado y Notario.

6c. 4-17 zona 1, Of. 208 edificio Tikal Ciudad de Guatemala.
E-mail: rudy_ramos@yahoo.com Tel: 40111218 y 22530276
Colegiado 4031

Guatemala, 8 de enero de 2011.

Licenciado:

Marco Tulio Castillo Lutín.

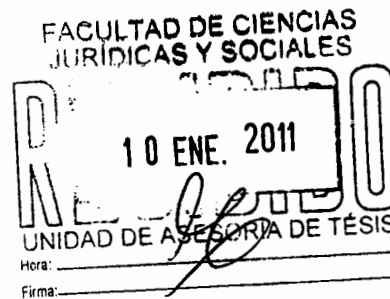
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Ciudad Universitaria Zona 12.

Ciudad de Guatemala.



Licenciado Castillo:

De conformidad con lo indicado en providencia de fecha dieciséis de noviembre de dos mil diez, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis a su cargo; procedí a revisar el trabajo de tesis de la alumna **SUSANA ELIZABETH MENDÍA REYES** intitulado **"INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS REGULADAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL"**, por lo que respetuosamente me permito considerar lo siguiente:

1. **El contenido científico y técnico del trabajo de tesis revisado**, la estudiante, hace un minucioso análisis del Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, que contiene el Código Municipal, especialmente la autonomía normativa que se confiere al Concejo Municipal en relación a la denominada Contribución por Mejoras.

Derivado de dicho análisis, la estudiante concluye en que tal autonomía efectivamente viola la disposición contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, de decretar tributos como función conferida con exclusividad al Congreso de la República.

2. En cuanto a **metodología y técnicas de investigación**, fueron utilizadas los apropiados, al igual que los instrumentos de investigación.
3. Acerca de la **redacción**, a mi juicio, el trabajo revisado reúne los requisitos reglamentarios, está redactado en un lenguaje comprensible y técnico jurídico.
4. **El tema presentado** constituye un valioso **aporte** en relación al **estudio doctrinario** de la función municipal desde el punto de vista constitucional.



Lic. Rudy R. Ramos Figueroa.
Abogado y Notario.

6c. 4-17 zona 1, Of. 208 edificio Tikal Ciudad de Guatemala.
E-mail: rudy_ramos@yahoo.com Tel: 40111218 y 22530276
Colegiado 4031

5. En mi modesta **opinión acerca de las conclusiones** a que arriba la estudiante y **las recomendaciones** que propone, evidentemente responden con rigor al desarrollo de la investigación realizada.

6. En el desarrollo del trabajo revisado se evidencia **la utilización de bibliografía** adecuada.

En razón de las consideraciones y opinión antes vertidas, en mi calidad de **REVISOR** me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** aprobando el trabajo de investigación realizado por la estudiante Susana Elizabeth Mendía Reyes, toda vez que el mismo cumple con los requerimientos reglamentarios, especialmente lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Sin otro particular me es grato suscribirme de usted;

Deferentemente;



Lic. Rudy R. Ramos Figueroa
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, cinco de mayo del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante SUSANA ELIZABETH MENDÍA REYES, Titulado INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS REGULADAS EN EL CODIGO MUNICIPAL. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.

eff6

[Handwritten signature]



[Handwritten signature]



1005/R



DEDICATORIA

A Dios y la Virgen María

Por las bendiciones derramadas.

A mis padres

Por una vida de cuidados y esfuerzos.

A mis hermanos

Por la alegría que traen a mi vida.

A todos

Por su apoyo y compañía incondicional.

A

La Gloriosa y Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por abrirme paso al conocimiento.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Municipio.....	1
1.1. Características	5
1.2. Elementos	11
1.3. Fundamento legal.....	13
1.4. Diferencia entre municipio y Estado	14
1.5. Gobierno y administración del municipio: Concejo Municipal.....	24
1.5.1. Conformación	25
1.5.2. Facultades	27
1.5.3. Funcionamiento del Concejo Municipal	29

CAPÍTULO II

2. Recursos municipales.....	33
2.1. Conceptos básicos, desde el punto de vista del derecho tributario	
Guatemalteco	33
2.1.1. Tributo	33
2.1.2. Impuesto	34
2.1.3. Arbitrio	35
2.1.4. Tasa.....	36
2.1.5. Contribución especial y contribución especial por mejoras	37
2.2. Ingresos propios del municipio	42
2.2.1. Ingresos tributarios municipales	42
2.2.2. Arbitrios municipales.....	43
2.2.3. Ingresos municipales no tributarios	43
2.2.4. Tasas municipales	43



Pág.

2.2.5. Contribuciones por mejoras municipales	45
2.3. Creación de los ingresos municipales	47
2.3.1. Ingresos tributarios	48
2.3.2. Arbitrios municipales.....	49
2.3.3. Tasas municipales.....	49
2.3.4. Contribuciones por mejoras municipales	51

CAPÍTULO III

3. Competencia administrativa.....	53
3.1. Jerarquía administrativa	53
3.2. Competencia administrativa	57
3.3. Excepciones en la competencia administrativa	60
3.3.1. Delegación.....	60
3.3.2. Avocación	62
3.3.3. Competencia exclusiva.....	62

CAPÍTULO IV

4. Facultades municipales para determinar contribuciones por mejoras en relación a principios constitucionales	65
4.1. Principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa.....	65
4.1.1. Excepción al principio de supremacía constitucional.....	70
4.2. Principio administrativo de legalidad	71
4.2.1. Principio de legalidad tributaria.....	75
4.3. Análisis constitucional de las contribuciones por mejoras.....	81
CONCLUSIONES	87
RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	91



INTRODUCCIÓN

La presente investigación parte del estudio del Municipio como entidad autónoma del Estado reconocida constitucionalmente. Ejerciendo la autonomía, el Municipio obtiene y dispone de sus recursos, uno de ellos la contribución por mejoras, regulada en el Código Municipal, el Código Tributario y en la Carta Magna.

El objetivo de la investigación consiste en fundamentar la acción de inconstitucionalidad del artículo 102 del Código Municipal en cuanto a la contravención del artículo 239 de la Constitución Política de la República, con respecto a que son nulas *ipso jure* las leyes y disposiciones gubernativas que violan, disminuyen, restringen o tergiversen las disposiciones constitucionales, basado en la hipótesis planteada de que el artículo 102 del Código Municipal confiere al Concejo Municipal la facultad de crear tributos, facultad que, de conformidad en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde con exclusividad al Congreso de la República, por lo que es posible considerar que el Concejo Municipal contraviene la facultad constitucional otorgada con exclusividad al Congreso de la República, siendo procedente interponer una acción de inconstitucionalidad al artículo 102 del Código Municipal.

Dicha fuente de financiación debe cumplir un proceso de creación, el cual a la fecha está regulado de manera distinta en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código Municipal, estando encargados dos órganos distintos, el Congreso de la República y el Concejo Municipal. Es imprescindible analizar si en efecto el Código Municipal viola, disminuye, restringe o tergiversa disposiciones constitucionales, partiendo de la aclaración de la definición la contribución por mejoras como un ingreso tributario o un ingreso no tributario, para definir de su existencia; basándose en el supuesto de que, actualmente la municipalidad de Guatemala ha creado contribuciones por mejoras contenidas en documentos distintos y aprobadas por figuras distintas de las que la Constitución Política de la República de Guatemala establece, siendo ésta la norma que se encuentra en la cúspide del ordenamiento legislativo.



Por lo que en cinco capítulos contenidos dentro del presente análisis se inicia definiendo al Municipio con sus características, elementos y órganos contraponiéndolo con el Estado para determinar diferencias; el capítulo dos, delimita el tema en cuanto a recursos municipales, conceptos tributarios doctrinarios aceptados en Guatemala y conceptos propiamente municipales en el tema tributario; en el capítulo tres, se hace referencia al tema de la competencia administrativa del Municipio; y, por último, el capítulo cinco que contiene el análisis constitucional, el cual fundamenta la acción de inconstitucionalidad atendiendo los principios de supremacía constitucional, jerarquía normativa y legalidad.

Durante la realización del presente trabajo se utilizó el método analítico-documental, y técnicas de recopilación de información mediante la observación directa, de resumen, la síntesis y análisis de los temas que permitieran probar que la hipótesis es correcta o incorrecta, deseable o indeseable y que requiere solución, dando paso a la discusión de consecuencias y soluciones alternas, y llegando a una conclusión crítica después de evaluar los datos investigados, a efecto de determinar si es procedente interponer una acción de inconstitucionalidad al Artículo 102 del Código Municipal en virtud de que confiere al Concejo Municipal la facultad de crear tributos, facultad que, de conformidad con el Artículo 239 de la Constitución Política de la República corresponde con exclusividad al Congreso de la República; por lo que es posible considerar que el Concejo Municipal contraviene la facultad constitucional otorgada con exclusividad al Congreso de la República.

La presente investigación conlleva un enorme desafío frente a la administración guatemalteca, poniendo en evidencia la efectividad que en el trabajo a nivel municipal debe existir en cuanto a la correcta aplicación de preceptos constitucionales tributarios a fin de alcanzar la descentralización y autonomía de las instituciones del Estado y por sobre todo el estado de derecho y el principio de legalidad en el que la correcta interpretación y aplicación de las leyes respeta los derechos de la persona humana como fin primordial del Estado.



CAPÍTULO I

1. Municipio

La administración local es un tipo de administración territorial, es decir, que tiene como elemento fundamental el territorio en el que despliega sus competencias. En el caso de la administración municipal, el territorio sobre el que despliega sus competencias es el municipio.

El Decreto 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, en el Artículo 2 establece: “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.”

A lo se puede agregar, lo que regula el Artículo 7 de la citada ley, que establece: “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnica, pluriculturales y multilingües.” Las leyes guatemaltecas en busca de mayor precisión del concepto describen la figura con el cometido de que al interpretarla no haya duda.



El autor guatemalteco Manuel Ossorio, pretende dar una reseña histórica, orgánica y doctrinaria del Municipio, buscando mencionar la mayoría de los elementos que lo definen, para lo cual inicia definiendo: “El Municipio también llamado Municipalidad, es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.”¹

Al hacer una reseña histórica de la existencia del municipio se encuentran fechas en que se reconoce a éste como institución formal. Pero al adelantarse aún más, los seres humanos en su necesidad de socializar, venían conformando grupos donde surgen necesidades comunes y la evidente obligación de regularlas y de administrarlas, para crear un verdadero orden social.

Por lo que se puede decir que, el municipio ha constituido, después de la familia, la primera forma de organización política y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado.

Históricamente, la figura del municipio en Guatemala se estableció en 1524, al iniciarse la conquista por los españoles, siendo el primer paso el nombramiento del Ayuntamiento.

¹ Ossorio Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, pág. 474.



En 1957, se creó el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), entidad destinada a fomentar el desarrollo municipal, siendo una de sus contribuciones en ese sentido el estudio, gestión y creación de impuestos a favor de las municipalidades. En ese mismo año se decretó un nuevo Código Municipal que reconoce la personalidad y autonomía del municipio, aunque declarando explícitamente que la autonomía era de carácter técnico y administrativo.

Con la Constitución Política de la República de 1985, al municipio se le atribuye el carácter autónomo y descentralizado, siendo su finalidad hallarse al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos.

El concepto de municipio se puede puntualizar de tres maneras: Doctrinariamente, constitucionalmente y legalmente.

El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González, lo explica así: Doctrinariamente “El Municipio / persona jurídica aparte de que, como persona jurídica, es una sociedad humana asentada en determinado territorio, provista de autonomía y sin embargo, dependiente de otra persona: el Estado / persona jurídica.” Constitucionalmente “El Municipio / institución autónoma, coincide con el concepto sociológico del municipio. Este concepto concibe el municipio como institución social surgida espontáneamente e impuesta por las exigencias de la vida humana, de manera que la ley, se limita a reconocer tal institución.” Legalmente “El Municipio / unidad básica de organización territorial, en cuanto concepto legal, se identifica con la organización pública integrada por autoridades, competencias municipales y actividades que se planifican y ejecutan



en beneficio de los vecinos.”² Con esta puntualización, aborda desde distintas perspectivas el tema, para un mejor análisis y comprensión del municipio, tomando en cuenta cada uno de los puntos se puede interpretar la aplicación de la figura.

Guatemala, dentro de su régimen administrativo establece, por mandato constitucional, que el territorio de la República de Guatemala se divide administrativamente en departamentos y municipios. Además, para lograr su fin de descentralización de la administración pública existen regiones de desarrollo, basadas en factores económicos, sociales y culturales en búsqueda del bien común. En atención a lo cual, actualmente, existen ocho regiones, 22 departamentos y 333 municipios.

El gobierno municipal, o gobierno local, como expresión de la administración local, está supeditado al orden constitucional, el cual le establece límites y competencias, y, al mismo tiempo le reconoce personalidad jurídica propia.

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce al municipio como una institución autónoma. Siendo el principio de autonomía municipal, aquel que confiere a los municipios de la república el carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal, pero no excluidos de acatar y cumplir con las leyes generales. Ésta es la característica que define su existencia.

La existencia e importancia del municipio se debe a la necesidad de descentralizar la administración pública en beneficio de los habitantes, procurando mayor efectividad en

² Castillo, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 397.



la prestación de servicios a través de las municipalidades. Además de ser la parte fundamental de la organización territorial guatemalteca, es considerado como la célula democrática.

Consiste, pues, en una institución administrativa que, por sí misma, toma decisiones en vista de las necesidades existentes y controla con mayor efectividad el resultado de esas decisiones. A la vez, puede delegar en empresas privadas la prestación de servicios públicos y ejecución de obras públicas, reservándose el control y supervisión de dicha delegación, ya que de renunciar a éstas, perdería su naturaleza pública y sería contraria a la autonomía municipal y a la autoridad municipal.

Por lo tanto, el municipio con su gobierno local viene a ser la expresión más pequeña de la conformación de un Estado, no obstante, engloba tantos aspectos necesarios y de vital importancia, como se explicarán más adelante, que permiten a Guatemala orden en cuanto a su gobernabilidad y la consecución del bien común.

1.1. Características

La administración local, como máxima expresión de la descentralización y la autonomía, aunque doctrinariamente no describan a un mismo régimen administrativo, reflejan características básicas para su existencia. Es necesario describir la descentralización y autonomía como regímenes administrativos para poder enmarcar la existencia del municipio, como institución administrativa de gran importancia.



La descentralización es el sistema en el cual, partiendo de una división distinta de las competencias administrativas, las facultades de decisión corresponden y son atribuidas a otros órganos administrativos que no forman parte ni integran la administración central, y que gozan de cierto grado de iniciativa, libertad de acción y poderes de resolución.

Considerando lo anterior, la descentralización es aquella forma de organización administrativa en la que el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a un órgano administrativo, quien actúa con independencia funcional al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de prestar ciertos servicios públicos a la colectividad.

Se caracteriza principalmente por seis circunstancias:

- a) El órgano central les ha transferido a los órganos descentralizados los poderes de decisión y de mando;
- b) Sin perder su calidad de estatal, el órgano descentralizado goza de independencia administrativa, es decir, que realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio que, en ciertos casos, se ejerza determinado control o vigilancia;
- c) Para ejercer mejor sus facultades y atribuciones, el Estado a través de la ley ordinaria les ha dado personalidad jurídica y patrimonio propio para que puedan ejercer



derechos y contraer obligaciones por sí mismos, es decir, que se crea una nueva persona jurídica de carácter público distinta del Estado, pero parte de la estructura estatal;

d) Poseen un régimen jurídico propio, constituido por su ley orgánica, la cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad; y,

e) Pueden manejar su presupuesto, con el objeto de que administren sus recursos y realicen sus actividades económicas por sí mismos.

Sin embargo, esta independencia financiera es relativa, pues deben hacerlo conforme a su ley orgánica, la Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional la Contraloría General de Cuentas; y f) pueden emitir sus propias normas jurídicas (estatutos y reglamentos) pero sin violar la ley orgánica que las creó ni la Constitución Política de la República.

Dentro de esta forma de organización, la ley crea nuevas personas jurídicas en quienes se delega parte de las funciones administrativas, y a las cuales se les asigna un patrimonio privativo, con el objeto de que realicen los fines que se les atribuye. La existencia de esta forma organizativa crea una pluralidad de entidades dotadas de personalidad jurídica, las cuales quedan ligadas a la administración central o estatal.



La descentralización, también consiste en el traslado de funciones y poder decisorio. Con la traslación se persigue acercar el quehacer público a la ciudadanía, transparentando la labor del empleado público, haciéndolo más responsable ante los ciudadanos. El municipio es un órgano descentralizado, por cuanto sigue siendo parte de la administración estatal pero ostenta poderes que le permiten actuar con mayor libertad.

Por otro lado, haciendo referencia a la autonomía es necesario destacar que en la doctrina también se le reconoce el aspecto distintivo, de ser un concepto político, debido a que la autonomía es el poder de la propia legislación, ya que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella misma.

Se puede decir, que las características más sobresalientes de la autonomía son:

- a) Su reconocimiento por la ley constitucional;
- b) Los órganos autónomos están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que sin perder su calidad estatal, constituyen una persona jurídica de carácter público distinta del Estado, contando con capacidad para tomar sus propias decisiones y gestionar sus asuntos por sí mismos;
- c) Su grado de emancipación funcional, administrativa y financiera es mayor que la descentralización, pues tiene como elemento esencial la autarquía, lo cual les permite el autofinanciamiento, gozando de gran independencia económica al disponer



libremente de sus propios recursos y captarlos por sí mismos sin depender del Presupuesto General del Estado;

d) Las entidades autónomas no dependen del Organismo Ejecutivo, el cual no ejerce ninguna clase de control político o financiero, pues no manejan fondos públicos sino privados;

e) Los órganos autónomos pueden designar a sus propias autoridades, teniendo su propio representante legal; y,

f) Se rigen por sus propias leyes, lo que los faculta a crear sus estatutos y reglamentos.

Las anteriores características diferencian a la autonomía de los otros sistemas en: que los órganos autónomos tienen personalidad jurídica propia, patrimonio propio, designan a sus propias autoridades y se rigen por sus propias leyes. Evidentemente, el municipio posee gran independencia en casi todos los aspectos mencionados, excepto la característica que hace referencia a los recursos económicos, ya que el municipio recibe un porcentaje del presupuesto general.

El contenido de la autonomía que caracteriza al municipio se concretiza en la Constitución Política de la República, siendo enunciativo más no limitativo, la independencia política con la elección de las autoridades que integrarán los órganos de los municipios, la independencia económica y financiera al gozar del derecho a obtener y disponer de recursos, la independencia funcional al atender a los servicios públicos



locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos, como la autonomía reglamentaria.

En atención a lo expuesto anteriormente, el municipio, como institución administrativa, posee ciertas características que a su vez evidencian las funciones que desarrolla:

Una de esas funciones es el aspecto **territorial**, la división territorial del Estado para que la administración sea local puede estar dividida en regiones; provincias, autonomías, administraciones, departamentos autonómicos, distritos, zonas territoriales; municipios; localidades, barrios, zonas, cantones, aldeas.

En el aspecto **político** la administración puede: elegir sus autoridades; prepara y decide su plan de desarrollo; y, prepara y decide su presupuesto.

La parte eminentemente **administrativa**, abarca funciones referentes a ejecutar su plan y su presupuesto; crear, mantener, modernizar, ampliar, reconstruir sus obras públicas; y, prestar servicios locales (agua potable, energía eléctrica, ornato, salud, educación, recreación).

Deben existir las funciones **reglamentarias** y **normativas individualizadas**, que se cumplen al de dictar sus reglamentos; dictar sus ordenanzas; celebrar contratos; y, emitir resoluciones. Esta función confiere la calidad de deliberante.

Una función muy peculiar es la **autogestionaria**, que consiste en la participación de sus habitantes en el gobierno y la administración. Haciendo la participación ciudadana una realidad.

Y por último, el aspecto **finalista o teleológico** en el que la administración local persigue la realización de los fines locales mediante los supuestos legales de bien común, descentralización y desarrollo.

1.2. Elementos

La doctrina del derecho administrativo desarrolla ciertos elementos básicos del municipio que se ven reflejados en el Código Municipal, como lo son:

- **Territorio:** Lo constituye la circunscripción territorial, el espacio físico, en donde se asienta la población del Municipio.
- **Población:** Constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial. Vecino y transeúnte. Que ya definido anteriormente será pluricultural, multilingüe y multiétnica.
- **La autoridad:** Conformado por un órgano administrativo colegiado que ejerce el gobierno sobre el municipio. El Concejo Municipal.

- La organización comunitaria: consiste en la participación ciudadana en la administración municipal a través de asociaciones civiles no lucrativas, presentes en la discusión y solución de sus propias necesidades.
- La capacidad económica: Comúnmente confundido con el patrimonio del municipio, pero en realidad la capacidad económica deriva del patrimonio municipal, ya que al tener ingresos propios, el municipio puede sufragar sus gastos. Por lo tanto, la capacidad económica proviene de los arbitrios y las tasas que pagan los vecinos. Los arbitrios deben ser aprobados por el Congreso de la República, de conformidad con lo establecido por el principio de legalidad a que se refiere el Artículo 239 constitucional; las tasas son aprobadas directamente por la mencionada corporación mediante disposiciones especiales, que se basan en facultades legales reconocidas. Ambas contribuciones servirán para la prestación y administración de los servicios públicos que regula el Artículo 30 del Código Municipal. A esa capacidad económica, es pertinente agregar la asignación del diez por ciento a que hace mención el Artículo 257 constitucional, a favor de las municipalidades.
- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario: Implica la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales, por el Concejo Municipal. Aprobados conforme al quórum de votación regulado en la ley.



- El patrimonio del municipio: Consiste en el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio. Denominado en la ley como Hacienda Municipal.

La constante evolución de la doctrina del derecho administrativo ha limitado estos elementos a tres: Población, territorio y autonomía.

1.3. Fundamento legal

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, amplía el concepto de autonomía y contempla la elaboración y promulgación del Código Municipal, el cual fue promulgado por el Congreso de la República, mediante el Decreto No. 58-88 del 6 de octubre de 1985, que recoge los principios constitucionales de autonomía y descentralización. La Constitución vigente contempla además, la emisión del Código Tributario Municipal y la Ley de Servicio Municipal, con el fin de fortalecer el desarrollo del municipio.

El actual Código Municipal, está contenido en el Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República, el cual fue promulgado el 9 de mayo del año 2002, derogando el Código Municipal anterior, Decreto No. 58-88 del Congreso de la República.

Este Código nace de la necesidad de dotar a la nación multiétnica, multilingüe y pluricultural de una nueva perspectiva municipal, fundamentada en la comprensión de que el municipio, como la célula más importante de la organización político



administrativa de Guatemala, se constituye en la época actual, en la más cierta posibilidad de argumentar el desarrollo humano, cultural, económico y social de la nación, en medio de la riqueza diversa y singular de los pueblos que habitan el país, en una apuesta a un nuevo sistema municipal que fomente nuevas formas de convivencia, organización, administración, escenarios jurídico-políticos, culturales, científicos, tecnológicos y socio-económicos.

En este sentido, la sociedad civil tendrá más posibilidades de organizarse para participar activamente e influir en cierta forma en las políticas del gobierno central y de los gobiernos locales o municipales y, probablemente, convertirse en eje del desarrollo de la Guatemala del ahora y hacia el porvenir.

Precisamente porque los gobiernos municipales están más vinculados con la población, siendo un actor de primer orden dentro de la sociedad civil, un factor indispensable y primordial a intervenir en los procesos de cambios económicos, sociales, culturales, políticos y administrativos.

1.4. Diferencia entre municipio y Estado

Es imprescindible por definir la figura de Estado, ya que anteriormente se definió el concepto y los elementos que identifican al municipio. Aunque ha sido un tanto controvertido el tema, es necesario reconocer que posee características que delimitan este amplio tema de discusión.

El Estado, es una creación humana que apareció como respuesta o forma de solución a un conjunto de exigencias que se plantearon a partir de la evolución política de las sociedades. Es la respuesta que Rousseau encuentra a través del contrato social al buscar una forma de asociación que defienda y proteja a la persona y sus bienes. Todo deriva de la necesidad de pasar de un estado primitivo en el que el ser humano podría perecer si no cambiaba. Por lo que cada individuo une sus fuerzas y las pone bajo la suprema dirección de la voluntad general. Contendida esta disposición en las cláusulas del Contrato Social, las cuales son y serán reconocidas, por la naturaleza del acto, en todas partes.

El Licenciado Ernesto Cáceres, expresa respecto al Estado: “desde un punto de vista socio-jurídico, se define como la máxima organización jurídica y política de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder o facultad de mando (soberanía)”.³ Lo cual se ha afianzado en el devenir de la historia humana como transición evolutiva y organizativa.

Para afianzar tal definición cita el pensamiento kelseniano al aseverar: “Desde una perspectiva eminentemente jurídica, Kelsen reduce al Estado a ordenamiento jurídico y lo entiende como el poder soberano de crear y aplicar el derecho en un territorio (validez espacial) y hacia un pueblo (validez personal); poder que se regula por la norma fundamental (legitimidad o validez material), con capacidad de imponerse

³ Cáceres Rodríguez, Luis Ernesto, **Estado de derecho y derechos humanos**, pág. 15.



mediante su vigencia (validez temporal) y hacerse valer en última instancia por la fuerza)".⁴

De esta definición se desprenden los siguientes elementos correspondientes al Estado: La población, el territorio, el tiempo, el orden jurídico y el poder (soberanía). Los cuales son de indispensable análisis para comprender el concepto de Estado.

Entre las condiciones naturales y culturales de la unidad estatal que han de considerarse, el territorio y el pueblo son los elementos relativamente permanentes, afirma Herman Heller. En sus orígenes el hombre vivía en lo que se conoce como estado de naturaleza, no sometido a las leyes positivas, ni perteneciendo a ningún territorio delimitado. Al conformar por agregación una asociación, que pasa a ser el Estado, convierte a la persona individual en ese instante en un colectivo, en un conjunto de personas que pone en común su persona quedando sometida al poder estatal. Los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.

Por lo tanto, todas las personas pertenecen al Estado que habitan. No hay persona que pueda vivir sin Estado, ya que debe cumplir las normas impuestas por las autoridades del territorio en el que se encuentra, pero puede suceder que las personas que integran un Estado, no se sientan identificadas culturalmente con él, y por lo tanto no pertenezcan a esa nación.

⁴ Ibid, pág. 15.



Para que una persona pueda desarrollar su sentimiento de pertenencia a un Estado necesita visualizar el espacio donde desarrolla todas sus relaciones humanas. Es importante reconocer que ningún hecho geográfico tiene importancia política con independencia del obrar humano. Se ha considerado pues, que el Estado es una **corporación territorial**.

El territorio es un ámbito de dominación específicamente soberana. Positivamente, todo el que se encuentre en el territorio estatal, está sujeto al poder del Estado. Negativamente, implica que no puede ejercerse, dentro del territorio estatal, autoridad soberana alguna que no se derive del poder de regulación del propio Estado. En conclusión de estos dos elementos, cabe decir que, el territorio del Estado es solo su base, y en cambio, la población es el depositario vivo y la propia sustancia del Estado.

En relación al tiempo, se puede decir que al Estado se le puede marcar un principio y un fin en el tiempo. Lo cual se ve representado en lo que el autor Larios Ochaita explica: "Los Estados al igual que las personas nacen, crecen, se desarrollan, y mueren; la diferencia está en la denominación que se da a cada una de esas etapas. Equivale a decir que los Estados tienen vida, son entes dinámicos,..."⁵. Por lo tanto, un Estado nace, se modifica, se extingue, y en oportunidades existe sucesión entre ellos.

El derecho es esencial para toda convivencia humana, por lo que el Estado se debe organizar y coordinar mediante un orden normativo eficaz. El gobierno de leyes hace

⁵ Larios Ochaita, Carlos, *Derecho internacional público*, pág. 42.



que las normas sean dirigidas de forma abstracta a un conglomerado social y sean estos, a su vez, los autores de las leyes y ser sumisos a estas. Este orden jurídico tiene como fin la conservación de la población del Estado, su libertad e igualdad. Todas estas **cláusulas** conocidas como normas deben estar debidamente codificadas en un sistema y cuerpo legal a fin de que sean de observancia general y obligatoria. Siendo el Estado el único que puede coaccionar al conglomerado social al cumplimiento de los deberes jurídicos y velar por la persecución del bien común.

Por último, el elemento de interés, se refiere al poder estatal. Explicado por el Licenciado Cáceres como: “el monopolio de la fuerza legal y legítima impuesta soberanamente por la autoridad a los ciudadanos pertenecientes a una circunscripción geográfica determinada”⁶. El Estado como persona moral y ente de razón será el encargado, por mandato constitucional, de proteger a la persona y a la familia, buscando la realización del bien y garantizando a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Pero también es el único ente que puede coaccionar a que los individuos cumplan con el orden jurídico y que, además, podrá tener intervención en la sociedad a través de los tres poderes: Ejecutivo, legislativo y judicial.

Todos los individuos como parte del cuerpo tendrán una doble relación, para con el soberano y para con los particulares. En virtud del compromiso tácito de ser parte de un Estado, así como cada individuo puede tener una voluntad contraria o desigual a la voluntad general, si se rehúsa a obedecer a la voluntad general, será obligado a ello por

⁶ Cáceres, *Ob cit*; pág. 20.



todo el cuerpo. De esta manera es como el poder estatal radica en el soberano, el Estado.

Como bien lo explica Rousseau: “el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Es éste el mismo poder que, dirigido por la voluntad general toma el nombre de soberanía”⁷.

De aquí, se desprende que la soberanía es el atributo esencial del poder del Estado. La cual se puede entender como aquel poder que no admite ninguno igual en su interior y ninguno superior a él en el exterior. Las doctrinas democráticas obligaron a trasladar el atributo de la soberanía del monarca al pueblo, el cual la ejerce a través de la representación política para establecer los órganos de gobierno. Esto se debe, según el pensamiento aristotélico, a que cada individuo tiene su porción de virtud y prudencia y reunidos todos forman un cuerpo organizado.

Todo acto de soberanía, es aquel acto auténtico de la voluntad general y es la única fuente de legitimación del derecho y de la administración. Todos estos actos representan la capacidad autónoma de poder de una sociedad políticamente organizada. Esa capacidad de imponerse a todos los demás poderes y de no estar sometido a su vez a un poder superior ni a una norma jurídica previa.

Bodino propone caracterizar a la soberanía como un poder absoluto, perpetuo e indivisible. Aunque asevera que la indivisibilidad se podrá ver perdida en algún

⁷ Rousseau, Juan Jacobo, *Derecho administrativo*, pág. 36.



momento cuando la soberanía sea atribuida a un grupo de personas. Ante lo cual surge el concepto de soberanía popular, con lo que Rousseau afirma que la soberanía está radicada de manera alícuota en cada uno de los miembros de la comunidad. Llevando necesariamente al voto universal y a la mayor medida posible del ejercicio de la democracia directa. Por lo tanto, la soberanía radica en el pueblo; el verdadero soberano es el pueblo que se expresa a través de la voluntad general y de los mecanismos representativos. Tal pensamiento es apoyado por Herman Heller, a lo que agrega que la soberanía será un atributo específico de cada Estado.

El sistema de gobierno guatemalteco republicano, democrático y representativo es un reflejo de la doctrina rousseauiana al consignar en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República que: “la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Y se refuerza con el Artículo 152, de dicho cuerpo normativo, que regula: “El poder proviene del pueblo”.

Se puede concluir, que la soberanía es un poder supremo irresistible, consiste en el atributo definitorio del Estado y que lo distingue de cualquier otra organización política. Siendo este el punto coyuntural del breve análisis del Estado. Pues al no encontrar organización igual ni en su interior ni en su exterior por su atributo de soberanía, lo hace diferenciarse definitivamente del municipio, aunque podría dar lugar a confusión ya que éste posee un atributo que asemeja su actuación de poder en la administración. Tal atributo es la autonomía municipal.



Si bien se dijo, que la soberanía consiste en una capacidad autónoma de poder, dista ampliamente de lo que autonomía municipal se refiere. Por lo que es necesario apuntar el contenido de ésta.

Una de las formas de organización administrativa es la autonomía de las instituciones, la cual tiene lugar cuando el Estado por disposición de la ley, transfiere determinadas facultades y atribuciones a un órgano administrativo otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento.

Para poder distinguir claramente la existencia jurídica de la autonomía municipal, la doctrina ha establecido que la elección de autoridades municipales, la administración propia del municipio y el patrimonio y finanzas propias, son tres elementos imprescindibles que la determinan.

Y, dentro de la legislación guatemalteca, la autonomía municipal como principio constitucional se caracteriza de la siguiente forma:

La autonomía municipal, sólo admite los controles de legalidad realizados por los tribunales y aquellos determinados por la legislación de régimen local. Lo cual será garantizado cuando los municipios actúen ejerciendo competencias propias.

La autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial: La Constitución de la República al referirse a la autonomía municipal no precisa un ámbito específico de

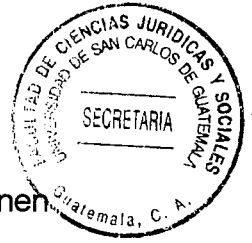


competencias, al no enumerar las atribuciones que al municipio le corresponden. Por lo que, es la legislación municipal y la legislación sectorial del Estado las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y, en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

Autonomía y capacidad de auto-organización: La potestad de auto-organización municipal, debe poder desarrollarse dentro del marco que fija la Constitución y las leyes. Esta atribución constitucional permite que las instituciones autónomas puedan desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares.

Autonomía y suficiencia económica: En el plano económico, la autonomía supone la capacidad de obtener y disponer de fondos propios. Es indispensable el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través de la transferencia de un porcentaje fijado en la Constitución sobre el presupuesto de ingresos del Estado. Los municipios deben contar con recursos financieros, humanos y tecnológicos que le permitan realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. El aspecto económico depende del desarrollo legislativo de las haciendas municipales y de las leyes de presupuestos estatales anuales.

Protección jurisdiccional de la autonomía local: Será efectiva en tanto que la Constitución establezca cauces para que los municipios puedan reaccionar jurisdiccionalmente contra normas y decisiones de otras administraciones públicas que invadan la autonomía constitucionalmente garantizada.



Todos estos elementos que integran la autonomía municipal, evidentemente no definen un poder soberano del municipio dentro del Estado, pero la proclamación constitucional del principio de autonomía municipal tiene importantes consecuencias para la capacidad de actuación del municipio, que impiden que dichos entes puedan estar jerárquicamente subordinados y tutelados por la administración estatal.

La soberanía que posee el Estado, nacida de la voluntad general, se encuentra por encima de los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal que configuran a los municipios como entes autónomos en el ámbito de sus respectivos intereses, ya que es delegada por una ley, en este caso la Constitución Política de la República de Guatemala y desarrollada por las leyes municipales y sectoriales. Por lo tanto, el gobierno municipal no detentará el poder de la misma forma en que el Estado lo hace.

En efecto, la reafirmación de la autonomía municipal en el sistema legislativo guatemalteco, implica la existencia de atribuciones exclusivas y manejo de un presupuesto que permita la operatividad de la función. Pero, además, en la nueva perspectiva se incrementa la capacidad de auto-dirección en rechazo al verticalismo y la autoridad lineal, incluyendo en el diseño estructural del municipio, el reconocimiento de las diversas comunidades locales, con el fin de hacerlas verdaderamente responsables de su propio desarrollo, lo cual implica una nueva actitud, un nuevo tipo de ciudadano informado que desea sentirse partícipe directo, actor principal de su desarrollo y que por esa misma razón no se resigna a que la institucionalidad municipal se distancie de él y decida sobre su existencia.



1.5. Gobierno y administración del municipio: Concejo Municipal

Siguiendo una tradición organizativa de larga data, el gobierno local se estructuró de acuerdo con dos órganos: la Corporación o Concejo Municipal, órgano colegiado, deliberativo y con funciones de asesoría por una parte y la alcaldía o alcalde, órgano de ejecución, representante de la municipalidad, responsable de su planta administrativa y de su conducción y gestión, por la otra.

El ayuntamiento, corporación municipal o municipalidad es el órgano de administración de un municipio y suele estar formado por un alcalde –que ostenta la presidencia de la administración local y del pleno– y los concejales o ediles que reunidos en pleno ejercen la potestad normativa a nivel local. Por extensión, también suele llamarse ayuntamiento o municipalidad al edificio que es la sede principal de la institución.

El Código Municipal, establece que el Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales, y además establece que sus miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones. Sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

La función esencial de éste, consiste en la manifestación de voluntad, vertida en la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos, contratos, etc., y surte efectos desde el momento de su promulgación.



De conformidad con dicha ley, el gobierno municipal lo ejerce el Concejo Municipal, quien tiene la responsabilidad de hacer valer la autonomía del Municipio. El Concejo Municipal debe velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

1.5.1. Conformación

La municipalidad es la corporación autónoma integrada por el Alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia. El número de los miembros del Concejo, concejales y síndicos, se integra con base en el número de sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente. Asimismo, el número debe ser par o impar, situación que opera cuando se toman resoluciones a nivel del Concejo Municipal.

La corporación o Concejo Municipal está integrado por funcionarios electos popularmente, siguiendo los principios democráticos que imperan en Guatemala.

El alcalde, quien preside y representa a la municipalidad. Electo para un período de cinco años. Es personero legal y representa a la municipalidad y al municipio. Asume el papel de jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal. Participa en el Consejo Departamental de Desarrollo del departamento al que pertenezca el municipio y preside el Concejo Municipal de Desarrollo.



Le corresponde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política de gobierno y resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

Los síndicos, que tienen el carácter de mandatarios judiciales, por lo que deben representar a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas, emiten dictámenes razonados técnicamente si se les requiere y desempeñan las funciones del Ministerio Público en los casos en que ello sea procedente.

Para poder ejercer el mandato judicial, los síndicos deben ser autorizados expresamente por el Concejo Municipal. Pudiéndose nombrar mandatarios específicos.

Los concejales, son los integrantes de las diferentes comisiones en que se organiza la corporación. Además de las autoridades anteriores, forma parte de la corporación aunque no vota; y, el Secretario, que también lo es del alcalde (Artículos 39, 60, 63 Y 64 del Código Municipal). Tanto la Ley Electoral y de Partidos Políticos como el Código Municipal establecen que el concejal primero sustituye al alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste, la que se produce automáticamente.

Los síndicos y concejales, deben fiscalizar las acciones administrativas del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones tomados por la corporación. Pueden interpelar al alcalde y con mayoría de votos, aprobar o no las medidas que motivaron la interpelación. No podrán tomar, sin embargo, iniciativas o decisiones



administrativas, salvo cuando actúen como cuerpo colegiado en los casos para los que estén autorizados.

El alcalde que encabeza la planilla, acompañado de síndicos y concejales de acuerdo a la calidad del municipio, son electos democráticamente por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegido.

1.5.2. Facultades

Aparte de las atribuciones de gobierno que tiene el Concejo Municipal, también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones.

El Concejo Municipal, en forma especial tiene las siguientes atribuciones: Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, públicas y secretas, conocer todos los asuntos de orden público; fiscalización de su patrimonio –ingresos y egresos-; aprobación de su presupuesto municipal; emitir los reglamentos indispensables para el mejor desarrollo de sus atribuciones; conocer de los recursos que se interpongan contra el Alcalde y, en general, conocer de todos los asuntos que interesen al municipio.

A la corporación le corresponde la aprobación de planes y programas de trabajo, la emisión de acuerdos de creación de empresas, dependencias y unidades de servicios administrativos, adjudicar contratos de obras, bienes servicios y suministros, fijar



remuneraciones y dietas, promover relaciones con otras instituciones y mantener informada a la comunidad (Artículo 41 del Código Municipal).

Los municipios son responsables del mejoramiento de sus municipios y de algunas funciones importantes como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y basuras, mercados, cementerios, rastros, calles, parques, seguridad pública, policía preventiva y de tránsito.

Para lograr tan gran responsabilidad el Concejo Municipal, de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.

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

Uno de los elementos más importantes son los vecinos, por lo que dentro de las facultades y obligaciones del Concejo Municipal se encuentra la de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.



Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas, cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio, lo cual permite que el gobierno local pueda proveer bienestar a la población y el desarrollo humano sea palpable.

La gestión municipal requiere de un pequeño gobierno que realice especificidades de las tareas generales impuestas al Estado. Principalmente, cambios de paradigmas que favorecen la construcción de ciudadanía a través de la participación y empoderamiento local.

Por lo tanto, la municipalidad tendrá la capacidad de auto-regularse, auto-dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado para satisfacer las necesidades de la población. Lo cual se logrará a través de órganos y normas propias de su gobierno, mediatizadas por otras instituciones del Estado.

1.5.3. Funcionamiento del Concejo Municipal

- **Sesiones**

El Concejo Municipal para poder llevar a cabo la realización de sus competencias de iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales necesita reunirse y discutir temas de interés en sesiones conforme la ley determina.



El alcalde será el encargado de presidir las sesiones del Concejo Municipal, en su ausencia las presidirá el concejal que, legalmente, le sustituya temporalmente en el cargo. El Concejo Municipal celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias.

Las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez a la semana por convocatoria del alcalde. En la primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año.

Las sesiones extraordinarias se realizarán las veces que sea necesario a solicitud de cualquiera de los miembros del Concejo Municipal, en cuyo caso el alcalde hará la convocatoria correspondiente. No podrá haber sesión extraordinaria si no precede citación personal y escrita, cursada a todos los integrantes del Concejo Municipal y con expresión del asunto a tratar.

Las sesiones serán públicas, pero podrán ser privadas cuando se acuerde y siempre que el asunto lo amerite. Cuando la importancia de un asunto requiera se podrá escuchar la opinión de los vecinos, siempre que se cuente con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, acordándose así que la sesión se celebre a cabildo abierto. Los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto. Podrán celebrarse sesiones ceremoniales o solemnes en ocasiones especiales.

Todas las sesiones se celebrarán en el edificio de la municipalidad, salvo casos especiales. Cuando la importancia del asunto lo requiera el Concejo, podrá declararse



en sesión permanente y podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Todos los miembros del Concejo Municipal, están obligados a asistir puntualmente a las sesiones. Todos los miembros tienen voz y voto, ninguno podrá abstenerse de votar ni retirarse dispuesta la votación. De todas las sesiones deberá quedar constancia en acta que elaborará el secretario, la cual deberá ser leída y aprobada por los miembros del Concejo para que adquiera validez.

Los cargos de los miembros del Concejo Municipal son de servicio a la comunidad, por lo tanto de prestación gratuita, pero podrán ser remunerados por el sistema de dieta por cada sesión completa a la que asista, siempre y cuando lo permitan los recursos del municipio.

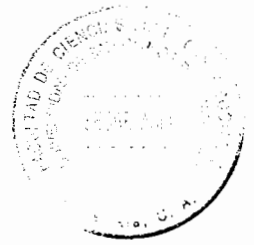
- **Toma de decisiones**

Las decisiones del Concejo Municipal necesitan siempre un quórum legal, que consiste en la mayoría absoluta de votos favorables del total de miembros que lo integran. Además de este quórum, existe otro especial para determinados negocios de importancia relevante, que exige una mayoría calificada; por ejemplo, la enajenación de bienes, contratación de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal.



En caso de empate en la votación, el alcalde tendrá doble voto o voto decisorio. Este quórum se necesita para que los acuerdos, ordenanzas y resoluciones sean válidos.

En los casos de solicitudes de los vecinos, la solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el 20 por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.



CAPÍTULO II

2. Recursos municipales

2.1. Conceptos básicos, desde el punto de vista del derecho tributario guatemalteco

Para efectos de una mejor comprensión de los conceptos tributarios que refiere el tema, es imprescindible conocer la forma en que la doctrina y la ley aceptadas en Guatemala manejan los siguientes conceptos, que de manera informativa y aclarativa están contenidos en este capítulo.

2.1.1. Tributo

El autor guatemalteco, Erick Santiago de León, concibe al tributo como: "prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público."⁸

Igualmente, se puede definir: "Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines."⁹

⁸ Santiago de León, Erick Gustavo, *Derecho financiero*, pág. 125

⁹ *Ibid*, pág. 126.



El Código Tributario define en el Artículo 9: "Tributos son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."

Se puede decir que, los tributos son prestaciones en dinero, son pecuniariamente valuables exigidos en ejercicio del poder imperio, refiriéndose al poder de coacción para compeler al pago de la prestación requerida, establecidos en virtud de una ley, en cumplimiento del principio de legalidad **-No hay tributo sin ley previa-** que cubren los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines, ya sea su objetivo fiscal o parafiscal, lo cual se define de determinar sus elementos de configuración.

Los tributos se clasifican, doctrinariamente en: Impuesto, tasas y contribuciones especiales; y, legalmente en: impuesto, arbitrio, contribución especial y contribución por mejoras.

La clasificación legal se puede deducir del Artículo 10 del Código Tributario el cual regula: "Son tributos los impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras."

2.1.2. Impuesto

Puede definirse así: "Los impuestos son tributos de carácter ordinario o extraordinario decretados por el Congreso de la República de Guatemala con el objeto de que el



Estado pueda recaudar los recursos públicos necesarios y así cumplir con sus obligaciones ante sus habitantes”.¹⁰

El Código Tributario, en el Artículo 11 lo define así: “Impuesto es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente.”

En los impuestos el hecho generador revelará la potencialidad económica, o sea, la capacidad contributiva. Siendo ajeno a una actividad estatal determinada. Su naturaleza jurídica lo define como una institución de derecho público que tiene su fundamento jurídico en la sujeción a la potestad tributaria del Estado, como una obligación unilateral por parte del contribuyente. Su finalidad es satisfacer las necesidades de la colectividad.

2.1.3. Arbitrio

El Código Tributario define en el Artículo 12, “Arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.” Es un tributo creado por el Congreso de la República, de carácter municipal, sancionado a favor de los Municipios.

En este tipo de tributos se faculta el poder tributario recaído en las municipalidades. No existe una contraprestación directa, por lo que los vecinos no reciben un beneficio

¹⁰ Santiago de León, *Ob. Cit.*, pág. 129



directo por el pago realizado. Un ejemplo de este tributo es el Boleto de Ornato, obligado el vecino a pagar una cantidad en función de los ingresos que devengue.

2.1.4. Tasa

El licenciado Héctor Villegas, define la tasa como: "Tributo cuyo hecho generador está integrado con una actividad del Estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente."¹¹

La tasa se encuentra necesariamente vinculada con una actividad estatal. Se puede decir que es voluntaria, pues su cobro depende de que el particular demande el servicio. El producto de ésta se limita a cubrir el costo del servicio.

Entre las características esenciales de la tasa, se puede mencionar que posee un carácter tributario, únicamente puede ser creado por medio de una ley, su hecho generador se integra con una actividad que el Estado cumple vinculada con el obligado al pago, el producto de la recaudación será exclusivamente destinado al servicio respectivo, el servicio deberá ser divisible y la actividad estatal vinculante debe ser inherente a la soberanía estatal.

La **causa** de la tasa es la relación entre el servicio y el quantum de lo percibido. Su base de medición debe estar relacionada con su hecho generador.

¹¹ Villegas, Héctor, **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**, pág. 85.



Los criterios de graduación tendrán en cuenta aspectos relativos a la actividad que desarrolla el Estado y al servicio: La importancia o necesidad del servicio, jerarquía del órgano estatal que lo ejecuta, grado de utilidad a la colectividad y al individuo, el costo general y por individuo. Debe existir una discreta y razonable proporción entre el monto exigido y las características generales de la actividad vinculante.

2.1.5. Contribución especial y contribución especial por mejoras

El tributo contenido en el Artículo 13 del Código Tributario, es la Contribución Especial definida como: "el tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivado de la realización de obras públicas o de servicios públicos".

En las diversas legislaciones y estudios jurídicos se encuentra esta figura tributaria bajo alguna de las siguientes denominaciones: Impuesto especial, tributo especial, contribución especial, contribución de mejoras, impuesto de plusvalía, impuesto de planificación, derechos de cooperación, o simplemente, contribución.

La característica distintiva de este tributo es que constituye el pago por un especial beneficio, que produce a un sector de la población la realización de una actividad estatal de interés general o por haber causado la realización de la actividad de interés general, cuyo importe debe destinarse a sufragar los gastos de esa actividad.



Para el tratadista Héctor Villegas, las contribuciones especiales son: “los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del Estado”¹². Es decir, que la contribución especial se paga no por el servicio que el Estado ha prestado sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben con motivo de la prestación de ese servicio. La actividad estatal satisface intereses generales que simultáneamente proporcionan ventajas a personas determinadas.

La particularidad de la contribución especial con respecto a otros tributos es indiscutible. Se diferencia del impuesto porque mientras en la contribución especial se requiere una actividad productora de beneficio, en el impuesto la prestación no es correlativa a actividad estatal alguna.

Las contribuciones especiales tienen importancia porque la exacción está vinculada con una ventaja, y eso crea una predisposición psicológica favorable en el obligado. Si bien la contribución especial es un tributo, y como tal es coactivo, tiene relevancia la aquiescencia de la comunidad lograda por la vinculación del gravamen con actividades estatales de beneficio general.

Tradicionalmente, se ha considerado que esta categoría tributaria está sólo integrada por la **contribución de mejoras**. Aunque varios autores dan lugar a pensar que su extensión puede abarcar campos más vastos, como por ejemplo las llamadas parafiscales, entre las cuales tienen preponderancia las de seguridad social. Se dice

¹² Villegas, *Ob. cit.*, pág. 100.



pues, que la contribución especial es el género y la contribución especial por mejoras es la especie.

En la legislación fiscal se encuentra que, el Código Tributario ha reconocido y regulado este tipo de tributo, tanto de manera general con la contribución especial, definida anteriormente, como en una de sus especies: "Contribución especial por mejoras, es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado", tal como lo regula el Artículo 13 del Código Tributario.

En la contribución por mejoras, el beneficio de los contribuyentes deriva de obras públicas. Cuando el ente público construye, por ejemplo, un desagüe, un jardín o plaza pública, abren una ruta, pavimentación, ensancha o prolonga una calle urbana o un camino rural, suele haber inmuebles cercanos que se valorizan con el consiguiente enriquecimiento del propietario. Atento a esa circunstancia se instituye un tributo, cuyo hecho generador se integra con el beneficio obtenido por la realización de la obra pública.

Los elementos necesarios para la configuración correcta de este tributo, según el tratadista Héctor Villegas, son los que a continuación se explican:

- Prestación personal: La obligación de pagar la contribución es de carácter personal, como sucede en todos los tributos. Se hace hincapié en esta

circunstancia porque algunas oportunidades se han confundido conceptos, y se ha dicho que la obligación es del inmueble valorizado y no de su propietario, lo cual es erróneo. La obligación de pagar la contribución por mejoras nace en el momento en que se finaliza la obra pública beneficiante. Si la propiedad se vende estando la obra ya terminada, quien adeuda el gravamen es el vendedor, pero si se finaliza la obra después de la venta, el deudor es el comprador del inmueble valorizado.

- Beneficio derivado de la obra: El monto del beneficio surge de comparar el valor del inmueble al fin de la obra con el que tenía antes de ella. En la práctica, sin embargo, es difícil determinar con exactitud este valor. En estricta verdad, el mayor valor sólo surge de la venta del inmueble afectado por la obra, ya que de lo contrario el incremento de valor sólo puede ser fijado aproximadamente. Las leyes suelen establecer distintos procedimientos para fijar el monto de la valorización, como, por ejemplo, el de la doble tasación (antes y después de la obra), o recurrir a presunciones como la fijación de una alícuota proporcional al valor del inmueble, presumiéndose que esa alícuota es indicativa de la valorización. También es un índice presuntivo de valorización el reparto del costo de la obra entre quienes se consideran beneficiados.
- Proporción razonable entre el presunto beneficio obtenido y la contribución exigida: Es necesario que el importe exigido sea adecuadamente proporcionado al presunto beneficio obtenido. Para determinar esta proporción lo más exacto que resulte posible, las leyes de contribución por mejoras suelen atender cuatro



aspectos: a) Se especifica cuáles son los inmuebles influidos o valorizados por la obra pública. Para quitar vaguedad a este criterio se establecen bases concretas, como, por ejemplo, la fijación de un determinado límite geográfico dentro del cual están comprendidos los inmuebles que se consideran valorizados; b) Se especifica qué parte del costo de la obra debe financiarse por los beneficiarios; c) Se establece cómo va a ser distribuida esa porción a cubrir por los beneficiarios, para lo cual se recurre a parámetros variables. Puede ser, por ejemplo, la diferencia de distancia en kilómetros o metros de cada inmueble en relación con la obra. Pero es evidente que estos procedimientos técnicos sólo conducen a presunciones de beneficio. Lo que interesa por sobre todo es que la contribución sea graduada en prudente y razonable relación con el presunto beneficio obtenido por el obligado, ya que éste es elemento justificativo del tributo; y, d) El destino del producto. Es parte esencial de este tributo que el producto de su recaudación se destine efectivamente al financiamiento de la obra. Para Villegas, es controvertible el requisito de la afectación del producto a la financiación de las obras, y en la práctica ello es imposible o inconveniente. Mucho más razonable es la recuperación de los costos de las obras para su utilización en el financiamiento de otras obras futuras, facilitándose así la recaudación de los fondos para gastos de inversión con tributos de mayor aceptación por los contribuyentes, por la conciencia que en ellos se crea de la justificación del gravamen en correlación directa con los beneficios que obtienen. Por otra parte indica Villegas, que: "si bien el ideal es que los fondos de las contribuciones se destinen a financiar las obras productoras del beneficio u otras

futuras, la no afectación no puede conducir a negar validez o especificidad a este tributo.”¹³

2.2. Ingresos propios del municipio

“Son aquellos ingresos que perciben las municipalidades por medio de la recaudación, que ellas mismas realizan, de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones por mejoras. Es decir, aquellos ingresos que no provienen de transferencias del Gobierno Central, del endeudamiento ni de cualquier otra fuente. En Guatemala, los ingresos propios de las municipalidades suelen clasificarse en tributarios y no tributarios.”¹⁴

Esta clasificación fue determinada por un estudio realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y sostenida por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES). Lo cual es necesario incluir para efectos de comparar, explicar y verificar la hipótesis del presente estudio.

2.2.1. Ingresos tributarios municipales

Están integrados por los ingresos que perciben las municipalidades de la recaudación de arbitrios generales (aquellos que se establecen a favor de todas las

¹³ Villegas, Ob. cit, pág. 108.

¹⁴ USAID, Guía para mejorar la Recaudación de los Ingresos Propios Municipales, pág. 11.

municipalidades), como el Boleto de Ornato, por ejemplo, y específicos (los establecidos a favor de una municipalidad), como el plan de arbitrios, por ejemplo.

2.2.2. Arbitrios municipales

El Artículo 12 del Código Tributario lo define de la siguiente manera: “Arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades”.

El arbitrio no tiene una contraprestación de parte de la Municipalidad, deben estar establecidos en una ley por lo que sólo los puede crear el Congreso de la República. Algunos arbitrios tienen un destino especificado por la ley que los crea. Su procedimiento de cobro es el pago en forma periódica, generalmente anual o mensual.

2.2.3. Ingresos municipales no tributarios

Están integrados por todos aquellos cobros que hace la municipalidad por la contraprestación de un servicio o una mejora. Estos ingresos se componen por lo recaudado en concepto de tasas y contribuciones por mejoras.

2.2.4. Tasas municipales

Una tasa municipal, es una cantidad de dinero que la municipalidad cobra por la prestación de un servicio.

Se clasifican en:

- Administrativas: Aquéllas cobradas por la prestación de un servicio administrativo, por ejemplo: Emisión de licencias y certificaciones; inscripciones en libros municipales o de registro civil; entre otras.
- Por servicios: Las cobradas por la prestación de un servicio público municipal, por ejemplo: Agua potable; recolección de basura y servicios de limpieza; etcétera.
- Por uso privativo (rentas y alquileres): Son todas aquéllas que cobra la municipalidad, por el uso de un bien de dominio o propiedad municipal, por ejemplo: Piso de plaza; uso del local de la feria; alquiler del salón municipal; usufructos para la colocación de antenas de telecomunicaciones; etcétera.

Los ingresos provenientes de tasas, deberán destinarse exclusivamente a la cobertura de los costos y gastos del respectivo servicio público municipal y a su mejoramiento.

Las tasas tienen una contraprestación por parte de la municipalidad, están establecidas en un acuerdo u ordenanza municipal creadas por el Concejo Municipal. Lo recaudado debe destinarse a mantener, ampliar o mejorar el servicio prestado y para su cobro el usuario suele pagarla cada vez que se utiliza o requiere un servicio municipal.



2.2.5. Contribuciones por mejoras municipales

Las contribuciones por mejoras son los montos en dinero que deben pagar los vecinos del municipio, que sean propietarios de un inmueble, por la realización de obras de infraestructura pública municipal que les beneficie. Son establecidas mediante reglamento emitido por el Concejo Municipal.

Se encuentran reguladas en el Artículo 102 del Código Municipal: “Los vecinos beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles, pagarán las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no podrán exceder del costo de las mejoras. El reglamento que emita el Concejo Municipal establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro...”

Igualmente, el Artículo 100, que describe los ingresos municipales, menciona: “f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo”.

El Concejo Municipal, puede asumir una parte de los costos de la obra a realizar. El valor máximo que puede cobrar el Concejo Municipal es el costo de las mejoras realizadas o a realizarse.



Al producto de las contribuciones por mejoras, no podrá dársele ningún otro uso o destino distinto al financiamiento o resarcimiento de los costos de la obra contemplada en el reglamento correspondiente.

Puntualmente, al configurarse una contribución por mejoras existe un beneficio para el propietario de un inmueble. Se establecen y regulan en un reglamento específico, creadas o establecidas por el Concejo Municipal. Estos recursos deben destinarse a cubrir o resarcir los gastos de la obra de infraestructura municipal. Su existencia como tributo es temporal, se paga una sola vez, aún cuando el pago se haya fraccionado.

Del Artículo 102 se puede desglosar la tipificación de los sus elementos: 1º. El hecho generador de las contribuciones de mejoras: Que es el hecho de ser directamente beneficiado por obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares que estén situados los inmuebles; 2º. El sujeto pasivo: Que es el vecino directamente beneficiado con dichas obras; y, 3º. Límite para su cobro: Que es el costo de la obra.

Así mismo, en esta disposición se otorga la facultad de establecer las contribuciones de mejoras al Concejo Municipal y además el reglamento establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobros.

Como se ha venido exponiendo, dentro de la legislación guatemalteca, la contribución por mejoras se regula de dos maneras distintas. Una de ellas según el Código Tributario, en los Artículos 10 y 13, y la otra según el Código Municipal, en el Artículo 102.



De la interpretación de los mencionados Artículos, tanto en su contexto como en la historia de la institución, basado en el Artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial, el cual regula: "Las normas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales. ... El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, atendiendo al orden siguiente: a) A la finalidad y al espíritu de la misma; b) A la historia fidedigna de su institución; c) A las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas; d) Al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho", es evidente cómo la acepción legal y su redacción, tenía como espíritu no crear un tributo diferente, sino más bien, establecer en concordancia con la doctrina (que se ha citado anteriormente), una clase de contribución especial. Se concluye que la contribución especial por mejoras no es una cuarta clase de tributo sino una subdivisión de la tercera clase **contribución especial**, y por ende su creación como las bases de recaudación de dicho tributo se debe sujetar al principio de legalidad. En concordancia con lo mencionado por el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.3. Creación de los ingresos municipales

La legislación guatemalteca, actualmente tiene vigente procesos basados en el principio de seguridad jurídica que permite que la creación de las leyes esté garantizada desde su origen hasta su fin, esto deberá ir de la mano del respeto a los principios constitucionales y la jerarquía normativa. Por lo que es necesario revisar los procesos



contenidos en la ley para verificar si en efecto se apegan a lo anteriormente dicho, y que en su oportunidad será explicado detalladamente.

2.3.1. Ingresos tributarios

Las disposiciones constitucionales son fuente del ordenamiento jurídico tributario, las cuales contienen uno de los principios tributarios, el principio de legalidad; desarrollado en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula: “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,...”.

Por lo tanto, cualquier tributo, específicamente impuestos, arbitrios y contribuciones especiales deberán atender al proceso legislativo para la aprobación y entrada en vigencia de un Decreto. Dicho procedimiento está regulado en los siguientes Artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala:

Artículo 176: “Presentado para su trámite un proyecto de ley, ... Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.”

Artículo 177: “Aprobado un proyecto de ley, ... lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”



Artículo 180: “Ocho días después de su publicación... la ley empieza a regir.”

De igual manera, el Código Tributario menciona los casos para los que se requiere la emisión de una ley, y uno de ellos es para decretar tributos ordinarios y extraordinarios, reformarlos y suprimirlos.

2.3.2. Arbitrios municipales

Según el Artículo 239 de la Constitución Política de la República Guatemala, únicamente el Congreso de la República está facultado para crear, por medio de una ley, impuestos, arbitrios y contribuciones especiales. Por tanto, ninguna municipalidad de Guatemala puede crearlos mediante acuerdos municipales.

Si una municipalidad considera que dentro de su jurisdicción existe alguna actividad que pueda ser gravada, es decir, que deba pagar un arbitrio, debe solicitar al Congreso que emita una ley por medio de la cual se cree el arbitrio deseado.

2.3.3. Tasas municipales

Las tasas son creadas por cada Concejo Municipal, de ahí que en un municipio se cobra una cantidad determinada por el canon de agua, mientras que en otro se cobra una cantidad totalmente diferente.



El Artículo 72 del Código Municipal, establece que las tasas se caracterizan por ser justas y equitativas, y deberán fijarse atendiendo al costo de operación, mantenimiento, mejora y cobertura del servicio.

El órgano competente para la creación de tasas es el Concejo Municipal, son creadas por medio de acuerdos municipales u ordenanzas.

Para el caso de las tasas por prestación de servicios, lo más recomendable es que la tasa se establezca en el reglamento que regula el servicio que se presta, por ejemplo, el Reglamento para el uso del Rastro Municipal debe decir cuánto debe pagar cada usuario por su utilización, así como cuál será la sanción a que se hará acreedor por la falta de pago o el pago tardío. Los reglamentos de prestación de servicios suelen aprobarse mediante acuerdos municipales.

Las tasas administrativas pueden ser creadas por medio de un plan de tasas, el cual también es aprobado por un acuerdo municipal.

Una vez que el Concejo Municipal ha aprobado el plan o reglamento, debe publicarse en el Diario Oficial (Diario de Centro América), ésta es la forma en que la ley garantiza que todos los habitantes del municipio se enteren de la existencia de las nuevas tasas aprobadas. Sin embargo, se recomienda que, además del Diario, se utilicen medios de información masiva existentes en el municipio, como las radios comunitarias o los periódicos locales, por ejemplo.



Las tasas pueden ser actualizadas o modificadas en cualquier momento que el Concejo Municipal lo considere necesario, para evitar que se vuelvan obsoletas y, por ello, no se pueda mantener, mejorar o ampliar el servicio prestado.

2.4 Contribuciones por mejoras municipales

Según el Artículo 102 del Código Municipal, las contribuciones por mejoras las establece el Concejo Municipal por medio de un reglamento, que como ya se dijo debe ser aprobado mediante acuerdo municipal. Dicho reglamento debe establecer el sistema de cuotas y el procedimiento de cobro.

Se recomienda que para establecer una contribución por mejoras, aun cuando la ley no lo exige, se haga un proceso de **concienciación** de la importancia de la obra a los vecinos que se verán directamente beneficiados. Esto facilitará el establecimiento de la contribución, así como su recaudación.

Para la aprobación de las contribuciones por mejoras, el Concejo Municipal o el Órgano Municipal que designe, previamente, deberá determinar el costo total de la obra a desarrollar, las propiedades que se beneficiarán con la misma y sus propietarios.

Cumplidos los anteriores requisitos, deberá hacer pública la intención del desarrollo de la obra, el costo total y la estimación de la contribución correspondiente a cada uno de los beneficiarios.



Para aprobar la contribución por mejoras, deberá obtenerse el consentimiento de la mitad más uno del total de contribuyentes o responsables beneficiados por la obra.

Una vez aprobada, la contribución por mejoras se constituirá en obligación tributaria para todos los beneficiarios.



CAPÍTULO III

3. Competencia administrativa

3.1. Jerarquía administrativa

Según el licenciado Rafael Godínez Bolaños, la jerarquía “es un principio jurídico de la organización administrativa del Estado, que significa la existencia de un orden legal entre los órganos, unos superiores y otros subordinados, dentro del organismo ejecutivo y entidades públicas oficiales (autónomas y descentralizadas)”¹⁵. Se hace aseveración únicamente al organismo ejecutivo, debido a que en los otros organismos del Estado no existe tal jerarquía entre sus órganos, existe la jerarquía a la que se está haciendo referencia en este apartado, pero en el área administrativa del organismo. Los organismos judicial y legislativo coordinan o se interrelacionan y desarrollan sus funciones con criterio independiente. También es importante recordar, entre los organismos del Estado no habrá jerarquía ya que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que entre ellos no habrá subordinación y actuarán con independencia pero colaborando unos con otros para la realización de los fines públicos, a la relación que existe entre los organismos del Estado se le llama **relación de colaboración entre los organismos del Estado**.

La jerarquía administrativa, se manifiesta por medio de las posiciones de los órganos y los conductos que utilizan para relacionarse.

¹⁵ Godínez Bolaños, Rafael, **Los principios de jerarquía y competencia administrativa**, pág. 1.



La posición que ocupe un órgano en relación a otro hace que uno sea superior y el otro sea subordinado, a esta posición se le denomina **grado jerárquico**. Lo cual se determina de acuerdo al ámbito de decisiones que posee por asignación de la ley. El órgano de mayor grado será aquel que posee mayor ámbito de decisiones, éste se encuentra en el primer grado, le seguirá el de segundo grado, y así, hasta llegar al órgano con menor poder de decisión.

A los conductos que utilizan los órganos para relacionarse se denominan **líneas jerárquicas**, se representan en forma vertical u horizontal. Las líneas jerárquicas verticales se evidencian cuando los órganos se relacionan del superior al inferior, cuando el superior toma decisiones y el inferior las ejecuta, y, del inferior al superior, cuando el órgano inferior se comunica con el superior y le transmite informes o le hace consultas. Las líneas jerárquicas horizontales se evidencian cuando dos o más órganos se encuentran en un mismo plano y tienen el mismo grado jerárquico, poseen igual poder de decisión pero la materia en el que lo ejercitan es distinta. Entre ellos hay coordinación no subordinación y por lo tanto, se ponen de acuerdo.

Existen órganos que no poseen grado o siguen una línea jerárquica, su naturaleza es técnica y son los denominados órganos de consulta y de asesoría, los cuales hacen propuestas a los órganos de decisión y se relacionan con éstos en forma directa.

La jerarquía administrativa genera potestades o facultades. Entendiendo una facultad como el poder o el derecho de hacer algo, en forma facultativa, cuando la ley utiliza término **podrá**, o en forma obligatoria, cuando la ley utilice el término **deberá**.



Facultad o potestad de mando, de decisión o de dirección es ejercida por el órgano superior al dirigir a los subordinados, tomar decisiones y girar órdenes e instrucciones, por medio de reglamentos, acuerdos, circulares, oficios, etc. Aclarando que no es la persona la que tiene derecho a transmitir órdenes sino el puesto que ocupa le permite transmitirlos.

Facultad o potestad de revisión, control, fiscalización o supervisión se evidencia cuando el órgano superior tiene en una facultad en forma obligatoria de revisar de oficio las actuaciones de los subordinados, pues asume con ellos la responsabilidad por sus actos. Como consecuencia de la revisión el superior podrá dejar sin efecto o no autorizar total o parcialmente lo actuado. La aprobación se denomina **visto bueno**; la desaprobación total o parcial se denomina **revocatoria total o parcial**. También nace la obligación de revisión cuando una persona particular llamada **usuario** manifiesta su opinión con los actos de la administración pública e interpone un recurso administrativo, en la que presente su desacuerdo.

Facultad o potestad de nombramiento, ascensos, traslados, sanciones y destituciones es ejercida por el órgano superior que goza de su categoría legal de **autoridad nominadora**, puede emitir acuerdos de nombramiento de personal a su cargo, los puede trasladar o autorizar permutas, ascensos, siempre y cuando observe los requisitos legales. Podrá imponer sanciones a los subordinados cuando incurran en faltas ya sea con un llamado de atención privado y verbal, un llamado de atención público y escrito o suspensión sin goce de sueldo. Esta escala de sanciones tiene un **efecto correctivo**, pues no termina la relación funcional; y tendrá **efecto expulsivo**



cuando en vista de la gravedad de la falta se aplique la destitución del funcionario.

Previamente a que esto suceda el funcionario debe ser sometido a un procedimiento administrativo de sanción con audiencia y oportunidad de defensa, en atención a probar los hechos que se le imputan para que se le aplique la sanción; luego de impuesta la sanción, el funcionario podrá utilizar los recursos que le otorga la ley y llevar el caso a tribunales, siempre que hubiese agotado la vía administrativa. Esta facultad se regula específicamente en la Ley de Servicio Civil.

Facultad o potestad para decidir sobre problemas de competencia entre órganos inferiores: En el caso de que a dos órganos les compete realizar determinada actividad el superior será quien decida cual de ellos tiene el deber o la facultad para desempeñarla.

Al ejercer las facultades listadas anteriormente, el órgano inferior o el subordinado debe conducirse conforme a su **deber de obediencia** el cual consiste en poner en práctica las órdenes e instrucciones recibidas del superior jerárquico. El deber de obediencia tiene límites de la legitimidad de la jerarquía y la obediencia en orden a las siguientes posturas:

La obediencia absoluta: El subordinado debe obedecer la orden aunque sea manifiestamente ilegal; el superior asume toda la responsabilidad y el ejecutor queda exonerado porque tiene posibilidades de cuestionar la orden, puede ser sancionado por insubordinación si no la cumple.



La obediencia por orden reiterada: El superior dicta una orden que a consideración del subordinado es ilegal y la consulta al superior, quien la confirma y debe ser realizada sin que ocasione responsabilidad para el subordinado, pues el superior ha asumido responsabilidad absoluta al confirmar la orden.

La obediencia debida o con derecho a examen: El subordinado al recibir una orden tiene la obligación y derecho de analizarla y en caso no se encuentre con arreglo a la ley no tiene obligación legal de obedecerla. La Constitución Política de la República de Guatemala adopta esta posición al establecer que: “los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella” en el Artículo 154.

3.2. Competencia administrativa

El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo, explica la competencia administrativa desde un área técnica y profesional como: “el ejercicio de autoridad y poder con responsabilidad”¹⁶. La competencia habilita a una persona individual para la ejecución de actividades, trabajo o labores que lo conducen a tomar decisiones y adquirir responsabilidades. Esta habilitación será legal, basada en la ley, y legítima, al ejercitar la representación inherente al cargo, puesto o trabajo.

El licenciado Godínez, explica que la competencia administrativa, también es un principio jurídico administrativo que orienta las actividades de la administración estatal

¹⁶ Castillo, *Ob cit*, pág. 212.

de la siguiente manera: “la competencia se basa en el ordenamiento de las materias o funciones, en la división del trabajo, en la racionalización o distribución adecuada de las actividades, para lograr economía, impedir la dualidad y duplicación de esfuerzos, la carga burocrática, adquisiciones materiales y el incremento de procedimientos que implican falta de límites legales o desorden”¹⁷. El principio de especialidad contenido en la competencia es el que informa a los funcionarios y usuarios acerca de qué órgano debe desarrollar determinadas funciones.

La competencia administrativa se caracteriza por basarse y ser determinada por la ley, determina la validez o invalidez de los actos ejecutados por los órganos, es asignada por la ley al órgano y no al funcionario que lo dirige, la competencia tiene naturaleza de orden público, por lo que no es susceptible de ser modificada, salvo disposición o autorización legal.

Competencia administrativa se clasifica:

- Por la clase de actividad: Competencia para planificar, ejecutar, controlar o asesorar.
- Por el territorio/horizontal: Competencia nacional, regional, departamental o municipal. Se basa en la división administrativa del territorio. La Constitución Política de la República de Guatemala divide el territorio distribuyendo la competencia territorial entre departamentos y municipios.

¹⁷ Godínez, *Ob cit*, pág. 2.



- Por la materia o especialidad/activa: Competencia en salud, educación, seguridad, etc. Se basa en la actividad general y especial que desarrolla cada organización pública.
- Por el grado/jerárquica/vertical/funcional: Competencia de órganos superiores, intermedios e inferiores. Se basa en la jerarquía de las leyes y en la jerarquía de Ejecutivo o en la jerarquía interna de cada organización pública.
- Por la perdurabilidad/de tiempo: La competencia es permanente y puede ser competencia temporal o eventual, originada en la delegación o la avocación y también cuando ocurren hechos y actos extraordinarios que produzcan emergencias, que requieren la toma de decisiones inmediatas (desastres y disturbios).
- Por la objetividad: Se basa en la ley que rige cada organización pública.

El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo, presenta ciertas reglas que la competencia administrativa debe atender, las cuales son: "1ª. Regla: El funcionario ejercita su competencia ejercita su competencia cada vez que se lo exija el bien común, sin libertad para ejercitar o no ejercitar; 2ª. Regla: La competencia se divide y la capacidad no se divide. Esta división se refiere a la participación de varios funcionarios de distintas organizaciones públicas que comparten la competencia. Cada funcionario participa con **su competencia** y da lugar a la suma de competencias, hasta llegar a la



competencia total. Las competencias sumadas integran una competencia; y, 3^a. Regla.

El funcionario ejercita su competencia en el estricto sentido que dice la ley.”¹⁸

3.3. Excepciones en la competencia administrativa

La última de las características anteriormente mencionadas, explica que la improrrogabilidad y traslado de la competencia es posible cuando la ley permite como excepciones: La delegación, la avocación y la exclusividad de competencia.

3.3.1. Delegación

En la práctica un jefe puede dar gran cantidad de órdenes, de acuerdo con las necesidades diarias, ninguna autoridad se puede ejercitar en forma absoluta, por lo que inevitablemente debe acudir a la delegación.

La delegación administrativa, consiste en la facultad legal que tiene el superior de trasladar al subordinado el conocimiento oficial de un asunto concreto y tomar decisiones al respecto, por el período necesario para resolver o actuar, por lo que puede ser temporal y concreta. Las funciones establecidas por mandato constitucional a ciertos órganos son indelegables, como en el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social o la Universidad de San Carlos de Guatemala. Un ejemplo de delegación es el presidente que delega su competencia a ministros plenipotenciarios y extraordinarios, cuando se trata de acuerdos internacionales.

¹⁸ Castillo, *Ob cit*, pág. 218.



La delegación puede ser:

- **Permanente:** Lo cual se evidencia en la reorganización administrativa que la ley manda crear entidades descentralizadas y autónomas, órganos desconcentrados y regiones, que ejecuten las funciones asignadas a la administración estatal.
- **Temporal:** Son aquellas autorizaciones o concesiones otorgadas a personas privadas nacionales o extranjeras para desarrollar actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos, construcción o mantenimiento de obras públicas, o la exploración y explotación de recursos naturales. El Estado continuará ejerciendo su poder de control y fiscalización y en el momento en que se produzcan ilegalidades por parte del beneficiado por la concesión o contrato, el Estado puede revocar la concesión o rescindir el contrato administrativo, con fundamento en su *ius imperium* pues debe proteger el interés general frente al particular.

Algunas actividades que los órganos administrativos realizan no implican delegación de competencia, quiere decir que no pueden tomar decisiones en la realización de las actividades delegadas. En el caso de la delegación protocolaria, el superior pide a un subordinado que le represente a un acto oficial, no habrá necesidad de toma de decisiones por ser una mera representación. La suplencia o sustitución temporal y definitiva se refiere al caso en el que un funcionario superior se ausenta y otro llega a desempeñar sus funciones en forma temporal o definitiva. Tampoco existirá delegación de competencia en la delegación de firma, cuando el superior autoriza a sus subordinados para que extiendan constancias, certificaciones, certificados, edictos,

avisos o informes, pues únicamente se autoriza la copia o transcripción de lo consignado en expedientes y archivos administrativos.

3.3.2 Avocación

Consiste en el permiso legal que tiene el órgano superior para atraer a su conocimiento y decisión, un asunto asignado al órgano subordinado. El inferior no pierde competencia para conocer otros asuntos semejantes, pues para perderla se necesita la reforma de la ley o del reglamento que se la asignó.

3.3.3 Competencia exclusiva

La competencia está regulada legalmente en tres formas:

En la ley se puede encontrar que la competencia puede ser exclusiva. Esto se da al momento en que la ley establece que la competencia la ejerce **una** organización pública, en determinada rama, área o materia. En la administración pública domina la competencia exclusiva.

Por ejemplo: competencia de la educación pública, la ejerce el Ministerio de Educación, según la Ley de Educación Nacional; la competencia de fiscalizar el gasto público, la ejerce la Contraloría General de Cuentas, según la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; competencia en materia tributaria para decretar tributos ordinarios y extraordinarios, la

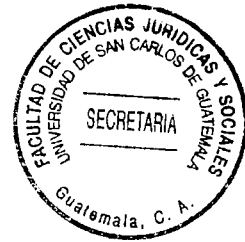


ejercita el Congreso de la República, según la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Tributario; etc.

La competencia alternativa, si se atribuye a varias organizaciones públicas, sin exclusividad, y por lo mismo, cualquier organización la puede ejercitar. En Guatemala, no se practica la competencia alternativa.

La colegiada, en la que se atribuye a dos o más organizaciones públicas que participan cada una, aportando su propia competencia y juntas integran la competencia total.





CAPÍTULO IV

4. Facultades municipales para determinar contribuciones por mejoras en relación a principios constitucionales

4.1. Principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa

El principio de supremacía constitucional también llamado de suprallegalidad constitucional, de superlegalidad constitucional o superioridad constitucional, significa que las normas legales constitucionales (entendidas como el conjunto de normas contenidas en los artículos que integran la Constitución), en relación jerárquica con otras normas legales vigentes en un Estado (ordinarias, reglamentarias, etc.), se encuentran en posición superior (supraordinadas), mientras que las segundas se encuentran en posiciones inferiores (subordinadas o infraordinadas). En consecuencia, la norma constitucional tiene primacía sobre cualquier otra norma legal. Es superior a la norma legal o derecho interno.

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce esta supremacía constitucional en los Artículos 44, 175 y 204. Los cuales establecen:

Artículo 44: “Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.”



Artículo 175: "Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure." La Constitución está en la cúspide del ordenamiento jurídico, y como ley suprema es vinculante para gobernantes y gobernados a efecto de lograr la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.

Artículo 204: "Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado."

La supremacía se origina al momento en que una sociedad acepta someterse a la Constitución y obedecer las normas que contiene, como un deber, en atención a la legitimidad y la imperatividad. La Constitución ha sido emitida por representantes políticos de la población, lo cual ha sido aceptado, de igual manera, anteriormente, a través de una elección de individuos que se han convertido en constituyentes. Dicha aceptación ha quedado plasmada en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, cuando la Asamblea Nacional Constituyente declara su condición de representantes y establecen el fin de la misma.

Igualmente, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial lo aceptan y quedan sujetos a la observancia de la Constitución Política de la República de Guatemala, al momento de individualizar la aplicación de las normas constitucionales en su actuación.



Por lo tanto, será considerado como ilegítimo, inválido e inconstitucional y nulo de pleno derecho todo acto emanado del poder público y toda norma legal que se oponga al contenido de las normas contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala. En caso, el poder constituido no revoque el acto inconstitucional por sí mismo, el juez constitucional deberá declararlo como inconstitucionalidad formal con efecto *erga omnes* y de cosa juzgada.

En vista de las actuales problemáticas económicas, este principio está en cuestionamiento por la relación entre supremacía constitucional de un Estado y el derecho internacional, resultado de tratados y convenios internacionales. El nuevo orden mundial que está en pleno proceso de formación, conlleva la transformación del derecho hacia la transnacionalización.

Todo implica necesario el estudio de las Constituciones, para determinar si aceptan o rechazan esta transformación. Tal es el caso de Guatemala en relación a la flexibilidad de insertar normas de derechos humanos con un proceso especial de reforma, definido en el Artículo 44, siempre que no contradigan las normas constitucionales.

En el caso de que exista contradicción entre los tratados y convenios internacionales y el derecho interno, la Constitución de Guatemala regula en el Artículo 46 aceptarlos por excepción, considerarlos superiores al derecho interno. La condición *sine qua non*, es que los tratados y convenios internacionales se encuentren suscritos y ratificados por Guatemala.



Para entender a qué se refiere con derecho interno, es necesario atender a lo explicado por la Corte de Constitucionalidad, que ha resuelto entender como derecho interno al conjunto de normas legales infra constitucionales, subordinadas a la Constitución o inferiores a ella. Las normas legales subordinadas a la Constitución son las leyes constitucionales de segundo grado entre las que se encuentran la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de la Libre Emisión del Pensamiento, Ley de Orden Público; las Leyes Ordinarias o Decretos del Congreso de la República, los Acuerdos, Decretos Gubernativos, Reglamentos, emitidos por los Organismos Ejecutivo y Judicial, así como por las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

Por lo tanto, se concluye que cuando un tratado o convenio internacional contradiga el texto, los principios o el espíritu constitucional, no tiene preeminencia sobre la Constitución, no la puede derogar o modificar, alegando la aplicación del Artículo 46.

En Guatemala se acepta la corriente dualista, que considera que la legislación guatemalteca –formal-, se integra primero, con la Constitución que goza de supremacía y de fundamentalidad frente a toda clase de normas legales y en segundo plano, el derecho interno integrado por las normas legales subordinadas a la Constitución, incluyendo tratados y convenios internacionales que se han introducido a la legislación guatemalteca, por medio de Decretos del Congreso de la República.

En cuanto al derecho interno frente a la Constitución, cabe decir que “la Constitución dispone, en el fondo, que las leyes no solamente deberán ser elaboradas según el



procedimiento que ella prescribe, sino, además, que no podrán contener ninguna disposición que menoscabe la igualdad, la libertad, la propiedad, etcétera. Así, la Constitución no es sólo una regla de procedimiento, sino, además, una regla de fondo. Por consiguiente, una ley puede ser inconstitucional en razón de una irregularidad de procedimiento en su confección, o en razón de que su contenido contraviene los principios o direcciones formulados en la Constitución; es decir cuando la ley excede los límites que la Constitución señala.”¹⁹ La regulación de la creación de normas inferiores la puede hacer la norma superior, determina la constitución del órgano que deberá crear las normas inferiores y especifica los ámbitos de validez de las mismas. Así, por ejemplo, la Constitución Política de la República de Guatemala determina expresamente la estructura del Congreso de la República y especifica cuáles son sus facultades para crear normas inferiores.

La Constitución establece los principios fundamentales de todo orden jurídico a manera de enunciados generales, lo cual significa que todas las normas restantes en una u otra forma derivan de ella y no pueden, bajo ningún motivo, contradecirla o alterarla en sentido contrario de esos enunciados generales.

Cabe afirmar entonces que, el derecho positivo guatemalteco es eminentemente constitucionalista, ya que es la Constitución la que lo fundamenta, lo crea y le otorga validez. De esta manera cualquier norma o ley secundaria tiene que ajustarse y respetar los principios y enunciados constitucionales, puesto que de lo contrario su

¹⁹ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, pág.23.



invalidez e inaplicabilidad a casos concretos, puede ser declarada por los Tribunales de la República o bien la Corte de Constitucionalidad.

Se concluye, en concordancia con el licenciado Gerardo Prado, que indudablemente la Constitución en el contexto del ordenamiento jurídico de un país ocupa la cabeza o el primer lugar de acuerdo con el principio de la jerarquía de las leyes y a esta situación se le llama supremacía, porque la Constitución es el fundamento positivo donde se asienta el orden jurídico del Estado; es la fuente o principio del orden estatal entero.

4.1.1. Excepción al principio de supremacía constitucional

La Constitución guatemalteca, en materia de derechos humanos, contiene en su parte dogmática todos los derechos inherentes a la persona humana y acepta la inclusión de todos aquellos otros que aunque no se encuentren regulados los considera incorporados automáticamente, ya sea como reforma por vía indirecta, material, fáctica o de hecho por adición, esto quiere sin necesidad de reforma por un poder constituyente o por el Congreso de la República y consulta popular.

Esta ampliación a la normativa constitucional es por vía directa, no es resultado de un proceso formal reforma constitucional. Es completamente legítimo, ya que la Constitución Política de la República de Guatemala así lo regula, en atención a que el nuevo o los nuevos derechos que se incorporarán no contradicen a los derechos constitucionales vigentes.



La Constitución Política de la República de Guatemala, regula la posibilidad de otro procedimiento de reforma constitucional de carácter indirecto y material, que resulta al momento de que un tratado o convenio internacional sea suscrito y ratificado por Guatemala que por contener el reconocimiento de derechos fundamentales inherentes a la persona humana, se consideran incorporados automáticamente a la Constitución Política de la República de Guatemala.

Ésta será una reforma material no efectuada por el poder constituyente reformador o derivado, como lo son la Asamblea Nacional Constituyente o el Congreso de la República en Consulta Popular, pero reconocida por la propia Constitución de la República de Guatemala.

4.2. Principio administrativo de legalidad

La vinculación de toda actividad administrativa a la legalidad, es uno de los principios capitales del derecho administrativo. Si bien, se explicaba anteriormente, uno de los elementos del Estado es el orden jurídico. El cual contiene todas aquellas normas plasmadas en leyes que regirán la vida en sociedad.

El derecho administrativo expresado en leyes, se encuentra informado por el principio de legalidad que se basa en el enunciado: Toda actividad administrativa se basa en la ley. Entendiendo la palabra ley, como toda norma jurídica, sin importar su forma o procedencia.



Dicho principio posee cinco elementos esenciales:

- **Normatividad jurídica:** La totalidad de las actividades de la administración pública debe basarse en una norma jurídica.
- **Jerarquía normativa:** La observancia del ordenamiento guatemalteco en el que ninguna norma inferior puede contravenir a una norma superior. Y, en los actos administrativos se respetará el orden jerárquico del órgano que la haya dictado.
- **Igualdad jurídica:** En su actuar los funcionarios de la administración pública deberán conceder o negar privilegios y prerrogativas por igual.
- **Razonabilidad:** Tanto los actos administrativos como las decisiones que se tomen atenderán a la ley, al sentido común y a la necesidad y utilidad.
- **Control jurisdiccional:** El ejercicio del poder público queda sometido al control de los Tribunales.

Estos elementos coadyuvan a que la administración pública actúe basada en el derecho. Lo cual se hace realidad desde el momento en que existe un régimen jurídico propio, para la actuación administrativa dentro de la esfera del derecho público y que permite el sometimiento a reglas jurídicas propias, elaboradas por la propia administración. Este sometimiento conlleva el respeto a las decisiones tomadas por las



autoridades teniendo en cuenta la jerarquía normativa. Sin olvidar que toda esta actividad administrativa será en atención al cumplimiento del bien común.

En Guatemala, el principio de legalidad debe atender a que la administración pública, el ejercicio del poder público, deberá respetar la supremacía constitucional y la jerarquía normativa, ya que no se deben contradecir, tergiversar o disminuir, en el siguiente orden: 1º. Las normas constitucionales, 2º. Las normas reglamentarias, y 3º. Las actividades y decisiones administrativas de funcionarios y empleados superiores, en ese orden.

Doctrinariamente, el principio de legalidad permite que se propicie el derecho y en su aplicación, consecuentemente existe la obligación de basarse en el texto de la ley y observar los límites establecidos en la ley constituyéndose en garantía de imparcialidad, aunque puede degenerar en un excesivo apego al texto de la ley que conduce al legalismo y en algún momento entorpecerse con las deficiencias de la misma que provocarán un evidente alejamiento del fin supremo de la administración que es el bien común.

Al aplicar el principio de legalidad, se puede no hacerlo en forma correcta dando lugar a su violación mediante el no acatamiento, no respeto, tergiversación y contradicción con las normas jurídicas. La doctrina jurídica identifica cinco casos de violación:

a) Actuar sin fundamento en la ley omitiendo su aplicación, por alguna razón, ajena al interés público o bien común.

- b) Interpretación de la ley en forma indebida y caprichosa, apartándose del texto de la ley, por intereses personales, económicos y políticos, por amistad o enemistad, tráfico de influencias y corrupción administrativa.
- c) Restricción y ampliación del campo de aplicación de la ley.
- d) Auto adjudicación, intencional, de competencias, atribuciones, facultades y funciones, no previstas en la ley.
- e) Aplicación intencional de una ley manifiestamente improcedente, total o parcialmente.

Lejos de su errónea aplicación evidenciada en las violaciones mencionadas anteriormente, el principio de legalidad pretende que toda actuación pública basada en la ley esté revestida de seguridad jurídica a favor de los habitantes y acatando la ley, la decisión pública que se toma adquiere suficiente validez para generar efectos jurídicos. Derivándose estabilidad en la decisión administrativa que aunque permita su escrutinio no permita cabida a la contradicción, discrecionalidad y coacción.

El principio de legalidad se encuentra contenido en los Artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala: Artículo 5, 24, 28, 29, 152, 154, 183 incisos a), e) y s), 194 inciso i), y 239. Dicho principio se identifica claramente al mencionar la palabra **ley**.



El Artículo 239, que contiene el principio de legalidad, fundamenta la presente investigación, al regular: “Corresponde con **exclusividad** al Congreso de la República, **decretar** los impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales”. Este Artículo establece que los tributos se pueden decretar sólo por medio de la ley. Precisamente este Artículo será objeto de discusión en el presente trabajo.

4.2.1. Principio de legalidad tributaria

El análisis de este principio tributario, consagrado por primera vez en la Constitución Política vigente, es fundamental para establecer los límites y restricciones a los que la creación de una norma tributaria se debe regir. Cabe mencionar que hasta la Constitución Política, que entró en vigor el 14 de enero de 1986 en Guatemala, se acostumbraba disponer de materia tributaria, en reglamentos, circulares e incluso formularios, creando tributos en ellos y modificando las bases de recaudación en los misma en forma arbitraria. El contribuyente se encontraba indefenso ante tales arbitrariedades debido a falta de principios constitucionales que exigieran que dichas disposiciones fueran decretadas únicamente por la ley por el órgano competente de conformidad con la Constitución, que en Guatemala recae sobre el Organismo Legislativo, es decir, que existiera un límite formal. Tampoco existían disposiciones en cuanto a límites materiales que debieran cumplir las leyes tributarias, que tipifiquen el tributo y regulen todo lo relativo a sus bases de recaudación cumpliendo con el proceso regulado en la norma constitucional. En pocas palabras no había ninguna norma que regulara lo relativo al contenido de las leyes tributarias.



A pesar de existir principios plasmados en la Carta Magna, a los cuales cualquier norma de índole tributaria debe adecuarse, existen todavía disposiciones tales como el Artículo 102 del Código Municipal que los contravienen. Esto es lamentable, y demuestra un desconocimiento e incorrecto entendimiento pro parte de los legisladores de los principios rectores del ordenamiento jurídico-tributario. De esta manera se procede a desglosar el contenido del principio de legalidad tributaria, el cual se puede considerar, está lleno de distintas perspectivas y complementado por normas ordinarios.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 239 contempla el principio de legalidad en la forma siguiente: "Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- El hecho generador de la relación tributaria;
- Las exenciones;
- El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- La base imponible y el tipo impositivo;



- Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y,
- Las infracciones y sanciones tributarias.

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

Están incorporados en este Artículo dos aspectos que definen el principio de legalidad:

El primer aspecto es la **reserva de Ley**, el cual se refiere a que la única fuente creadora de tributos puede ser la ley, en sentido formal y material. Es decir, que para que una norma tributaria pueda ser considerada como tal se requiere: 1) en sentido formal, que sea decretada por el órgano competente de conformidad con la Constitución, que en Guatemala recae sobre el Organismo Legislativo; y 2) en sentido material, que debe tipificarse el tributo y regular todo lo relativo a sus bases de recaudación cumpliendo con el proceso regulado en la norma constitucional.

El aspecto de reserva de ley, en materia tributaria, como bien lo establece el tratadista Héctor Villegas, no es más que una consecuencia del principio general de legalidad, el cual se manifiesta en una forma más flexible en esta materia que en materia penal, ya que permite que se regule por medio de reglamentos lo que se refiere a obligaciones



accesorias o deberes formales (cobro administrativo – procedimientos que faciliten su recaudación). En contraposición, en materia penal se manifiesta de una manera más rigurosa, pues considera que los delitos y las penas no pueden ser regulados de ningún modo por un reglamento. Esto pareciera que, en materia de obligaciones principales en el campo tributario, este principio sea débil. Sin embargo, en este aspecto es todo lo contrario, ya que todo tributo debe cumplir con el principio de legalidad, el cual debe ser aplicado en todo su rigor, sin permitir en ningún momento su quebrantamiento.

Siguiendo con el análisis del Artículo 239 de la Constitución de la Política de la República de Guatemala, el siguiente párrafo de la norma regula: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios, contribuciones especiales,...”

Dicha norma establece al Organismo Legislativo como el único facultado para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales.

Los tributos establecidos en este Artículo, han sido explicados con profundidad anteriormente por lo que a manera de recordatorio, se refieren a:

- Impuestos ordinarios: Aquéllos que tienen vigencia indefinida. Ejemplo: Impuesto sobre la Renta.
- Impuestos extraordinarios: Aquéllos que tienen vigencia en un período de tiempo determinado. Ejemplo: Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias.



- La acepción legal de impuesto se encuentra en el Artículo 11 del Código Tributario, el cual regula: “Impuesto es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente.”
- Arbitrios: Su acepción legal la encontramos en el Código Tributario en el Artículo 12, el cual regula: “Arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.” Ejemplo: Arbitrio de Ornato.
- Contribuciones Especiales: Su acepción legal se encuentra en el Artículo 13 del Código Tributario, el cual regula: “Contribución Especial es el tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales.” Y su especie la contribución especial por mejoras, en el Artículo 13, regulada así: “es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado.”

El segundo aspecto, es la **preferencia de Ley** el cual consiste en que, la Ley es superior a cualquier reglamento, circular y otra clase disposiciones, por lo que las normas contenidas en ellos no pueden ser contrarias u oponerse a las disposiciones de la ley.



Este principio pretende evitar las arbitrariedades por parte de la administración, el cobro de tributos imprevisibles y proporcionar seguridad al pueblo, en el sentido de que sólo es sujeto pasivo, aquel que está obligado a contribuir con el gasto público por la existencia de una ley anterior, que tipifica un tributo con todas sus bases de recaudación.

Siguiendo con el análisis del Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo..."

La frase nulas *ipso jure*, quiere decir: Carecen de valor por el derecho mismo, en virtud de la ley. De lo que deduce que cualquier tipo de disposición que se encuentre en un reglamento, circular, formulario, que contradiga o modifique alguna norma legal que establezca alguna de las bases de recaudación del tributo, carece de valor por el derecho mismo, en virtud de ley. A pesar que el texto constitucional es claro, ha sido criterio cuestionable de la Corte de Constitucionalidad, que por seguridad jurídica se requiera que ella conozca de las disposiciones que se consideren inconstitucionales para que las declare en este sentido, y no que se prejuzgue con anterioridad de esta calidad.

La parte final del Artículo 239, preceptúa lo siguiente: "Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación."



En esta parte final es claro al delimitar el campo que puede ser regulado por los reglamentos. Desde un punto de vista negativo, prohíbe a los reglamentos modificar las bases de recaudación establecidos en las leyes, es decir, que lo relativo a las obligaciones principales es materia de ley únicamente; y desde un punto de vista positivo, los faculta exclusivamente para normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación. Esto es lo que en doctrina se determina como derechos y obligaciones accesorias.

En resumen, el principio de legalidad tributaria es derivado y contenido dentro del principio de legalidad constitucional que se aplica en la administración pública. Este principio es el medio de evitar arbitrariedades y abusos por parte de los gobernantes, pues les impide el establecimiento de tributos antojadizos y les determina su competencia, en cuanto a la forma de producir las normas tributarias.

4.3. Análisis constitucional de las contribuciones por mejoras

La contribución especial por mejoras ha adquirido mayor importancia, debido a que este tributo es para costear la obra pública que produce plusvalía inmobiliaria. La inversión de las municipalidades para la elaboración de obras públicas, tales como ampliación de calzadas, construcción de puentes, pasos a desnivel, etc., ha ido aumentando, por lo que la aplicación de esta contribución y su recaudación ha sido cada vez más relevante en la vida de los guatemaltecos, por lo que en atención a la doctrina citada de los autores guatemaltecos que colaboran en la interpretación de las normas jurídicas se ha evidenciado que el Código Municipal en el Artículo 102, regula bajo el nombre de



contribución por mejoras un supuesto legal que es equivalente al establecido por el segundo párrafo del Artículo 13 del Código Tributario y en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Por tal razón, cabe preguntarse que norma prevalece en este caso concretamente.

Para resolver la interrogante planteada con anterioridad, debe tomarse en cuenta que el Código Tributario fue promulgado en el año 1991, mientras que el Código Municipal en el año 2002 y la Constitución Política de la República de Guatemala en el año 1984, para análisis de temporalidad. El Artículo 6 del Código Tributario establece que: "En caso de conflicto entre leyes tributarias y las de cualquier otra índole predominan en su orden, las normas de este código o las leyes tributarias relativas a la materia específica de que se trate." En el tema municipal, el Código Municipal Tributario es aún un proyecto por lo que es necesario para resolver dudas tributarias atender al Código Tributario.

De la teoría tributaria apuntada, se ha concluido que las características de la contribución especial por mejoras son únicas, sin diferencia del epígrafe utilizado en las normas jurídicas para identificarla.

Por otro lado, del estudio de los principios constitucionales y en especial del principio de supremacía constitucional ha quedado claro que la Constitución Política de la República de Guatemala es el fundamento de los tributos, es el cuerpo normativo que faculta al Estado para establecer los casos y circunstancias para regular los tributos y establece los principios y limitaciones constitucionales de la potestad tributaria.



Para el presente caso, es relevante reconocer pues, que las contribuciones especiales por mejoras tienen su génesis en la Constitución Política de la República de Guatemala. Por lo tanto, si el Código Tributario en los considerandos reconoce y tiene como espíritu la observancia en todo momento de los preceptos constitucionales, al igual que el Código Municipal, es sabido que toda norma contenida en leyes ordinarias relativas al sistema tributario deberán observar lo contenido en la Carta Magna.

Sería inaceptable que una norma ordinaria cree un nuevo tributo por sí misma sin estar apegado a preceptos constitucionales, por lo que si la **contribución especial de mejoras** regulada en el Código Municipal es parte de los ingresos del Municipio, institución igualmente creada por la Constitución Política de la República, es un tributo constitucional, no diferenciado por la forma en que le denomina dicho Código, sino más bien en atención a sus características y naturaleza, por lo que debe regirse según lo preceptuado en la norma constitucional, bajo la denominación de **contribución especial por mejoras**. Denominación aclarada en el Código Tributario dentro de la clasificación legal que menciona de los tributos.

Debido a lo anterior, debe prevalecer la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Tributario y por ende se concluye que la contribución de mejoras regulada en el Artículo 102 del Código Municipal es en realidad una contribución especial por mejoras que se define en el Artículo 13 segundo párrafo del Código Tributario y rige su existencia por el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



La contribución por mejoras que regula el Código Municipal, es técnicamente la contribución especial por mejoras que regula el Código Tributario. En consecuencia, el criterio de la municipalidad en cuanto a que la contribución de mejoras constituye un tributo distinto, y que por ende no se encuentra sujeto al principio de legalidad tributario, debido a que la exclusividad del Congreso es sólo para decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, es erróneo debido a que lo que efectivamente se está cobrando en la actualidad es una contribución especial por mejoras.

Por lo tanto, por ser una subclasificación de la contribución especial, la contribución especial por mejoras, está sujeta al principio de legalidad tributario, lo cual se refuerza con el Artículo 101 del Código Municipal que regula: “La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.”, y el Artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala que regula: “La captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de esta Constitución, a la ley y a las necesidades de los municipios.”.

Es evidente, entonces, la contravención en lo señalado por el Código Municipal que faculta a los Consejos Municipales a establecerlas y a que en un reglamento se establezca el sistema de cuotas, que es una base de recaudación. Lo cual actualmente prevalece en la municipalidad y continúa estableciendo contribuciones especiales de mejoras en reglamentos y acuerdos municipales.



En tal virtud, el Artículo 102 del Código Municipal atenta contra lo preceptuado expresamente en la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica claramente en el Artículo 239: “el Congreso de la República decreta con **exclusividad** impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, que la base imponible y el tipo impositivo deben ser fijados por una ley”, y el párrafo final de dicho artículo, que en su parte conducente señala que “las disposiciones reglamentarias no pueden modificar las bases de recaudación del tributo y que se deben concretar a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y a establecer los procedimientos que faciliten su recaudación”.

En relación a lo mencionado con anterioridad, la omisión de pago de la cuota de contribución por mejoras que se le exija a una persona es una actitud apegada a derecho y la cual pudiendo ser cuestionada por la municipalidad, en definitiva un órgano jurisdiccional debería de darle la razón al contribuyente afectado.

El cobro de un tributo sin estar acorde al principio de legalidad es un despojo que viola la propiedad privada y se convierte en un impuesto ilegal, nulo e inconstitucional. Es por ello, que resulta arbitrario el pretender obligar al pago de tributos no establecidos en leyes. Asimismo, en virtud de la garantía de que nadie está obligado a hacer lo que no le manda la ley, ni privado de lo que no le prohíbe, no puede obligarse a obligaciones fiscales que no se encuentran establecidas en la ley, ya que el principio de legalidad tributaria es claro en el sentido que sólo la ley puede establecer ciertos tributos y sus bases de recaudación, de lo contrario no nace obligación tributaria principal alguna.



De tal manera que, si al amparo de la Constitución Política de la República de Guatemala, la obligación tributaria exigida al contribuyente contraviene el principio en mención, la disposición que contiene dicha obligación no estaría cumpliendo con respetar los límites y alcances que se le han impuesto, por lo que podría ser impugnada de inconstitucional.

Ante la eventualidad de no pago y del inicio de un proceso económico coactivo que pretenda el cobro ejecutivo del adeudo, se podría plantear una excepción de inconstitucionalidad en caso concreto amparado en los Artículos 2, 115 y 123 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. El procedimiento se regularía de conformidad con lo establecido por el Artículo 124 del mismo cuerpo legal, a fin de evitar un requerimiento de pago o cobro notoriamente ilegal.



CONCLUSIONES

1. El municipio, por mandato constitucional, es una institución autónoma. En manera alguna, significa que aún teniendo carácter de entes independientes, estarán al margen de la organización y control estatal. Por lo que, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales. Lo que no es respetado por el gobierno municipal al acatar únicamente leyes específicas sin atender a leyes generales, concibiendo erróneamente su carácter autónomo.
2. El municipio ejerce la autonomía económica, obteniendo recursos, a través de fuentes como los ingresos locales propios. Estos provienen de la tributación local, en especial, la contribución por mejoras; la cual en la práctica se considera un ingreso no tributario, excluyéndola de la enumeración de tributos realizada por la legislación y doctrina tributaria guatemalteca.
3. El Código Municipal, faculta al Concejo Municipal para dictar contribuciones por mejoras, contraviniendo lo establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala. Siendo el Congreso de la República el ente que goza de la competencia exclusiva, otorgada constitucionalmente, para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales en virtud del *ius imperium* del Estado.
4. En virtud de los principios de supremacía constitucional y el principio de jerarquía, una norma ordinaria o una norma reglamentaria jamás podrá contravenir la norma



suprema y toda norma que en efecto la contravenga será nula *ipso jure*. Lo cual no es respetado en la norma contenida en el Código Municipal, que regula las contribuciones por mejoras y su procedimiento de creación, delegado a un órgano administrativo, siendo arbitraria su aplicación.

5. Actualmente, las municipalidades han obtenido recursos propios por medio de contribuciones por mejoras creadas según el Código Municipal. Las municipalidades, específicamente la del municipio de Guatemala, ha recaudado contribuciones por mejoras establecidas en reglamentos aprobados por el Concejo Municipal durante el período del año 2002 al 2008 o a través de programas titulados como un tributo; siendo la creación de dichos tributos, inconstitucional, a la luz del análisis realizado. (Ej: Programa de Contribuciones por mejora).



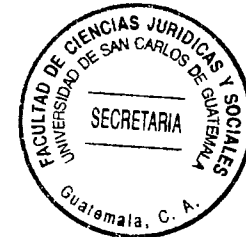
RECOMENDACIONES

1. Es necesario que la Corte de Constitucionalidad, aclare la diferencia entre autonomía y descentralización en la administración pública por medio de una opinión consultiva solicitada por el Congreso de la República, ya que el gobierno municipal debe comprender la independencia con la que puede conducirse en su actuar; con el fin de que puedan ejercer funciones con plenitud de decisión teniendo presente la sujeción a las normas que los rigen y definen sus funciones y competencias.
2. El Congreso de la República debe aprobar el proyecto de ley que contiene el Código Municipal Tributario, para propiciar la especificidad de la materia, acordando definir una clasificación tributaria con el fin de no duplicar, confundir o contravenir las normas que rigen la administración tributaria municipal, lo cual a la fecha ha colaborado a considerar diferentes clasificaciones confusas.
3. El Congreso de la República de Guatemala, debe considerar la revisión de la legislación tributaria, definiendo los actores que podrán decretar tributos, para que las autoridades municipales no excedan o abusen de sus facultades dentro del gobierno municipal, con el fin de que una norma ordinaria no contravenga la norma constitucional, ya que de continuar emitiendo tributos con procedimientos viciados y contrarios a la normativa constitucional violan y vulneran los derechos de los contribuyentes y provocan inseguridad jurídica.



4. La Corte de Constitucionalidad en su función de defender el orden constitucional permanente, debe velar por el respeto de los principios constitucionales de supremacía constitucional, jerarquía normativa y legalidad, para evitar que los términos legales permitan ambigüedad u oscuridad y, que, su aplicación no evidencie inseguridad jurídica.

5. Es necesario que en los casos en que efectivamente se contravenga una norma constitucional, como actitud apegada a derecho, el contribuyente interponga una inconstitucionalidad en caso concreto, para que las municipalidades se apeguen a ejercer el poder tributario delegado en ellos como perceptores de los tributos legalmente establecidos, sin crear confusión en el contribuyente o vecino que recibe los servicios que obligatoriamente debe prestar la municipalidad; ya que como ciudadano y contribuyente, la legislación guatemalteca ha creado mecanismos que resguarden el orden constitucional.



BIBLIOGRAFÍA

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). **Guía para mejorar la recaudación de los ingresos propios municipales**, Oficina de Democracia y Gobernabilidad, Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local, Guatemala: Ed., Serviprensa, S.A. 2007.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. **Teoría general del estado**. México D.F., México: Ed. Harla, 1992.

ARISTÓTELES. **La política**. Reimpresión; Madrid, España: Ed. Alba, 2001.

BALLBÉ, Manuel y Marta Franch y otros. **Manual de derecho administrativo**. Cataluña, España: Ed. Marqués Talleres Gráficos, 2002.

Biblioteca jurídica virtual del Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional de México: <http://www.bibliojuridica.org/estlib/resulib.htm?m=F>

CÁCERES RODRÍGUEZ, Luis Ernesto. **Estado de derecho y derechos humanos**. Guatemala, Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix, 2005.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 1ª. Reimpresión; Guatemala, Guatemala: Ed. Impresora Litográfica y Publicitaria Zimeri, Guatemala, 1996.

CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl y otros. **Apuntes de derecho tributario y legislación fiscal**. Edición ampliada y actualizada; Guatemala, Guatemala: Ed. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2008.

HELLER, Herman. **Teoría del estado**. 12ª. ed.; México D.F., México: Ed. Fondo de cultura Económica, 1987.

GIL PÉREZ, Rosario y Carlos Paiz Xulá. **Sociología política**. Guatemala, Guatemala; Ed. Litografía Orion, 2003.



GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los principios del derecho constitucional y los principios jurídicos de la constitución política**, de los principios generales del derecho a los principios jurídico-constitucionales. (Colección Juritex 1) Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2009.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los principios de jerarquía y competencia administrativa**. (Colección Juritex 13) Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2008.

GONZÁLEZ, Carlos Enrique. **Caracterización de las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales en Guatemala**. (Colección IDIES) Estudios Sociales 69.

KELSEN, Hans. **La garantía jurisdiccional de la constitución**, traducido al español por Rolando Tamayo (Serie ensayos jurídicos, núm. 5) 1a. ed.; México D.F., México : Ed. S.L. Servicios Gráficos, S.A. de C.V., 2001.

KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado**, traducido al español por Luis Regás y Lacambra; México D.F., México: Ed. Nacional, 1972.

LARIOS OCHAITA, Carlos. **Derecho internacional privado**. Guatemala, Guatemala; Universidad San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1989.

LARIOS OCHAITA, Carlos. **Derecho internacional público**. Guatemala, Guatemala; Universidad San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1987.

Municipalidad de la ciudad de Guatemala: <http://www.muniguate.com/>

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1987.

PRADO, Gerardo. **Derecho constitucional**. 3ª. Ed.; corregida y aumentada: Guatemala, Guatemala; Ed. Estudiantil Fénix, 2003.

Red de bibliotecas virtuales de ciencias sociales de América Latina y el Caribe: <http://www.estuderecho.com/documentos/instalderecho/>



ROOSEAU, Juan Jacobo. **El contrato social**. (Colección Pensamiento) 2ª. Ed.; San Salvador, El Salvador: Ed. Jurídica Salvadoreña, 2003.

SANTIAGO DE LEÓN, Erick Gustavo. **Derecho financiero**. 1ª. Ed.; Guatemala, Guatemala: Ed. Imprenta "Rodríguez", 2007.

SANTIAGO DE LEÓN, Erick Gustavo. **Derecho tributario**. 2ª. Ed.; Guatemala, Guatemala: Ed. Imprenta "Rodríguez", 2007.

VILLEGAS, Héctor. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7ª. Ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. De palma, 1995.

VILLEGAS, Héctor. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7ª. Ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. De palma, 1998.

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

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

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

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