

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

**LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, UN PASO PARA EL DESARROLLO
MUNICIPAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**

DELIA ANTONIETA CASTILLO ELÍAS



GUATEMALA, AGOSTO DE 2011

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

**LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, UN PASO PARA EL DESARROLLO
MUNICIPAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

DELIA ANTONIETA CASTILLO ELÍAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto 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 Galvéz
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

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).

**MELINI MINERA & ASOC.**

ABOGACIA Y NOTARIADO



Guatemala, 22 de Octubre de 2010.


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

**Estimado Licenciado:**

Conforme el nombramiento remitido oportunamente, he procedido a dar lectura al trabajo de tesis presentado por la bachiller DELIA ANTONIETA CASTILLO ELÍAS, titulado: **“LA DESCENTRALIZACION FISCAL, UN PASO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GUATEMALA”**.

Al respecto manifiesto lo siguiente:

1. La tesis abarca un contenido jurídico y doctrinario relacionado con la descentralización fiscal en Guatemala,
2. Se alcanzaron los objetivos generales y específicos.
3. Las técnicas que se utilizaron fueron la documental y la bibliográfica, con las cuales se recopiló la información jurídica y doctrinaria pertinente para el adecuado desarrollo de la tesis. También, es fundamental anotar que la redacción jurídica empleada fue la adecuada y la bibliografía utilizada fue suficiente y necesaria para el desarrollo del contenido, estando acorde con las citas bibliográficas.
4. El trabajo de mérito constituye un aporte científico siendo de interés para estudiantes, profesionales, y la sociedad guatemalteca,
5. La sustentante arribó a las conclusiones y recomendaciones de acuerdo al desarrollo y contenido del trabajo de tesis en los capítulos y la hipótesis planteada.
6. El trabajo de mérito constituye el acopio de investigaciones realizadas por la autora, el aporte técnico de sus propias experiencias, siendo de importancia para quienes tengan inquietud de profundizar en el tema.


LIC. MARCO TULIO MELINI MINERA

ABOGADO Y NOTARIO

**MELINI MINERA & ASOC.**

ABOGACIA Y NOTARIADO



En razón a lo antes descrito manifiesto a usted que el trabajo realizado cumple con los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. En esa virtud me pronuncio emitiendo mi **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la sustentante pueda continuar con el trámite correspondiente y ser objeto de la evaluación en el examen público que para el efecto se señale, previa revisión del mismo por el profesional que se designe para el efecto.

Sin otro particular, me suscribo de usted con muestras de mi especial respeto, aprecio y amistad, muy atentamente,

Lic. Marco Tulio Melini Minera. M.A.
Asesor
Colegiado 2,971



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) ERWIN IVÁN ROMERO MORALES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante DELIA ANTONIETA CASTILLO ELÍAS, Intitulado: "LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, UN PASO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GUATEMALA".-

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 TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
MTCL/slh.



Licenciado Erwin Iván Romero Morales
5ª. Avenida 15-45 zona 10.
2º nivel, Oficina 208, Edificio Centro Empresarial
Teléfonos: 23675892 - 23675902



Guatemala, 26 de noviembre de 2010.

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.
Presente



Licenciado Castillo Lutín:

Estimado Licenciado Jefe la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la tricentenaria Universidad de San Carlos, en cumplimiento del nombramiento recaído en mi persona para realizar la revisión de Tesis de la estudiante **DELIA ANTONIETA CASTILLO ELÍAS**, sostuve varias reuniones con dicha estudiante, en donde se procedió a verificar la metodología y sistemática que se utilizó en el trabajo presentado, así como los aspectos de fondo del mismo, para lo cual manifiesto lo siguiente:

1. En el trabajo presentado, se establecen criterios y contenido científico desde el punto de vista jurídico, que permite una integración del conocimiento de la figura denominada descentralización, así como la integración con las normas aplicables con las cuales se sustenta el criterio del sustentante.
2. Dentro de la metodología utilizada se aplicó conocimientos relativos a la interpretación y aplicación de las normas referentes a la descentralización fiscal, y una información valiosa desde el punto de vista histórico, cumpliéndose los objetivos trazados en el plan general de investigación.
3. La sustentante aplicó con mucha propiedad las técnicas de redacción en esta clase de trabajos, logrando con rigor científico desarrollar figuras en forma concreta y detallada.
4. Los cuadros estadísticos e informaciones son basados en documentación y recopilación de otras entidades, los cuales son utilizados de forma apropiada, presentando una información veraz y objetiva, siempre desde el punto de vista económico e histórico.
5. El trabajo de investigación aporta criterios claros sobre la descentralización fiscal como elemento principal, el cual se convierte en elemento principal para el desarrollo de las municipalidades en el contexto de Guatemala como país.
6. Las conclusiones y recomendaciones a las que arriba la sustentante son producto de un estudio detallado de las figuras que contiene el presente trabajo de investigación que permiten observar un claro panorama de la

Licenciado Erwin Iván Romero Morales
5ª. Avenida 15-45 zona 10.
2º nivel, Oficina 208, Edificio Centro Empresarial
Teléfonos: 23675892 - 23675902



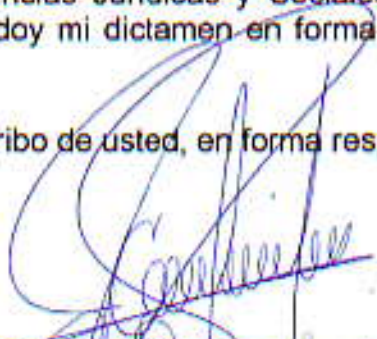
situación de la descentralización fiscal de las municipalidades y los posibles efectos que pueden producir las reformas propuestas.

7. Con respecto a la bibliografía de soporte, considero que la misma fue acorde y suficiente para el desarrollo de todas y cada una de las partes del contenido.

Luego de analizar algunos aspectos de fondo sobre el trabajo que se denomina **“LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, UN PASO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GUATEMALA”**, considero que en el mismo y su elaboración se cumplió con la sistemática planteada, concretándose el trabajo de tesis en dos capítulos, que desarrollan efectivamente las políticas públicas, la descentralización, la descentralización fiscal y el desarrollo municipal, las limitaciones al proceso de descentralización fiscal, el impuesto único sobre inmuebles en Guatemala su evolución y situación actual, un breve estudio del avance y resultados del proceso de descentralización, lo que llevo a la conclusión de que la descentralización fiscal es necesariamente una herramienta del Estado en el proceso de desarrollo de las Municipalidades del país.

Por lo anterior considero que el trabajo de tesis revisado, reúne y cumple con todos los requisitos necesarios que establece esa casa de estudios para su elaboración, específicamente el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en razón de lo cual doy mi dictamen en forma favorable al mencionado trabajo de tesis.

Sin otro particular me suscribo de usted, en forma respetuosa,


Licenciado Erwin Iván Romero Morales
Revisor
Colegiado 3928

Erwin Iván Romero Morales
ABOGADO y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, treinta y uno 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 DELIA ANTONIETA CASTILLO ELÍAS, Titulado LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, UN PASO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GUATEMALA. 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

102. 01/m. 2011

DEDICATORIA

- A DIOS: Gracias por ésta y todas las bendiciones que me has dado, más allá de lo que te he pedido, más allá de lo que te he creído. Amén.
- A MIS PADRES: María Antonieta Elías Camacho de Castillo. Por ser en mi vida ese ejemplo de abnegación, medida, paciencia y amor incondicional. Gracias por tu esfuerzo y amor. Eres la mamá más linda.
- José Roberto Castillo. Sirva este logro para cumplir uno de los anhelos de tu corazón.
- A MI PAREJA IDÓNEA: Saúl Augusto Donado Rodríguez, por plantearme y darme un proyecto de vida tal y como se lo pedí a nuestro creador y ser mi ayuda idónea en todas las fases de mi vida, como mujer, persona y ahora profesional. Te quiero
- A MIS HERMANOS: Verónica Patricia y Néstor Vinicio, con amor fraternal.
- A MIS SOBRINOS: Mario Roberto, Delia María Patricia, Pablo Antonio, Suely y Néstor Alejandro, como ejemplo para que cumplan con las metas que se han trazado. Mariangel, aún con tu corta edad, sé que asimilas los ejemplos y serás una mujer triunfadora
- A MIS TIOS: José Luis, Olaya Isabel, Dora Leonarda, Celia Quevedo viuda de Lemus (Q.E.P.D) y Clara Castillo (Q.E.P.D.) con mucho cariño.
- A MIS CUÑADOS: Leticia Berganza de Castillo y Mario Francisco Rodas, desde que llegaron a la familia, han sido para mí como dos hermanos más. Con cariño fraternal.

A MI ABUELA: Concepción Camacho de Elías (Q.E.P.D.)

A MI AMIGA: Maura Ofelia Paniagua Corzantes (Q.E.P.D.)

A PERSONAS ESPECIALES: Araceli González, Omar Franco y Estuardo Rosas, su amistad y apoyo, son otras de las bendiciones que Dios me ha dado.

A LOS LICENCIADOS: Marco Tulio Melini Minera, Erwin Iván Romero Morales y Jorge Mario Álvarez Quiroz, por su asesoría, revisión y apoyo para culminar mi tesis y poder graduarme.

A LA USAC: Por ser la mejor universidad de enseñanza superior y de la vida.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES Porque en sus aulas viví mis mejores momentos como estudiante y hoy egreso como profesional, agradecida por las enseñanzas recibidas.

.

ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Consideraciones generales sobre políticas públicas y descentralización	1
1.1. Políticas públicas.....	1
1.1.1. Características	3
1.1.2. Elaboración	4
1.2. Descentralización	9
1.2.1. Definición de descentralización	10
1.2.2. Características	12
1.2.3. Contenido	13
1.2.4. Clases	17
1.3. Descentralización fiscal y el desarrollo municipal.....	20
1.3.1. Alcance	22
1.4. Limitantes al proceso de descentralización fiscal.....	27

CAPÍTULO II

2. El Impuesto Único Sobre Inmuebles en Guatemala, evolución y situación actual	31
2.1. Contenido y alcances	31
2.2. Recaudación	35
2.2.1. Entidades recaudadoras	42
2.3. Inversión.....	43

	Pág.
2.4. Objetivos del impuesto	45
2.5. Aporte constitucional	63

CAPÍTULO III

3. Estudio del avance y resultados del proceso de descentralización fiscal	65
3.1. Municipalidades descentralizadas a nivel nacional	65
3.2. Recaudación total del IUSI	66
3.3. Propuesta de reforma a la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles	66
CONCLUSIONES	83
RECOMENDACIONES	85
ANEXOS	87
BIBLIOGRAFÍA	117

INTRODUCCIÓN

Siendo la política fiscal (ingresos – egresos), la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.

Por lo anterior este trabajo de investigación se justifica ya que el Estado debe implementar políticas públicas que permitan la descentralización fiscal de las municipalidades, la inversión adecuada de los recursos y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, lo que permitirá el desarrollo de los municipios.

De lo descrito y analizado, la hipótesis que se plantea es: la descentralización fiscal, es un paso para el desarrollo municipal en el marco de las políticas públicas, siendo los supuestos de la investigación que solamente mediante acuerdos y negociaciones las municipalidades podrán alcanzar una propuesta integral para el fortalecimiento financiero. Para hacerlo se requiere de una estrategia orientada hacia un enfoque de pacto y proceso que deberá ser definido y negociado por las municipalidades mediante plataformas gremiales o a través de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).

Como objetivos se plantean propiciar el análisis, discusión y propuestas para el fortalecimiento de los temas relativos al proceso de descentralización fiscal, en el contexto del fortalecimiento municipal; reforzar el marco jurídico de la

descentralización fiscal mediante propuestas de reforma y desarrollo al mismo; definir las principales líneas de acción encaminadas a fortalecer las capacidades financieras, técnicas y administrativas de los municipios; e incorporar nuevas ideas a los estudios efectuados para la implementación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).

El presente trabajo consta de tres capítulos: En el capítulo I se describen aspectos importantes sobre la descentralización, así como las normas aplicables a la misma; en el capítulo II: se analiza el Impuesto Único sobre Inmuebles su evolución histórica y situación actual; y en el capítulo III, se realiza el estudio del avance y resultados del proceso de descentralización fiscal y por último se plantea una propuesta de reforma a la Ley de Impuesto Único Sobre Inmuebles.

La metodología para realizar este trabajo fue a través de técnicas de investigación documental y bibliográfica del proceso de descentralización fiscal y el comportamiento público financiero tanto a nivel nacional como local. La información obtenida se procedió a validarla mediante el cruce de datos del proceso de descentralización fiscal, luego se analizó e interpretó para determinar las tendencias y proyecciones de corto y mediano plazo. Y de forma paralela se analizó el marco legal inherente al proceso de descentralización lo que permitió plantear propuestas de mejora y optimización del proceso citado.

En ese sentido, a pesar de las presiones internas y externas, el desarrollo para el país no sólo es cuestión de velocidad, también es orientación, pacto y consenso, donde todos los actores entiendan el compromiso y la responsabilidad de su actuación en el proceso de descentralización del Estado, si no se está provocando cambios a medias, sin la sostenibilidad necesaria.

CAPÍTULO I

1. Consideraciones generales sobre políticas públicas y descentralización

1.1. Políticas públicas

En uno de los elementos constitutivos de la noción de sistema político, se encuentran las llamadas políticas públicas. Se encuentran en el elemento institucional, llamado régimen político. Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad. Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.

En otras palabras, se puede decir que las políticas públicas, son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como: uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Se trata pues, de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que éste poco a poco va asumiendo, pasa del Estado gendarme o Estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son cada vez más intervencionista afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya que éste

interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, etcétera.

Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades a las que el Estado debe hacer frente, con lo cual comienza a captar cantidades de dinero (en su mayoría originado de los impuestos) por parte de los ciudadanos y los regresa a ellos en obras y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estas obras y servicios sociales surgen las políticas públicas, de allí su importancia de estudio a través de formas sistémicas y analíticas.

El estudio de las políticas públicas como lo plantea Pallares, debe realizarse y encajarse bajo tres cuestiones:

“Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian”. En ese sentido, estudiar las políticas públicas representa, tratar de “analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce”.¹

Las políticas públicas son: “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos, a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como”²:

¹ Pallares, Frances. **Las políticas públicas: el sistema político en acción**. Revista de Estudios Políticos No. 62. Pág. 141

² **Ibíd.** Pág. 142

- 1- Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisional, es decir, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.

- 2- Los casos de inacción. Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo.

- 3- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”.³

1.1.1. Características

Las características que deben considerar las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, son las establecidas en: “Las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión”⁴. A continuación, se describen las características en cada uno de los temas indicados:

Normas jurídicas, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. “Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las

³ **Ibíd.** Pág. 142

⁴ **Ibíd.** Pág. 144

actividades que constituyen las políticas y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan”⁵.

Servicios de personal, ya que elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización, que son utilizadas en la administración pública y son las encargadas de elaborar las políticas, la realización práctica descansa sobre sus hombros.

Recursos, aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la administración tenga recursos, ésta los obtiene en su mayoría del pago de los impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza.

Persuasión, ésta es una característica muy importante, señala Pallares, ya que “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”⁶.

1.1.2. Elaboración

“Una vez definida las políticas públicas, procedemos a considerar acerca de la elaboración de las políticas públicas.

⁵ **Ibíd.** Pág. 144

⁶ **Ibíd.** Pág. 144

¿Cómo se elaboran las políticas? y ¿cómo deberían elaborarse? Han existido dos modelos que han tratado de dar respuesta a estas interrogantes”.⁷

A) El modelo racional. Este modelo plantea tres momentos, el primero, consiste en recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles, el segundo, se refiere a definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema, el tercero, se trata de hacer un análisis omnicomprendivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

Este modelo presenta las siguientes críticas: A nivel de aplicación práctica, en el proceso de decisión raramente se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada. Otra crítica a éste, es la idea que todo proceso de elaboración parte de cero, que toda elaboración de una política pública parte de su raíz, lo cual es un error ya que en la actualidad se ve que prácticamente no existe una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría son políticas que han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma.

Efectivamente, una política no parte de cero, es una sucesión de situaciones que se convierten en problemas y conforme pasa el tiempo se adhieren circunstancias que las modifican y cada autoridad las evalúa y si tiene recursos las aplica, sino quedan para que otra autoridad las retome y establezca si las aplica.

⁷ **Ibíd.** Pág.145

Con todo esto se estaría planteando un poco la idea del incrementalismo, el otro modelo que ha sido planteado en la elaboración de las políticas públicas.

B) El modelo incremental, éste pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior como las limitaciones humanas, el enorme coste del análisis bajo este modelo (el racional), la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria y el conflicto de intereses, frente a todo esto, el modelo incrementalista parte del hecho que en la práctica, la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, este plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental.

Este modelo presenta críticas. Por un lado, se señala como objeción principal la falta absoluta de criterios que guíen el proceso en dicho modelo, es decir las direcciones básicas del proceso. Por otro lado aparece la idea de que el gradualismo del modelo incremental no parece permitir el planteamiento de innovaciones básicas.

Además, el proceso de ajuste mutuo favorece a los actores mejor organizados y con más recursos de poder, esta última ha llevado a reconocer que: “la desigual distribución del poder no permite que el proceso de ajuste mutuo desempeñe la función que inicialmente pensaba”⁸.

Si bien es cierto, en este modelo se puede evidenciar una falta de criterios básicos del proceso, y la proporción del poder, que en su distribución es desigual y no permite

⁸ **Ibíd.** Pág.147

desempeñar la política, es el modelo que muestra los elementos básicos para crearlas.

En la actualidad, existe sin embargo, un acuerdo bastante general que acepta el modelo incremental como descripción genérica del proceso de elaboración de las políticas públicas.

El punto de partida para el análisis lo constituye la idea del esquema cíclico. Este enfoque o idea, intenta trazar una política pública, tomando como punto de partida del esquema que distinguen nueve fases en el proceso vital de las políticas públicas, las cuales se sintetizan como los tres grandes momentos del proceso. “La formulación de las políticas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento.”⁹

Se puede afirmar que en Guatemala, las políticas públicas se han desarrollado en el sistema incrementalista, ya que no se crean nuevas políticas sino los gobernantes retoman las ya iniciadas por sus antecesores, tal es el caso de la descentralización, la cual se ha desarrollado paulatinamente sin que se establezca como una política.

En el gobierno de Oscar Berger , se planteó la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, que tiene como objetivo general que: “Mediante esta política el gobierno de la República proporcionó los lineamientos para garantizar que el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo contribuya a que los guatemaltecos y las guatemaltecas eleven sosteniblemente su nivel de vida, a través

⁹ **Ibíd.** Pág. 150

de la democratización del Estado y la sociedad, mediante la gestión territorial descentralizada, como un medio para contribuir a la reducción de la pobreza, por la vía del desarrollo económico local, en la búsqueda del bien común.”¹⁰

La Política Nacional de Descentralización relacionada, no es más que el derecho social establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 134, el cual norma que entre otras, las municipalidades coordinen su actividad con la del Estado a través de una estrecha coordinación con el órgano que planifique para el cumplimiento de los fines para los que son creadas.

Con esta política, se establece el marco de orientación para el fortalecimiento de las capacidades reguladoras del gobierno central, la sociedad civil, la institucionalidad municipal y la transferencia de competencias, recursos y poder de decisión a las municipalidades, habilitándolas para planificar, financiar y ejecutar las competencias propias y las atribuidas por descentralización, tomando en cuenta los ejes transversales de género, multiculturalidad y ambiente.

Uno de los objetivos específicos que plantea dicha política y que es importante retomar, “es el de la transferencia de competencias, en virtud que está muy ligado al tema central de este estudio pues se trata de una descentralización fiscal como un paso para el desarrollo municipal”¹¹.

Tal objetivo se plantea de la siguiente manera: “Desconcentrar competencias a los departamentos y descentralizar competencias a los gobiernos municipales. La gestión

¹⁰ Organismo Ejecutivo. **Política nacional de descentralización del Organismo Ejecutivo**. Pág. 8

¹¹ **Ibíd.** Pág. 8

desconcentrada y descentralizada de competencias se desarrollará en el marco de relaciones de coordinación con las gobernaciones departamentales y con los gobiernos municipales, para aumentar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus fines tendientes al bien común. Con este objetivo se da alta prioridad al impulso de procesos donde los ministerios sectoriales, en coordinación con los gobiernos municipales y la sociedad civil, definen un marco analítico que permita un reordenamiento sistemático del sector público según competencias y atribuciones y se determine, mediante criterios objetivos, las idóneas para ser desconcentradas y descentralizadas, bajo criterios de viabilidad política, técnica y financiera.”¹²

1.2. Descentralización

“La descentralización en Guatemala es un proceso que dio inicio en el año 1944, cobró mayor fuerza durante la década de los años 70 y se concretó explícitamente en la Constitución de 1985”.¹³

Al respecto, se describe la definición de lo que se debe entender como descentralización aplicada al país, además de las características, contenido y clases, para una comprensión del tema y porque así comprenderemos la necesidad de la aplicación de la misma, y de cumplir con lo que la ley específica establece.

¹² **Ibíd.** Pág. 8

¹³ Puente Alcaraz, Jesús y Caryl Alonso Jiménez. **La descentralización y desconcentración del Estado como nuevos retos.** Pág. 98

1.2.1. Definición de descentralización

La Constitución de 1885, definió a Guatemala como un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Ello se tradujo en una relación vertical de poder en la que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior; así, el presidente era, en última instancia, responsable de los actos de gobierno.

La descentralización administrativa era básicamente territorial, en el sentido de que el poder ejecutivo definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos tributos.

“El esquema básico de la descentralización administrativa se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX, a pesar de las presiones naturales resultantes de la lucha por el poder entre los partidos políticos y la sociedad, cada uno de ellos con su propia concepción del papel del Estado. El país experimentó una serie de cambios políticos que condujeron a un período de violencia a mediados de siglo que culminó, en cierta forma, en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, al proponer lineamientos de políticas que buscan profundizar la descentralización. Como resultado del proceso sociopolítico contemporáneo de Guatemala (1986-2000), la descentralización del Estado y la modernización de la sociedad son actualmente necesidades nacionales sentidas y planteadas por la diversidad de actores y sectores, iniciándose una nueva etapa en el desarrollo del país, que le permita dar respuesta acorde al contexto internacional”.¹⁴

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 114.

Lo anterior, se ve materializado en la aprobación de la Ley de Descentralización, Decreto número 14-2002, la cual establece en el Artículo 2. “Concepto de Descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”, la cual pretende desarrollar lo normado en el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con esto Guatemala crea el procedimiento legal que permitirá el desarrollo municipal, como parte de las políticas públicas del país, entendiendo a estas políticas públicas como un derecho social, aunque su aplicación conlleve varios años.

La descentralización, es una valiosa oportunidad de establecer un verdadero proceso de desarrollo que atienda las necesidades que durante años han sido postergadas en las distintas comunidades del país. Dentro de este proceso es vital la participación ciudadana, la cual por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo tiene una instancia que le permite a la población organizarse y participar directamente en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en beneficio de mejorar las condiciones de vida de sus comunidades, de acuerdo a sus propias propuestas consensuadas con las autoridades locales, en todo el territorio nacional.

En ese sentido, la descentralización es un derecho social y un proceso incluyente, participativo y sociopolítico, alcanzable de manera progresiva, gradual y flexible, que permitirá al país hacer frente a sus grandes desafíos.

También es posible definirla como un proceso eminentemente político, que consiste en la distribución territorial del poder del Estado; es decir mayor poder de decisión a nivel local, sin menoscabo de la soberanía nacional.

En sentido estricto, es la transferencia de competencias o de funciones administrativas del Estado centralizado a personas jurídicas públicas distintas de éste sin relación de dependencia. Este sistema lleva el reconocimiento de cierta libertad de acción a determinados entes públicos, al margen de la jerarquía, sin llegar a quebrar por ello la unidad estatal.

Las definiciones de descentralización descritas en los párrafos anteriores se resumen y consolidan con observaciones pertinentes, para una mejor comprensión del tema. (Ver anexo 1).

1.2.2. Características

El desarrollo de competencias o de funciones administrativas del Estado centralizado a personas jurídicas públicas distintas de éste, sin relación de dependencia, lleva el reconocimiento de cierta libertad de acción, al margen de la jerarquía, sin llegar a quebrar por ello la unidad estatal, de conformidad con lo que establece el Artículo 34

de la Constitución Política de la República de Guatemala. Las características de la descentralización que se pueden indicar son:

- El ente descentralizado, debe ser creado por el legislador constitucional o por el legislador común, siendo necesario en este último caso, la concurrencia de la mayoría calificada de las dos terceras partes de diputados.
- El ente descentralizado actuará por delegación normativa, para cumplir con los fines para los que es creado.
- Una transferencia de funciones y competencias de la administración directa al nuevo ente público, que abarca competencia, jerarquía, decisión definitiva y mando.
- La creación de una nueva persona jurídica distinta de la del Estado.

1.2.3. Contenido

La descentralización en Guatemala, tiene sus orígenes desde el tiempo de la conquista, a través de la creación de los municipios.

Se estableció la figura de municipio en 1524, al iniciarse la conquista por los españoles: el 25 de julio de 1524, se fundó la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, siendo el primer paso el nombramiento del Ayuntamiento. Hasta 1836 sólo nueve municipios eran reconocidos como tales; pero, en ese año, por el Código de Livingston que creó el sistema de jurados, quedaron establecidos 185 municipios más. Actualmente Guatemala se divide en 22 Departamentos y en 331 Municipios.

Desde 1879, los municipios quedaron sujetos a una Ley Municipal uniforme, y desde la Ley de Municipalidades de 1946 gozan de autonomía, definida como facultad para elegir a sus autoridades; ordenar el territorio de su jurisdicción; atender los servicios públicos locales y cumplir sus fines propios (que entonces no estaban definidos), ya que en el régimen del general Jorge Ubico quien gobernó entre 1931 y 1944, el gobierno municipal era simple apéndice del gobierno central.

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 del impuesto a favor de las municipalidades. En ese mismo año, se decretó un nuevo Código Municipal, que reconoce la autonomía de carácter técnico y administrativo. Las últimas dos décadas han sido importantes para el desarrollo municipal. Aunque la institución municipal es antigua en Guatemala, es en los últimos tiempos que ha logrado potencial de desarrollo.

En 1976, Guatemala fue víctima de un terremoto que afectó a los municipios de al menos seis departamentos, provocando más de 23,000 muertos. Tal situación puso de manifiesto el grado de precariedad en que se encontraban los municipios del interior del país, así como los altos grados de pobreza y exclusión social que afectaban a sus pobladores.

En 1982, un movimiento interno del ejército derrocó al gobierno del General Romeo Lucas García, mientras el movimiento guerrillero cobraba fuerza. Ante las presiones internacionales los gobiernos militares tuvieron que dar paso a la democratización. Dentro de este marco se estableció un Tribunal Supremo Electoral permanente y autónomo (1983); se eligió una Asamblea Nacional Constituyente (1984) que promulgó la Constitución Política de la República vigente (1985), la cual establece un sistema de administración descentralizada del Estado a través de regiones de desarrollo, de un sistema piramidal y representativo de Consejos de Desarrollo, destinado a hacer dialógicas la planificación y el presupuesto nacional, y de un régimen municipal fortalecido en su autonomía financiera mediante el otorgamiento de un situado fiscal a favor de las municipalidades y para obras de infraestructura.

En el gobierno de Marco Vinicio Cerezo Arévalo del partido Democracia Cristiana Guatemalteca, el 3 de septiembre de 1987 el Congreso emitió la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto número 52-87 del Congreso de la República) y al mes siguiente el Organismo Ejecutivo, emitió el reglamento correspondiente (Acuerdo Gubernativo número 1041-87).

Desde 1987, se empezó a otorgar el situado constitucional del ocho por ciento, y desde entonces las municipalidades demostraron ser ejecutores más eficientes de la inversión pública que el gobierno central. En 1988, se produjo el cambio de autoridades en 173 municipios pequeños, cuyo período era de sólo dos años y medio, el 6 de octubre de 1988, por Decreto número 58-88, el Congreso de la República emitió, por mandato constitucional, un nuevo Código Municipal, con el objeto de dar mejor y mayor definición y organización al régimen municipal, respaldando absolutamente los conceptos de autonomía, independencia económica y funcional.

Es así como el proceso de descentralización contempla a las municipalidades como el eje central por el que debe pasar la reforma del Estado, para apoyar la descentralización del Organismo Ejecutivo hacia las municipalidades, el proyecto de ley de Descentralización prevé además de los recursos financieros propios, que las municipalidades contarán con los siguientes:

1. El aporte constitucional que les corresponde.
2. El tres por ciento de IVA-PAZ.
3. El impuesto único sobre inmuebles que se genere en su jurisdicción.
4. El impuesto sobre circulación de vehículos, pagado por sus propietarios avecindados en el municipio.
5. Los impuestos que graven las actividades forestales, de explotación minera e hidrocarburos y sus derivados que se realicen en su jurisdicción.
6. Los impuestos sobre consumo de tabaco, bebidas carbonatadas, cerveza y licores, de conformidad con el porcentaje que otorguen las leyes de la materia.
7. El financiamiento que les otorguen las instituciones nacionales e internacionales, cumpliendo con el procedimiento establecido en la ley de la materia; y

8. Los impuestos que se establezcan por otras leyes específicas.

La Ley Orgánica del Presupuesto, establece que se integran los sistemas de presupuesto, contabilidad integrada gubernamental, tesorería y crédito público: a) el Ministerio de Finanzas Públicas como órgano rector; y b) Todas la unidades que cumplan funciones de administración financiera en los organismos y entidades del sector público; y que estas unidades serán responsables de velar por el cumplimiento de las políticas, normas y lineamientos que en materia financiera establezcan la autoridades competentes, en el marco de la ley.

1.2.4. Clases

- Descentralización desde el punto de vista de la ley. Se entiende por descentralización, el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

- **Descentralización fiscal.** Es el proceso de acción por parte del gobierno central de las decisiones en materia de ingresos y egresos públicos, hacia los gobiernos locales o instituciones que tienen personalidad jurídica y órganos de control propios, cediendo el gobierno central su jerarquía administrativa con el objeto de mejorar la recaudación y ejecución presupuestaria y la administración en general. La descentralización fiscal debe buscar la justa distribución de los recursos sobre la base del esfuerzo fiscal propio.
- **Descentralización y autonomía.** En Guatemala, el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales considerados en la Constitución Política de la República, se concederá únicamente cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, es necesario el voto favorable de las dos terceras partes de diputados del Congreso de la República. De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes de diputados del Congreso de la República.
- **Descentralización administrativa.** Significa el traslado de competencias, funciones técnicas y administrativas hacia los niveles descentralizados de gobierno y de la administración desconcentrada, para satisfacer los requerimientos del proceso de desarrollo.
- **Descentralización económica.** Constituye la base material para disminuir la pobreza, modernizar la economía y fortalece los niveles departamentales,

municipales y locales en la gestión del desarrollo, como fin último de la descentralización que persigue mejorar el nivel de vida de la población.

- Descentralización como técnica. Consistente en atribuir competencias o funciones administrativas a una organización subordinada, prevista en la ley en forma exclusiva y permanente, a efecto de que la organización descentralizada tome decisiones en forma definitiva en todos los problemas o negocios de su cargo. El criterio de asignación es eminentemente técnico y de especialización en la prestación de determinados servicios. Los elementos básicos de la descentralización como técnica son:
 - Creación de una organización subordinada, que tiene lugar dentro de la jerarquía administrativa. La organización subordinada no recibe ni el mando ni la jerarquía, ya que la retiene la organización superior.
 - Estar prevista en la ley.
 - Atribución de competencias o funciones administrativas en forma exclusiva y permanente.
 - Facultad de tomar decisiones definitivas sin previa consulta con la organización superior.

1.3. Descentralización fiscal y el desarrollo municipal

El contenido de la descentralización fiscal es: “la generación y asignación de recursos por los gobiernos central/local y las decisiones que rodean estas asignaciones que se procura acercarlas a quienes resultan ser sus mayores beneficiarios”.¹⁵.

Después de la Segunda Guerra Mundial, muchas dictaduras personalistas cayeron dando lugar a nuevas democracias elegidas por la vía electoral. Guatemala, particularmente, presentó la Revolución de Octubre que trajo una serie de reformas políticas, un régimen democrático basado en elecciones, una nueva Constitución, el Código de Trabajo y la largamente esperada autonomía municipal. No obstante, las competencias y autoridades elegidas concedidas a las municipalidades no significaron mucho en la realidad.

Las municipalidades guatemaltecas fueron obstaculizadas, por lo que un observador apuntó como “...limitaciones crecientes que eran evidentes en aquellas que tenían poca población y una enorme escasez de recursos financieros, lo cual reducía la autonomía a una cualidad meramente simbólica”.¹⁶

Por ley, las municipalidades tenían a su cargo muchas competencias que en la práctica no podían cumplir. Las funciones más tradicionales tenían que ver con la provisión de servicios tales como agua potable, instalaciones para mercados, mataderos, cementerios y mantenimiento de caminos. En menor escala, estas

¹⁵ Rodríguez Alfonso, José Roberto y Thereza Lobo, **Descentralización fiscal y participación en las experiencias democráticas tardías**. Pág. 265

¹⁶ Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE, **Los conflictos municipales en el periodo post Acuerdos de Paz, serie estudios: No. 6**. Pág. 6

administraciones también se dedicaban a drenaje, pavimentación, energía eléctrica y algunas actividades, como el Registro Civil de nacimientos, matrimonios y defunciones, el registro de cédulas, licencias de construcción y operación comercial.

Las actividades que requerían más tiempo en aquel entonces eran los Juzgados de Paz, una especie de alternativa para la resolución de conflictos que otorgaba a los alcaldes y secretarios municipales cierto grado de autoridad y coerción para intermediar las tensiones en el ámbito de la comunidad.

Antes de la Revolución de Octubre (1944), los alcaldes eran nombrados directamente por la máxima autoridad del Estado. Después de esta fecha, cuando el período democrático finalizó y el control político por parte de los militares se hizo efectivo (1954-85), los alcaldes eran nombrados ya sea por el Jefe de Estado o por elecciones que contaban con una limitada participación de los ciudadanos, dependiendo del momento.

A nivel local los jefes políticos, manipulaban la municipalidad y velaban por el orden en las áreas indígenas. Muchos líderes tradicionales, tales como los principales, eran capaces de proporcionar los votos cuando era necesario. Además, estas jurisdicciones estaban completamente supeditadas al Gobernador que era delegado al nivel departamental y lo es todavía, del Jefe de Estado o Presidente Constitucional de la República.

Antes de 1985, existían diferencias entre las divisiones urbano-rurales. Todas las municipalidades, incluyendo las más pequeñas, eran orientadas hacia su ciudad

cemento y su periferia apenas era asistida con alguno que otro servicio. Todavía una brecha más amplia que abarcaba incluso la anterior, era la constituida por la falta de recursos. “Éstos eran insuficientes para cubrir las urgencias derivadas del trabajo municipal. Muchas municipalidades tenían solo dos funcionarios en la nómina: el secretario y el tesorero. Ambas posiciones a menudo eran ocupadas por la misma persona que ganaba, en los comienzos de la década de los ochenta, el equivalente a cien dólares US\$ 100.00 al mes”.¹⁷

Tampoco había acceso a líneas de crédito de los bancos comerciales y el gobierno patrocinaba el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, que era la única entidad que ofrecía préstamos a los gobiernos locales. Los préstamos provenían de agencias multilaterales y bilaterales que se canalizaban a través de esta entidad, pero su entrega favorecía principalmente a los municipios más grandes marcadamente urbanos, creando serías discrepancias en su otorgamiento. Además, justo antes de 1985, muchos alcaldes en áreas rurales sufrieron persecución (1978-85). El ejército y las guerrillas se disputaban el favor de la población y muchos líderes locales terminaron sin quererlo atrapados entre estos grupos extremos.

1.3.1. Alcance

Cuando la Constitución de 1985, fue aprobada por congresistas electos que llamaron a nuevas elecciones en forma inmediata. El gobierno que puso en movimiento estas medidas fue producto de un golpe de Estado ocurrido en 1982, auspiciado por una fracción militar orientada hacia un gobierno civil. La Asamblea a cargo de redactar y aprobar la Constitución incluyó el Artículo 257, el cual especificaba que el ocho por

¹⁷ **Ibíd.** Pág. 13

ciento de los ingresos ordinarios, un concepto cercano pero no idéntico a ingresos corrientes, debería ser asignado a las municipalidades de acuerdo a un conjunto de criterios redistributivos, básicamente relacionados con población total, rural y los ingresos recolectados por las municipalidades.

“La única limitación a esta transferencia por parte del gobierno central, exigida directamente a las municipalidades, era que el noventa por ciento (90%) de la cantidad total recibida, debía ser invertida en infraestructura y el diez por ciento (10%) restante podía asignarse al funcionamiento de las municipalidades (principalmente salarios). Esta medida fue denominada como Aporte Constitucional. Políticamente, las medidas de descentralización eran ajustadas a las metas democráticas. Para 1998 y 1999, el Aporte Constitucional representó cerca del 20% en cada año del total de ingresos municipales”.¹⁸

“Estas medidas, en vez de ser minimizadas o rechazadas, fueron profundizadas, mejoradas y ampliadas a través de los años. En 1993, hubo un aumento del ocho por ciento (8%) al diez por ciento (10%) del aporte constitucional (Artículo 37 del Decreto número 18-93 del Congreso de la República). A comienzos de 1997, un componente importante fue añadido, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue incrementado del siete al diez por ciento, y el uno por ciento de esta contribución fue también asignado a las municipalidades. Posteriormente, este porcentaje fue aumentado al uno punto cinco por ciento 1.5% (2001). Ambos rubros, aporte constitucional e IVA juntos representaron el 37.6 % y 35.6 % de los ingresos totales municipales en 1998 y 1999 respectivamente”.¹⁹

¹⁸ Fundación Centroamericana de Desarrollo. **Los ingresos municipales en Guatemala, 1998-1999.** Pág. 47

¹⁹ **Ibíd.** Pág. 51

“Las nuevas prioridades también han permitido a los gobiernos locales contraer deudas con el mundo exterior, añadiendo los bancos comerciales a las instituciones públicas que habían sido su fuente financiera en el pasado. Este rubro contribuyó con el 12.4 % y 11.3 % a los ingresos totales municipales en 1998 y 1999. Recientemente, una nueva creciente posibilidad de ingresos para los gobiernos locales es el Impuesto Único Sobre Inmuebles que en otras partes del mundo constituye una palanca fundamental”.²⁰

Estas contribuciones son generadas por el propio municipio, en contraposición a las transferencias del gobierno central. Es un elemento clave para la autonomía municipal. A finales del año 2002, 142 municipios recaudaban el Impuesto Único sobre Inmuebles, de un total de 331. Este es un programa auspiciado por el Ministerio de Finanzas Públicas, que ha permitido que los municipios puedan incorporarse voluntariamente si demuestran tener la capacidad para administrarlo.

Entendida la capacidad para administrarlo, la aptitud de programar planes y proyectos comunes, formulación de políticas, ejecución de esos planes, proyectos y políticas, de ejecutar el presupuesto, volverse auto sostenible para satisfacer las necesidades de los habitantes de un municipio, provocando el desarrollo de los mismos.

“El programa comenzó en 1994 y para 1998-1999, constituía el 2.8 % y 4.3 % respectivamente del ingreso total municipal, habiendo experimentado un crecimiento del 12% en el año 2003 con relación al año 2002. Además las municipalidades continuaron recibiendo un impuesto equivalente a alrededor de US\$ 0.02 por galón de gasolina superior o regular en el presente y otro impuesto sobre la circulación de

²⁰ *Ibíd.* Pág. 52

vehículos. Ambos alcanzaron aproximadamente siete por ciento de todas las transferencias o cerca del 3.5% del total de ingresos municipales tanto en 1998 como en 1999”²¹.

Por otro lado, la posición de Guatemala con respecto a los esfuerzos hechos en descentralización fiscal, dentro del contexto de América Latina, ha mejorado significativamente, lo cual se muestra en la estadística sobre los resultados de la descentralización fiscal de los períodos comprendidos de 1980 a 1985 y de 1998 a 1999. (Ver anexo 2). Lamentablemente hay una carencia de datos en lo que se refiere a las estadísticas financieras municipales. Esto es también un indicador de debilidad institucional. Una medida de síntesis de descentralización fiscal es la importancia del gasto sub-nacional en el gasto total del Estado.

Los fondos recibidos en millones de dólares se incrementaron 7.5 veces para el año 1999, teniendo como línea basal 1980, el porcentaje del ingreso municipal con relación al PIB saltó del 0.67% al 2.10%; comparado con los ingresos del gobierno central, la participación municipal ha subido del siete por ciento en 1980 a 20.9% en 1999. Si se toma como base el periodo agregado entre 1980-85, los resultados son muy similares (la cantidad recibida aumenta más de seis veces). Desde cualquier perspectiva esto es un logro significativo, considerando que estas cifras son conservadoras. El progreso obtenido es significativo, especialmente después de los años 90 como puede observarse en el gráfico respectivo. (Ver anexo 3).

Las medidas de descentralización fiscal, hicieron que autoridades municipales libremente electas pudieran cumplir en mayor medida las competencias y autonomía

²¹ *Ibíd.* Pág. 52

dadas por ley desde 1945. Estas competencias y funciones reforzaron la autonomía de las municipalidades y a través de varias leyes aprobadas en los años 1998 y 2002, estas atribuciones se ampliaron considerablemente, lo cual se establece en el Código Municipal, Artículo 28: “Creación de un municipio. La creación de un municipio requiere: a) Que tenga diez (10,000) mil habitantes, o más; b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios, públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio; c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando; d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio; e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante; y, f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes”.

No obstante, la situación descrita antes de 1985 y los problemas de gobernabilidad actuales, todavía impiden que las 334 municipalidades puedan ejercer competencias completamente. En los últimos años, ha habido mejorías legales con respecto a la composición étnica y lingüística del país, expectativas de descentralización y la participación ciudadana, pero el desafío es hacer realidad estos mandatos.

Cuando deba cumplir el gobierno con la función de proveer o financiar bienes y servicios públicos, ésta deberá hacerse al nivel de gobierno más cercano posible a las comunidades. La definición de competencias fiscales para los distintos niveles de

gobierno (nacional, departamental y municipal), se hará conforme a este principio. Por otro lado, asumir competencias supone contar con los recursos y con las capacidades suficientes.

La transferencia de recursos desde el gobierno central al municipal o la transferencia al gobierno municipal de las facultades para administrar impuestos, deberán hacerse para enfrentar competencias asignadas a ese nivel. Cuando sea necesario, deberá acompañarse por el aumento de las capacidades a nivel municipal. La descentralización no altera el principio de unidad del presupuesto nacional, ni su proceso de rendición de cuentas.

El Artículo 9 de la Constitución Política de República, establece: la revisión de la legislación relativa al Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), para convertirlo en un tributo de administración municipal o crear el Código Tributario Municipal.

El proceso deberá estar acompañado de un aseguramiento que el plan de formación, capacitación y asistencia técnica municipal, impulsada por el INFOM asigne un lugar apropiado a la adquisición de capacidades de los gobiernos municipales en administración financiera y tributaria.

1.4. Limitantes al proceso de descentralización fiscal

La descentralización fiscal, es el proceso que transfiere funciones fiscales exclusivas del gobierno central a otros niveles, como el regional, el departamental o el municipal.

Es el componente que mide hasta qué punto el Estado está dispuesto a delegar funciones, pues al diseñar administraciones perfectamente descentralizadas, si éstas carecen de presupuesto para funcionar y ejecutar, no producirán resultado alguno.

El Pacto Fiscal de mayo de 2000, define esta forma de descentralización como: “La transferencia de competencias, recursos y capacidades entre dos entes autónomos de nivel jerárquico distinto, con el objeto de mejorar la provisión y calidad de los servicios públicos y ampliar el acceso, gestión, mantenimiento, control ciudadano, sostenibilidad y transparencia de los mismos. Las acciones de descentralización se orientarán para reducir las inequidades territoriales”.

En 1996, los Acuerdos de Paz expresaron la necesidad de adecuar la legislación sobre descentralización para dar cabida a otras realidades, entre éstas la condición pluricultural y multiétnica de Guatemala. Y más recientemente, el Pacto Fiscal plantea como fin último de la política fiscal: “promover procesos de inclusión socioeconómica y, en el plano local, convertirse en instrumento financiero de la descentralización administrativa y del fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local”.

La descentralización fiscal municipal es clave para lograr el desarrollo humano, pues propicia el traslado de recursos al nivel de gobierno más cercano a las necesidades e intereses de la ciudadanía. Esto facilita que las necesidades en materia de salud, saneamiento, educación y vivienda puedan, en principio, ser atendidas de manera más eficaz pues, además de contar con los recursos y capacidad de decisión en el nivel local, descentralizar estimula una mayor participación de la ciudadanía en el diseño, priorización, ejecución, control y mantenimiento de proyectos de inversión pública.

El primer paso a favor de la descentralización fiscal se tomó en 1985, al quedar establecida en la Constitución de la República, la asignación anual del 10 por ciento del Presupuesto General de Ingresos del Estado a las municipalidades del país. Antes de esta disposición, las municipalidades solo podían contar con recursos generados localmente, insuficientes para impulsar el desarrollo de las comunidades. Sin embargo, a pesar de este importante avance, existen todavía limitaciones para que la descentralización fiscal municipal produzca los resultados esperados.

Las limitantes al proceso de descentralización fiscal son: Económicas, políticas, administrativas, jurídicas y sociales, que implican:

- Limitantes económicas. La asignación y transferencia de presupuesto acorde a las necesidades básicas que una municipalidad debe atender, para mejorar su nivel de productividad, disminuir la pobreza de los habitantes y modernizar la economía.
- Limitantes políticas. En tanto no se realice una distribución adecuada del poder del Estado, para que haya más poder de decisión por parte de las municipalidades, nacional, será difícil atender las necesidades de los habitantes de un municipio.
- Limitantes administrativas. En tanto no se transfieran ciertas competencias y funciones de gobierno hacia las municipalidades, no podrán satisfacer el proceso de desarrollo de su municipio. Para el efecto debe haber un órgano coordinador

que deberá apoyar a través de capacitación para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos comunes.

- Limitantes jurídicas. Revisar, armonizar y adecuar las normas del marco legal vigente en relación al proceso de descentralización del municipio, e impulsar la aprobación de leyes o derogar algunas para aclarar adecuadamente el marco jurídico alrededor del cual se impulsará la referida descentralización.
- Limitantes sociales. Es importante estimular la organización social para que posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones, considerando las necesidades específicas de cada municipio y las diferencias multiétnica, pluricultural y multilingüe de los pobladores.

CAPÍTULO II

2. El Impuesto Único Sobre Inmuebles en Guatemala, evolución y situación actual

Decreto número 15-1998 del Congreso de la República, ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), establece: “Artículo 1. Impuesto Único. Se establece un impuesto único anual, sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República”. El que debe pagar cualquier persona individual o jurídica, sobre el valor de un bien inmueble de su propiedad.

El impuesto se aplica a cualquier bien inmueble situado en la república de Guatemala, rústico o rural y urbano, incluyendo el terreno, las estructuras, construcciones e instalaciones del inmueble y sus mejoras.

2.1. Contenido y alcances

El Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (IUSI), tiene su más cercano antecedente en el Impuesto de Renta Inmobiliaria, el que fue derogado en 1987 con la aprobación del Decreto número 62-87 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).

El Gobierno del Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990), fue el primer gobierno civil después de los gobiernos militares desde 1970 que a partir de 1986, plantea importantes reformas a partir de las políticas de modernización y descentralización del Estado. (Ver anexo 4).

El Decreto número 62-87 del Congreso de la República y sus reformas introducidas mediante el Decreto número 67-89 del Congreso de la República, expresan claramente la disposición del Estado de acuerdo a los siguientes marcos:

El Decreto número 62-87 del Congreso de la República, crea para la ejecución del impuesto la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles -DICABI-, dependiente del Ministerio de Finanzas Públicas, la que debía ordenar los registros de bienes inmuebles sobre la base de avalúos realizados en el catastro fiscal de 1970.

Uno de los mayores problemas de la política fiscal implantada, se encontró en la entidad creada DICABI, que mantuvo registrados un total de un millón de bienes inmuebles, de los cuales el 30% eran registros duplicados. Se emitían cerca de 70,000 recibos de cobro, de esos apenas un 30% se hacía efectivo.

Otro problema lo constituyó el sistema de valores de los bienes inmuebles que se creó a partir de esa época. Con la aplicación del Decreto número 67-89 del Congreso de la República, reformas a la Ley del Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles, se introducen reformas a la valuación de los bienes, distorsionando el marco fiscal guatemalteco. A partir de esa época los bienes se valúan para efectos fiscales con un precio inferior y para efectos del mercado de bienes en los precios reales.

De 1987 a 1994, ninguna municipalidad excepto la del municipio de Guatemala, inició programas tributarios para la recaudación y administración del impuesto.

Con las modificaciones introducidas a la Ley del IUSI mediante el Decreto número 57-94 del Congreso de la República, las municipalidades fueron autorizadas para efectuar el cobro, recaudación y control del impuesto. El único requisito consistía en demostrar la capacidad de las municipalidades ante el Instituto Nacional de Fomento Municipal, para que la DICABI pudiera trasladar las bases de registro a las municipalidades.

Para 1997, solamente 10 municipalidades habían iniciado el proceso de administración del impuesto. De acuerdo a un convenio suscrito entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Mundial, se ejecutó un Proyecto de Fortalecimiento Municipal orientado a la capacitación para la recaudación y administración del impuesto que elevó el número de 10 a 102 municipalidades que cobraban el impuesto a nivel nacional.

El 27 de noviembre de 1997, se aprobó el Decreto número 122-97 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles, que derogó todas las leyes anteriores relacionadas con este impuesto. La nueva Ley responde a un compromiso establecido en los Acuerdos de Paz. Cambia el sistema de valores a partir del criterio establecido en base a zonas, sectores y tipo de construcción. La política fiscal del IUSI pretendía alcanzar a todos los contribuyentes de las áreas urbanas de Guatemala, dejando exentos por dos años a las áreas rurales, principalmente aquellas viviendas que representarán menores ingresos para sus ocupantes.

Otorgaba a las municipalidades un 60% de lo recaudado y un 40% para el Gobierno Central. Dejaba un límite hasta el 31 de diciembre de 1999, para que todas las municipalidades solicitaran la administración del impuesto a la DICABI, a partir de esa fecha el cobro sería ejecutado por el Gobierno.

La nueva Ley favorecía un incremento sustancial a las municipalidades, mediante la aplicación de nuevos mecanismos para el valor de los bienes. La Ley fue derogada en febrero de 1998. En marzo de ese mismo año se aprobó el Decreto número 15-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles que regresa a todos los mecanismos y procedimientos establecidos en el Decreto número 62-87 del Congreso de la República, excepto por una variante, los avalúos serán realizados por valuadores reconocidos por la DICABI o por las municipalidades y deberán hacerse de acuerdo a precios de mercado. Establece que aquellos valuadores que asignen valores por debajo de los precios de mercado serán sancionados, para lo cual determina que deberá implementarse un manual de avalúo, el cual deberá revisarse por lo menos cada cinco años. Así mismo, es muy innovador al establecer que las municipalidades que recauden directamente el impuesto obtendrán el 100%, sin trasladar ningún porcentaje al gobierno central. Y establece en el Artículo 36 que prescribe la adjudicación en pago de bienes inmuebles. Para el análisis de cada Decreto, se consideró el documento de la Ley y lo que para el efecto existió de pronunciamiento tanto en el Ministerio de Finanzas Públicas a través de DICABI, como en el Programa IUSI-MINIFIN.

El resumen de los antecedentes del IUSI y del proceso de descentralización en Guatemala, se consolida para una comprensión concreta del tema descrito. (Ver anexos 4 y 5).

2.2. Recaudación

El territorio de la República de Guatemala se divide política y administrativamente en 22 departamentos y 334 municipios. Esta división político-administrativa ha sido agrupada en ocho regiones con el propósito de fortalecer y profundizar la descentralización y el desarrollo urbano y rural. En función del número de municipios, están organizados 334 gobiernos locales, que son administrados por una Corporación Municipal conformada por el Alcalde y por un cuerpo de Síndicos y Concejales, siendo presidida por el primero.

Los tributos normalmente establecidos en favor de los gobiernos locales han consistido en arbitrios, tasas y contribuciones especiales, de los cuales ninguno grava la propiedad de inmuebles con excepción de la renta inmobiliaria que fue recaudada hasta el año 1987 cuando por ley se derogó. “Cabe señalar que el primer gravamen sobre la tierra en Guatemala se dio en el año 1873”²² y por medio del cual se regulaba el pago de una contribución por manzana o caballería de tierra.

Con las reformas a la Constitución Política de la República promulgada en 1985, se suprime todo tipo de subsidios a las municipalidades por parte del Gobierno Central. Es así como el proceso de descentralización administrativa conlleva el espíritu de fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos locales por medio de la recaudación del IUSI.

Asimismo, dentro del programa de racionalización del Estado se contempló la unificación en un solo impuesto el pago de tributos sobre los bienes inmuebles que eran percibidos indistintamente por el fisco y por las municipalidades.

²² Alonso Jiménez, Caryl y Renzo Lautaro Rosal. **La Municipalidad en Guatemala, Retos y Desafíos**. Pág. 39

Así pues, la recaudación del IUSI es definida inicialmente como función de la administración tributaria conforme lo estipulado en los Artículos 14 párrafo segundo y 21 del Decreto número 62-87 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, de fecha 16 de septiembre de 1987. Sin embargo, el Decreto número 57-94 del Congreso de la República, Reformas a la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, de fecha 25 de noviembre de 1994 y que inició su vigencia el 27 de diciembre del mismo año, en plena consideración de promover la descentralización económica y financiera de las instituciones estatales, así como para fortalecer la situación financiera de los gobiernos locales, permite que la recaudación y la administración del IUSI sean realizadas tanto por la Administración Tributaria, como por las municipalidades que posean la capacidad técnica y administrativa para el efecto el Artículo 2 inciso d) reformado del Decreto No. 62-87 del Congreso de la República. De esa cuenta, a la DICABI se le asigna la administración del IUSI y a la Dirección General de Rentas Internas la recaudación, mientras el traslado de tales funciones no se efectúe a las municipalidades. Dentro de las obligaciones de la Administración Tributaria respecto a la recaudación del IUSI, está estipulado que transfiera a las municipalidades un 75% de lo recaudado para ser invertido en el desarrollo local y destinando el resto de lo recaudado, el 25%, al fondo común para que contribuya al financiamiento de los programas de Gobierno en el ámbito nacional.

Las reformas a la Ley del IUSI, modifican considerablemente el esquema centralizado de la Administración Tributaria, hecho que repercute en las municipalidades al transferírseles las funciones de recaudación y administración del impuesto citado sin que cuenten con una capacidad instalada técnica y administrativa adecuada.

De conformidad con el Decreto número 57-94 del Congreso de la República, las municipalidades no tienen la libre disponibilidad del producto de la recaudación ya que se establece que el mismo debe destinarse para cubrir gastos de reajustes, incremento, bonificación salarial y clases pasivas hasta por un monto igual al percibido del Estado

correspondiente al ejercicio fiscal de 1994 y, además, para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura, mejoras de agua potable, drenajes y/o manejo de desechos, que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la respectiva jurisdicción municipal. Por otro lado, la determinación de la base imponible la proporciona la DICABI y posteriormente las municipalidades la actualizan e incrementan mediante la práctica de avalúos y la actualización de sus registros inmobiliarios.

El proceso de traslado de las funciones de recaudación y administración del IUSI a las municipalidades, implica diversas actividades estrechamente relacionadas y que se resumen en la actualización del registro inmobiliario, la integración y actualización de la cuenta corriente, la emisión de requerimiento de pago y cobro del impuesto, así como la administración de los montos recaudados.

En cuanto al contexto jurídico, la DICABI tiene la facultad para practicar avalúos pero ha detectado la necesidad de delegar dicha función en las municipalidades que hayan absorbido el IUSI. Cabe indicar que tal delegación se ha venido dando como parte del proceso de descentralización del IUSI pero no está regulado expresamente por la ley. Por otro lado, el Decreto número 57-94 del Congreso de la República, establece la obligatoriedad de las municipalidades que administran el IUSI de trasladar durante los primeros diez años, un 25% de lo recaudado a un fondo de desarrollo municipal el cual servirá para cubrir mensualmente los costos de administración del sistema de folio personal en que incurra el Ministerio de Finanzas Públicas hasta un máximo del 10% y hasta un dos por ciento al Instituto de Fomento Municipal por la administración del mencionado fondo y además, para financiar a las municipalidades que temporalmente presenten problemas de gastos de funcionamiento para compensar la supresión constitucional de las transferencias del Estado o aquellas que tengan mayores porcentajes de inversión en sus presupuestos de ingresos y egresos.

El 27 de noviembre de 1997, se aprobó el Decreto número 122-97 del Congreso de la República, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que modifica sustancialmente el impuesto. De acuerdo a la nueva Ley, los valores del impuesto se aplican sobre la base del inmueble a precio de mercado y sobre el tipo de construcción. Destina un 60% de lo recaudado a las municipalidades, un 40% para el Gobierno, de ese porcentaje parte se destinaría al Fondo de Tierras y un 15% del monto total para el Gobierno, el que se destinaría al INFOM para la realización de programas de capacitación a las municipalidades.

El Decreto número 122-97 del Congreso de la República, fue derogado en febrero de 1998 después de una fuerte oposición política y social.

A finales del mes de marzo del mismo año se aprobó el Decreto número 15-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles, regresando a los valores contenidos en el Decreto número 62-87 del Congreso de la República, con una modificación sustancial en cuanto a los nuevos avalúos que deberán aplicarse sobre la base valores comerciales y no fiscales, con fuertes sanciones para quienes no apliquen los nuevos valores.

La ley establece que el producto recaudado por la Administración Tributaria, de los contribuyentes afectos al dos por millar, se trasladará a las municipalidades respectivas en su totalidad, ingresándolos como fondos propios; el producto recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas de los contribuyentes afectos al seis o nueve por millar, se distribuirá el 25% para el Estado y el 75%, para las municipalidades en cuya jurisdicción territorial esté ubicado cada inmueble, como fondos privativos. Los recursos provenientes de la aplicación del impuesto a que se refiere la ley, únicamente podrán destinarse por las municipalidades como mínimo un 70% para inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso

colectivo; y hasta un máximo del 30% para gastos administrativos de funcionamiento; al mismo tiempo establece para aquellas municipalidades que no posean capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Banco de Guatemala, como agente financiero del Estado, acreditará lo recaudado por la Administración Tributaria a la cuenta denominada Impuesto Único Sobre Inmuebles - Municipalidades, enviando al Ministerio de Finanzas Públicas el informe de las cantidades acreditadas en la cuenta, indicando el porcentaje que corresponda al Estado y a las municipalidades respectivamente. En forma separada el Banco de Guatemala, emitirá un informe para estas municipalidades sobre el monto que les corresponde.

Para aquellas municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas, les trasladará expresamente dichas atribuciones a partir de la vigencia de la ley. Por consiguiente, el monto recaudado les corresponderá a las municipalidades respectivas en el 100%, que ingresarán como fondos privativos.

En Guatemala, no existe un registro real de los bienes inmuebles. Tampoco existe el registro de información catastral. Las bases de datos no son confiables. Existen graves problemas de linderos y límites que se traducen en históricos conflictos de tierras, muchos de ellos difíciles de solucionar en el corto plazo.

Las confusiones y contradicciones en el marco jurídico, no dan seguridad y certeza jurídica a la propiedad. Todo ello hace inviable el desarrollo económico del país.

Cifras conservadoras estiman que podrían existir en Guatemala un promedio de 2,000,000 de bienes inmuebles entre edificaciones y terrenos. De estos se considera

que solamente el 50% podría estar registrado. Del total de registros en la base, se considera que un 30% son registros duplicados.

Aún y cuando existe una base de datos en la DICABI, ésta se encuentra valuada a precios fiscales y no a precios de mercado, por lo que la evasión tributaria es altísima, de hecho por los valores aplicados.

En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en el Título III, Literal G, Numeral 38. “el Gobierno de Guatemala se compromete a proponer cambios legislativos para poner en marcha un Registro y Catastro ágil, eficiente, multifinalitario y autofinanciable”. En base al compromiso, el Gobierno de Guatemala creó la Comisión Institucional para el Desarrollo y Propiedad de la Tierra (PROTIERRA) bajo la coordinación del Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación la que tendrá bajo su responsabilidad poner en marcha la estrategia de la tierra con un enfoque integral. Crea asimismo la Unidad Técnico Jurídico (UTJ-Protierra), responsable de ejecutar la estrategia y formular los proyectos de Registro de Información Catastral.

En ese proceso se aprueba la creación de la Comisión Presidencial de Resolución de Conflictos de la Tierra y se elabora, por parte de la Comisión Paritaria de Derechos de la Tierra relativos a campesinos e indígenas, el Fondo de Tierras.

Con esta estrategia, se estimaba que durante los años 1998-1999 se pondrían en marcha proyectos Piloto de Registro y Catastro en los Municipios de San Lucas y Santiago en el Departamento de Sacatepéquez; San Jacinto, Chiquimula; San Francisco, Petén y, las Verapaces.

El Instituto Geográfico Nacional (IGN), desarrolló a finales de los años 60 un ejercicio catastral en la Costa Sur con la intención de regularizar la tenencia de la tierra, a lo cual se sumó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (hoy de Finanzas Públicas) mediante el denominado “Mapeo Tributario que tenía objetivos netamente fiscales”.²³

Ese esfuerzo implicó catastrar alrededor de 12,000 kilómetros cuadrados que significó el 11% del territorio nacional. Adicionalmente, se realizaron actividades catastrales en diferentes regiones con impactos muy reducidos.

Con los resultados obtenidos en esos años, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaboró la primera base de datos de los bienes inmuebles. Los errores técnicos de esa época se tradujeron inmediatamente en fracasos y pérdida de recursos financieros. Los técnicos y profesionales de aquella época, junto con la posición institucional del IGN, entendían que el catastro es una entidad dinámica que debe mantenerse y actualizarse de acuerdo al desenvolvimiento del mercado inmobiliario. El trabajo citado no se completó y aún cuando la información se encuentra en los archivos del IGN, los resultados del costoso esfuerzo fueron mínimos al no haberse aprobado la ley correspondiente.

Sin embargo, en el Decreto número 15-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, regula en el Artículo 15 literal c) que la Dirección debe elaborar y mantener actualizado el catastro y registro fiscal de los bienes inmuebles de todo el territorio de la República, bajo el sistema de folio real y establecer sistemas de valuación, determinando el justiprecio de los mismos para efectos impositivos, de conformidad con el manual de avalúos debidamente actualizado.

²³ *Ibíd.* Pág. 61

Asimismo, en la literal d) del Artículo 15 establece que: con el objeto de determinar parámetros de valuación para el justiprecio de bienes inmuebles, la Dirección debe formular el manual técnico respectivo y deberá actualizarlo por lo menos cada cinco años. Y el Artículo 16 regula que el manual y su actualización deberán ser autorizados mediante Acuerdo Ministerial, que deberá ser publicado en el Diario de Centroamérica.

2.2.1. Entidades recaudadoras

La descentralización fiscal en Guatemala, se ha ido implementando por etapas sucesivas que han demostrado el beneficio del fortalecimiento económico municipal, pero aún falta concluir con la misma. Existen otras medidas de descentralización tomadas por las cinco administraciones que gobernaron Guatemala desde 1985, tales como los fondos de inversión social, la división en regiones, modernizaciones sectoriales (principalmente en infraestructura y educación) y el sistema de leyes sobre participación ciudadana.

No obstante, ninguna de ellas ha tenido el consenso que las medidas de descentralización fiscal han adquirido. Los cambios descritos que han reforzado esta medida han transcurrido en un lapso de 18 años (al momento de la realización de la investigación). Como resultado de ello, la velocidad de haber puesto recursos a la disponibilidad de las autoridades municipales y su personal ha sido más rápida que la puesta en marcha y consolidación de las estructuras necesarias para manejar esta enorme cantidad de dinero desde la perspectiva de las jurisdicciones locales. “Por ello se dice el hardware está allí, pero el software de la institucionalización de la descentralización fiscal no está todavía presente”.²⁴ Este proceso ha sido pensado

²⁴ Gabriel Aghón. **Descentralización fiscal: Tendencias y tareas pendientes**. Pág. 53

principalmente como una aproximación desde arriba, sin la respuesta institucional necesaria desde abajo ni las proporciones susceptibles de impulsar esta respuesta desde las propias comunidades.

El listado de entidades recaudadoras y el monto del Impuestos Único Sobre Inmuebles recaudado en el ejercicio fiscal 2003, por municipalidades descentralizadas, además el crecimiento económico de las mismas, lo que permite afirmar que efectivamente la descentralización fiscal es un mecanismo propio para el fortalecimiento económico municipal y que el Impuesto Único sobre Inmuebles es en la actualidad el medio para lograrlo. (Ver anexo 6).

2.3. Inversión

A través de la promulgación del Decreto número 62-87 del Congreso de la República, Ley de Impuesto Único sobre Inmuebles, se realiza el primer intento de descentralización fiscal, aunque su texto era bastante centralista. En él se fusionaron el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el arbitrio de renta inmobiliaria, estableciendo el autoevalúo como un nuevo mecanismo para reevaluar los bienes inmuebles, así mismo, se establecía en el mencionado Decreto que el monto de lo recaudado correspondía el 75% a las municipalidades y el 25% se trasladaba al gobierno central.

Como puede apreciarse en el anexo 2 en el que se desarrolla el proceso de descentralización del IUSI, este impuesto ha sufrido varias reformas, hasta quedar actualmente concretada en el Decreto No. 15-98 del Congreso de la República. Así mismo, con la firma del Pacto Fiscal, el 25 de mayo de 2000, se dio mayor auge a la descentralización, el que en el Capítulo VIII, numeral 3 que establece: “Se revisará la

legislación relativa al Impuesto Único Sobre Inmuebles, para convertirlo en un tributo de administración municipal”.

Asimismo el Pacto Fiscal, indica que: “El proceso deberá estar acompañado de un aseguramiento que el plan de formación, capacitación y asistencia técnica municipal impulsado por el INFOM y el Ministerio de Finanzas Públicas, asigne un lugar apropiado a la adquisición de capacidades de los gobiernos municipales en administración financiera y tributaria. El INFOM, conjuntamente con las municipalidades, presentará en el primer año un informe al Congreso de la República sobre el monto y destino de los recursos provenientes de este impuesto del ejercicio fiscal anterior”.

Todo esto ha llevado a instituciones internacionales, actuando en forma conjunta con el Ministerio de Finanzas Públicas, a financiar un proyecto hacia las municipalidades, con el objeto de capacitarlas en la recaudación y administración del IUSI, (Ver anexo 6), logrando que a la fecha del estudio hubieran 295 municipalidades capacitadas y 179 descentralizadas, cumpliendo con el requisito establecido en la ley de que previo a descentralizar se debe dar la capacitación respectiva.

Lo anterior demuestra, que la puesta en marcha de este impuesto ha otorgado a las municipalidades ingresos propios que unidos al situado constitucional y otros ingresos, hacen que las municipalidades tengan la capacidad como gobierno local de financiar las obras y servicios para la comunidad, logrando el desarrollo económico a lo interno. Se muestra la estadística de recaudación del IUSI (en millones de quetzales), entre los años comprendidos de 1994 a 2003, y la recaudación del IUSI por año (en millones de quetzales), en el período de años indicados, de las municipalidades descentralizadas y centralizadas. (Ver anexos 7 y 8).

2.4. Objetivos del impuesto

“La Política Nacional de Descentralización tiene como objetivo primordial fortalecer la institucionalidad y gestión municipal para financiar y gestionar con eficiencia sus competencias relacionadas con infraestructura y servicios públicos locales. Para alcanzar esta meta, el Gobierno Central da prioridad a iniciativas orientadas a la modernización de las finanzas municipales, a efecto que los gobiernos locales tengan capacidad para utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos fiscales propios y transferidos, destinados a satisfacer las necesidades más sentidas de la población.

Así mismo, se pronuncia respecto del desarrollo económico local haciendo referencia a que, para que los habitantes de las comunidades aumenten sus ingresos y puedan contribuir al financiamiento del presupuesto de ingresos propios de sus gobiernos locales, se debe proveer las condiciones idóneas para que en los territorios subnacionales se genere el crecimiento económico”.²⁵

Pareciera que como otras propuestas de política, no llega a alcanzarse las metas propuestas, lo positivo de esto es que se desea continuar con el proceso de descentralización visualizando la necesidad que cada comunidad se desarrolle a lo interno generando su propio crecimiento económico, sin embargo, no se plantea la descentralización fiscal como tema individual.

En ese orden de ideas, el objetivo del Impuesto Único sobre Inmuebles es el de proveer a los gobiernos locales del recurso económico, que les permita cubrir las necesidades de la población.

²⁵ Ob. Cit. Pág. 8.

Las condiciones propias del contexto centroamericano, de la mayoría de los países que integran esta subregión, no obligaría a contemplar y enfrentar el problema de la descentralización del Estado, más como un esfuerzo de construcción del Estado, que como la descentralización de vacíos y limitaciones o, como ya se ha señalado, de problemas y preocupaciones, sin verdaderas estrategias de traslado de competencias, responsabilidades y capacidades de todo tipo para ejercer unas y otras.

Fortalecer la autonomía municipal y la capacidad de gestión de los gobiernos locales, hace que se creen condiciones propias para desarrollar formas de autogobierno y autogestión.

Se ha evidenciado que con el Impuesto Único sobre Inmuebles, se ha logrado favorecer el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las municipalidades, consecuentemente se beneficia el gobierno central al no tener que priorizar las necesidades de los municipios cuyos ingresos se ven incrementados para llevar a cabo la implementación de servicios a sus comunidades, ya que estas municipalidades son capaces de generar iniciativas concretas de desarrollo a lo interno, dando la oportunidad al gobierno central de realizar inversión en comunidades donde todavía no existe la descentralización fiscal.

Sin embargo, este beneficio no es inmediato en virtud que si no se saben administrar, aunque tengan los ingresos deseados las municipalidades siempre dependerán del gobierno central.

Se estimó que si la recaudación de la municipalidad de Guatemala por concepto de IUSI fue en el año 2003 de Q 122.000.000.00, en los años siguientes será mayor, lo

que en comparación con el situado constitucional que recibiría la municipalidad para el 2004 era de Q 29.000.000.00, deja entrever que el mayor ingreso de la municipalidad es cada día el Impuesto Único sobre Inmuebles, lo que le estaría obligando a mejorar los servicios que presta en beneficio de sus comunidades.

Para que los ingresos por concepto de este impuesto se incrementen cada año, es importante modificar y fortalecer la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles en los puntos que se describirán, los cuales están contenidos en los Artículos de la ley, que se complementa con el análisis de los Artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala, y de otras leyes conexas que se relacionan con lo indicado, siendo los siguientes:

- a) Nunca se consideró que por ley, la base imponible la constituya el justiprecio. Ejemplo: El contribuyente tiene valuado su bien inmueble en Q 20,000.00 quetzales, sin embargo, es un bien ubicado en una zona donde no hay bienes valuados en cantidades menores a Q 35.000.00, por lo que la municipalidad puede decir que se aplica el justiprecio, fijando el valor comercial del bien inmueble, determinándolo en más. Al realizar la determinación del valor del bien de esta manera no se utiliza el manual de avalúos, por lo que no cabría una impugnación y mientras se reforma la Ley se continuaría realizando la recaudación del impuesto sin que fuera ilegal.

Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles

ARTÍCULO 15. “Matrícula fiscal. La Dirección debe elaborar y mantener actualizado el catastro y registro fiscal de los bienes inmuebles de todo el territorio de la República, bajo el sistema de folio real y establecer sistemas de valuación, determinando el

justiprecio de los mismos para efectos impositivos, de conformidad con el manual de avalúos debidamente actualizado”.

ARTÍCULO 16. “Manual de avalúos. Con el objeto de determinar parámetros de valuación para el justiprecio de bienes inmuebles, la Dirección debe formular el manual técnico respectivo, y deberá actualizarlo por lo menos cada cinco (5) años. El manual y su actualización deberán ser autorizados mediante Acuerdo Ministerial, que deberá ser publicado en el Diario Oficial”.

Constitución Política de la República de Guatemala

ARTÍCULO 239. “Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

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

e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos;

f) Las infracciones y sanciones tributarias.

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

Puede apreciarse que la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles al establecer que los sistemas de valuación, determinarán el justiprecio de los bienes para efectos impositivos y que para el efecto, debe formularse un manual de avalúos que deberá ser aprobado por Acuerdo Ministerial, atenta contra el principio de legalidad establecido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República, mismo que como se indicó, estipula que corresponde con exclusividad al Congreso de la República entre otras, determinar las bases de recaudación, especialmente la base imponible y el tipo impositivo, por lo que el manual de avalúos debió haber sido autorizado, mediante un Decreto del Congreso de la República y no por un Acuerdo Ministerial.

Al aplicar la Ley del IUSI, no se previó que se estaba fijando a través del avalúo un valor distinto al justiprecio para efectos impositivos y por lo tanto, se estaba determinando una base imponible conforme a una disposición contenida en un Acuerdo Ministerial.

En ese sentido, el Artículo 255 de la Carta Magna norma que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivas municipalidades, pero la captación de recursos deberá ajustarse al principio establecido en el Artículo 239 de la misma Constitución, evidenciando que la Ley del IUSI en sus Artículos 15 y 16, contravienen la norma constitucional que jerárquicamente es superior.

Atendiendo a la jerarquía de las leyes, la Constitución está en la cúspide ocupando el primer lugar y las leyes ordinarias, que en este caso sería el Decreto Número 15-98 del Congreso de la República, ocupa el tercer lugar y el Acuerdo Ministerial se posiciona en el cuarto lugar, siendo jerárquicamente inferior.

A este respecto existe otra corriente, respecto a la interpretación de los Artículos 15 y 16 de la Ley del IUSI, la que trata de establecer que con el propósito que las municipalidades no realicen el cobro del IUSI de manera ilegal y previendo que una reforma de la Ley pueda sufrir atrasos que permitan la impugnación de la norma a través de la acción de inconstitucionalidad, por la forma en que se están llevando a cabo los avalúos de los bienes inmuebles, basados en el manual de avalúos que establece la ley, el cual debe ser aprobado por un Decreto y no por Acuerdo Ministerial, como quedó establecido en la Ley.

Para el efecto se pretende recurrir a la sub-valoración, tomando como base lo regulado en los Artículos 15 y 16 de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, en lo que se refiere al justiprecio, dándole un valor comercial a los bienes que se encuentren sub-valorados.

Al respecto el Artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial, establece que 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. En el presente caso, el justiprecio se determinará conforme a la ley por el manual de avalúos, tal y como puede apreciarse de las normas que se mencionaron

En los Artículos citados se encuentra, que el justiprecio no es una forma de valuación independiente ya que la misma se determinará por el manual de avalúos, por lo que no sería legal la aplicación de la norma interpretando en forma aislada la palabra justiprecio.

Así mismo, no es procedente la variación de las tasas sino por reforma expresa de la Ley, de conformidad con lo regulado en el Artículo 38 de la Ley del IUSI.

- b)** La rebaja de multas del Impuesto Único Sobre Inmuebles por parte del Concejo Municipal. Las municipalidades, por ley, no están autorizadas a exonerar multas por impuestos, por lo que deben trasladar las peticiones al Presidente de la República, quien es competente para el efecto.

Código Municipal

ARTÍCULO 105.- “Prohibición de eximir arbitrios o tasas. Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de pago de arbitrios o tasas a las personas individuales o jurídicas contribuyentes, salvo la propia municipalidad y lo que al respecto establece la Constitución Política de la República.

El Concejo Municipal podrá resolver, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que lo integran, la condonación o la rebaja de multas y recargos por falta de pago de arbitrios, tasas y otras contribuciones y derechos, siempre que lo adeudado se cubra en el tiempo que se señale”.

Constitución Política de la República de Guatemala

ARTÍCULO 183. “Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: ...

r) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo...”.

ARTÍCULO 261. “Prohibiciones de eximir tasas o arbitrios municipales. Ningún organismo del Estado está facultado para eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, salvo las propias municipalidades y lo que al respecto establece esta Constitución”.

Para efectos de la exoneración de las multas del Impuesto Único sobre Inmuebles, resulta inaplicable el Artículo 105 del Código Municipal en virtud que el mismo se refiere a tasas, arbitrios, contribuciones y otros derechos, tal y como lo contempla el Artículo 261 de la Constitución Política de la República y el IUSI es un impuesto, no un arbitrio o tasa.

En el supuesto que el Código Municipal contemplara que el Concejo Municipal pudiera exonerar las multas generadas por el Impuesto Único sobre Inmuebles, la norma podría impugnarse de inconstitucional en virtud que dicha función corresponde con exclusividad al Presidente de la República, la cual no se contempla que pueda ser delegable.

Así mismo, el Artículo 46 del Decreto número 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario, establece que las multas y recargos pueden ser condonados o remitidos por el Presidente de la República. También el Artículo 97 del mismo Código establece que la exoneración de recargos y multas corresponde al Presidente de la República, quien puede autorizar a la Administración Tributaria, para ejercitar esta facultad, lo que implica que el presidente la otorga y la Administración Tributaria recibe la orden de no aplicar las multas al contribuyente.

En ese sentido, no es que le delegue la facultad porque esa ya la ejerció el presidente de la república, pero como la entidad encargada de recaudar los impuestos es la Administración Tributaria, ésta debe hacerla efectiva.

En cuanto a las municipalidades, al no estar autorizadas para exonerar multas de impuestos, deben remitir los casos al presidente de la república quien al otorgarla, facultaría a aquéllas para no realizar el cobro. Por lo tanto, las municipalidades no pueden conceder directamente la exoneración, como actualmente ha sucedido cuando se aplican rebajas totales o parciales a multas del IUSI.

- c) El impuesto está siendo administrado y recaudado por las municipalidades.

Código Tributario

Artículo 9. “Definición de tributos. Los tributos son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines, clasificando los tributos en impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras”.

Del referido precepto se desprende que el tributo constituye un género, cuyas especies son el impuesto, los arbitrios y las contribuciones. La diferencia entre estas figuras radica en el hecho cuya realización genera el nacimiento de la obligación de contribuir (el hecho generador).

Artículo 11. “El impuesto es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente”.

Artículo 12. “El arbitrio lo considera como un “impuesto” decretado por ley a favor de una o varias municipalidades. Aquí existe una contradicción ya que el arbitrio también es un tributo, no un impuesto y no siendo el error fuente de derecho, en la reforma a la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles que permitía su descentralización a favor de las municipalidades, debió concebirse como Arbitrio sobre Bienes Inmuebles – ASBI-, al momento de dicha descentralización”.

En el caso del impuesto, es una obligación de pago nacida con independencia de toda actividad administrativa. El impuesto se paga porque se pone de relieve una determinada capacidad económica, sin que la obligación impositiva se conecte causalmente con actividad administrativa alguna. Es decir, su pago no incide en ninguna contraprestación.

Un resumen de los objetivos del impuesto, se describen en la relación de competencias tributarias. (Ver anexo 9).

Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles

ARTÍCULO 2. “Destino del Impuesto. El impuesto y multas a que se refiere la presente ley, corresponde a las municipalidades del país, para el desarrollo local, y al Estado, para el desarrollo municipal, en la forma siguiente:

- a) El producto recaudado por la administración tributaria de los contribuyentes afectos al dos (2) por millar, se trasladará a las municipalidades respectivas en su totalidad, ingresándolos como fondos propios;

- b) El producto recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas de los contribuyentes afectos al seis (6) o nueve (9) por millar, se distribuirá veinticinco por ciento (25%) para el Estado y el setenta y cinco por ciento (75%), para las municipalidades, en cuya jurisdicción territorial esté ubicado cada inmueble, como fondos privativos. Los recursos provenientes de la aplicación del impuesto a que se refiere la presente ley, únicamente podrán destinarse por las municipalidades como mínimo un setenta por ciento (70%) para inversiones en servicios básicos y

obras de infraestructura de interés y uso colectivo; y hasta un máximo del treinta por ciento (30%) para gastos administrativos de funcionamiento;

- c) Para aquellas municipalidades que no posean capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Banco de Guatemala, como agente financiero del Estado, acreditará lo recaudado por la administración tributaria a la cuenta denominada Impuesto Único Sobre Inmuebles - Municipalidades, enviando al Ministerio de Finanzas Públicas, informe de las cantidades acreditadas en la cuenta, indicando el porcentaje que corresponda al Estado y a las municipalidades respectivamente. En forma separada el Banco de Guatemala emitirá informe para estas municipalidades sobre el monto que les corresponde.

El Ministerio de Finanzas Públicas, entregará a las municipalidades, las cantidades acreditadas a su favor, provenientes de lo recaudado en cada mes calendario, en su jurisdicción, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la finalización del mes que corresponda.

- d) Para aquellas municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas, les trasladará expresamente dichas atribuciones a partir de la vigencia de esta ley. Por consiguiente, el monto recaudado que les corresponderá a las municipalidades respectivas el cien por ciento (100%), que ingresarán como fondos privativos, que deberá destinarse según lo establecido en la literal b) de este Artículo”.

d) Como se estableció anteriormente, corresponde al Congreso, según la Constitución Política de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación, así como la base imponible y el tipo impositivo, por lo tanto el manual de avalúos debe ser autorizado por Decreto del Congreso de la República, situación que también queda clara en el Artículo 255 de la Carta Magna al establecer que las municipalidades deben respetar en la captación de recursos el principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución, el que se refiere al principio de legalidad. Mediante Acuerdo Gubernativo se pretendió dar vida jurídica al manual de avalúos, desvinculándolo del Impuesto Único sobre Inmuebles.

Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles

ARTÍCULO 5. “Actualización del valor fiscal. El valor de un inmueble se determina:

1. Por autoavalúo presentado por los contribuyentes conforme a las condiciones a que se refiere esta ley.
2. Por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la Dirección o en su caso la municipalidad cuando ya esté administrando el impuesto, conforme el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y mediante los procedimientos previamente aprobados por el Concejo Municipal.
3. Por avalúo técnico practicado por valuador autorizado por la Dirección a requerimiento del propietario; este avalúo deberá presentarse en certificación bajo

juramento, firmado por el propietario o su representante legal y el valuador autorizado.

4. Por nuevos valores consignados en el aviso notarial a que dé lugar la enajenación o transferencia por cualquier título de bienes inmuebles.

Cuando los valores consignados en los numerales anteriores, sean menores a los valores registrados en la matrícula fiscal, no serán operados por la Dirección o la municipalidad respectiva”.

ARTÍCULO 6. “Autoavalúo. Los contribuyentes y responsables, sus apoderados o representantes legales, deberán presentar un autoavalúo, como declaración del valor de cada inmueble, cuando sean convocados para el efecto por el Ministerio o la municipalidad respectiva, que publicarán las fechas e instructivos correspondientes. La obligatoriedad de esta declaración, incluye a los inmuebles que a la fecha de vigencia de esta ley no tuvieran matrícula fiscal abierta. La Dirección o la municipalidad, según corresponda, procederán a revaluar de inmediato aquellos inmuebles que no cumplieran con la presentación del autoavalúo, estando facultada para contratar valuadores autorizados privados a efecto de realizar esta revaluación en un tiempo perentorio. Los costos directos o indirectos asociados con el avalúo así contratado serán cargados a cuenta del contribuyente de acuerdo a una tarifa autorizada por el Ministerio o la municipalidad y basada en el valor del inmueble.

Los autoavalúos a que se refiere este Artículo, serán recibidos por la Dirección o la municipalidad quienes los revisarán de oficio, pudiéndose efectuar las inspecciones de campo que se estimen convenientes para verificar los valores consignados en los mismos.

En el supuesto de resultar ajustes a los valores o rectificación de datos, se procederá conforme lo dispuesto por esta ley”.

Constitución Política de la República de Guatemala

ARTÍCULO 171. “Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso:

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes;...

- c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;...”.

ARTÍCULO 239. “Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;

- b) Las exenciones;

- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;

- d) La base imponible y el tipo impositivo;

- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y

- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

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

ARTÍCULO 255. “Recursos económicos del municipio. Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.

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

Acuerdo Gubernativo Número 881-97

ARTÍCULO 2. “Con excepción del Impuesto Único Sobre Inmuebles, el avalúo continúa aplicándose en los ámbitos en que conforme el derecho común, la Ley de Contrataciones del Estado, el Decreto número 3-97 modificado por el número 81-97, ambos del Congreso de la República, y otras leyes ordinarias, se regulan transacciones de bienes inmuebles. Por consiguiente, también deben continuar aplicándose las disposiciones que sobre esta materia norman a la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas, contenidas en el Acuerdo Gubernativo de fecha 28 de diciembre de 1978 reglamentado por el Acuerdo Gubernativo número 1-80 de fecha 12 de febrero de 1980, las que se aplicarán parcialmente y en lo que no se oponga a la nueva Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles”.

La actual Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles en el Artículo 5 establece que el valor de un bien inmueble se determina en razón de cuatro posibilidades:

- a) Por autoavalúo presentado por el contribuyente.

- b) Por avalúo directo que practique la Dirección o en su caso la municipalidad, cuando ya esté administrando el impuesto.

- c) Por avalúo técnico practicado por valuator autorizado por la Dirección a requerimiento del propietario.

d) Por nuevos valores consignados en aviso notarial. Sin embargo, el Acuerdo Gubernativo número 881-97, en el Artículo 2 establece que, a excepción del IUSI, se seguirán aplicando para el avalúo las disposiciones que norma en la materia, la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas.

Al desvincular el IUSI de las normas de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, deja sin posibilidad de aplicación las literales b y c del Artículo 5 del Decreto número 15-98 del Congreso de la República, en cuanto al avalúo directo que practique o apruebe la Dirección y el avalúo técnico practicado por valuador autorizado, en razón de lo cual, las municipalidades estarían obligadas a aceptar el autoavalúo presentado por los contribuyentes y el aviso dado por los notarios de nuevos valores por la enajenación por cualquier título, de bienes inmuebles.

De igual manera no sería aplicable la Ley del IUSI en el Artículo 6, que deja a la Dirección o la municipalidad la posibilidad de revaluar los inmuebles, cuyos propietarios no presenten autoavalúo, estando facultadas para contratar valuadores autorizados, pues como ya se analizó ni la Dirección ni las municipalidades estarían autorizadas para ello.

Por lo anterior, corresponde al Congreso, de conformidad con la Constitución Política de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación, así como la base imponible y el tipo impositivo, por lo tanto el manual de avalúos debe ser autorizado por Decreto del Congreso de la República, situación que también queda clara en el Artículo 255 de la Carta Magna, al establecer que las municipalidades deben respetar en la captación de recursos el principio establecido en el Artículo 239 de la Constitución, el que se refiere al principio de legalidad.

2.5. Aporte constitucional

Según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala: “Artículo 257. Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por los menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejora la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restantes podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos”.

Sin embargo, la distribución de este porcentaje debe realizarse conforme a lo que establece la ley, para apoyar el desarrollo municipal, ya que por diversas razones, en algunos casos no se distribuyen como está normado.

CAPÍTULO III

3. Estudio del avance y resultados del proceso de descentralización fiscal

De conformidad con lo regulado en el Artículo 2 del Decreto número 15-98 del Congreso de la Republica, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, el Ministerio de Finanzas Públicas trasladará a las municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa, la administración y recaudación del impuesto. Por tal razón, se ha realizado un programa de capacitación a las municipalidades para que hagan efectiva la solicitud de descentralización. En el anexo 10 se puede apreciar que hasta abril del año 2004, han sido capacitadas 295 municipalidades, haciendo un total del 89% de municipalidades capacitadas alrededor del país y solo 36 municipalidades restan por ser capacitadas, haciendo el 11% del total de municipalidades, lo que evidencia que a corto plazo las 331 municipalidades del país estarán en capacidad de recaudar directamente el Impuesto Único sobre Inmuebles.

3.1. Municipalidades descentralizadas a nivel nacional

La descentralización del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles, alcanza un porcentaje alto por departamento de las municipalidades que se encuentran descentralizadas y recaudando el impuesto en forma directa, obteniendo con ello el 100% del ingreso.

Para finales del año 2003, de las 331 municipalidades del país habían sido descentralizadas 179, haciendo un total del 54% de municipalidades del país, faltando

por descentralizarse 152 municipalidades, que abarcan el 46% de las municipalidades del país.

Así mismo, es evidente que hay departamentos como Guatemala, en el que queda únicamente una municipalidad por descentralizar y otros como Huehuetenango en el que la descentralización ha llegado a muy pocas municipalidades. (Ver anexos 11 y 12).

3.2. Recaudación total del IUSI

La descentralización fiscal en el marco de las políticas públicas, puede constituirse en fuente de desarrollo para los gobiernos locales, al saberlo administrar e invertir, según se detalla los ingresos por municipalidad en cuanto a la recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles, de las 179 municipalidades descentralizadas, en el ejercicio fiscal 2003. (Ver anexo 13).

3.3. Propuesta de reforma a la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles

Los Acuerdos de Paz, se componen de seis acuerdos sustantivos orientados a introducir reformas estructurales al Estado y la sociedad y cuatro acuerdos operativos que contienen aspectos de carácter administrativo.

Los Acuerdos, definen compromisos ligados directamente con los aspectos financieros y fiscales del Estado de Guatemala, particularmente por los compromisos económicos que implica el cumplimiento de los acuerdos. Entre otros aspectos

fiscales, define concretamente el Impuesto Territorial que expresa: “Promover para el año 1997 la legislación y los mecanismos para la aplicación, en consulta con las municipalidades, de un impuesto territorial en las áreas rurales de fácil recaudación por dichas municipalidades. El impuesto del cual serán exentas las propiedades de pequeña superficie, contribuirá a desestimular la tenencia de tierras ociosas y la subutilización de la tierra. Estos mecanismos en su conjunto no deberán incentivar la deforestación de tierras de vocación forestal”.

En los referidos Acuerdos, se vincula directamente el impuesto territorial a las municipalidades partiendo del principio que el Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles, deberá reformarse para dar pie a un impuesto vinculado al desarrollo de una nueva política agraria nacional de mayor profundidad.

Así mismo, los Acuerdos mencionados expresan que: “La política fiscal es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquéllas relacionadas con el desarrollo social, que es la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca”.

Manifiesta Gert Rosenthal, integrante de la Comisión de Acompañamiento de la Paz, en su discurso en el Seminario avances y resultados de las Comisiones de la Paz: “La Agenda de la Paz es compleja y extensa, compuesta de 425 compromisos por cumplir, de los cuales 179 son compromisos formales y de éstos, el 50% implican inversiones financieras y el resto cambios y reformas constitucionales.” Lo anterior,

con relación a la obligación del Estado de establecer políticas que permitan el ingreso de recursos, necesarios para cubrir las necesidades de la población.

En tal sentido, los integrantes de diversos foros, seminarios y comisiones coinciden que es necesario programar y desarrollar actividades que fortalezcan y permitan cumplir con los compromisos asumidos en los referidos Acuerdos, tal el caso de Eduardo González que indica: “En ese panorama, dos son los hitos históricos que marcan el proceso irreversible para Guatemala: La firma de los Acuerdos de Paz, como carta de navegación hacia un norte de armonía social y las presiones externas de los cambios globalizadores, los que coinciden en un entorno político ajustado en cambios profundos, que fundamentalmente estarán centrados en:

- a) Fortalecimiento del Estado de Derecho.
- b) Consolidación de la democracia.
- c) Reversión de las causas de proceso de empobrecimiento del guatemalteco, principalmente de campesinos e indígenas de las áreas rurales.
- d) Modernización y descentralización del Estado mediante la transferencia de nuevas competencias de los gobiernos locales.
- e) Política agraria integral que garantice la seguridad jurídica de la tierra y el acceso de los campesinos e indígenas a la misma, buscando mecanismos por la vía del mercado.

- f) Aumento de la capacidad económica del Estado mediante un modelo tributario justo y equitativo.

Los temas prioritarios son (por lo menos en el corto plazo): La nueva política de la tierra, la modernización y descentralización del Estado, profundización de la democracia, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de los gobiernos locales y la elevación de la carga tributaria para hacer frente a los compromisos de Estado.

La estructura política de Guatemala está conformada por ocho regiones, 22 departamentos, 331 municipalidades, después de la creación del municipio Santa Catalina La Tinta en el Departamento de Alta Verapaz, en noviembre de 1999.

El perfil socio demográfico de las municipalidades, es predominantemente rural. El ordenamiento territorial de la mayoría consiste en una cabecera municipal, que concentra la mayoría de la población y de servicios sociales, económicos y culturales y un cinturón de aldeas o comunidades dispersas. De las 325 municipalidades que no corresponden al área metropolitana, el 72% de la población reside en el medio rural; solo en 27 municipios (ocho por ciento%) cuentan con una población superior a los 45,000 habitantes; 68 municipalidades (21%) poseen entre 25,000 y 40,000 habitantes; 133 municipalidades (41%) poseen entre 10,000 y 25,000; y 97 municipalidades (30%) poseen menos de 10,000 habitantes.

En general, la mayoría de las municipalidades guatemaltecas y principalmente las no incluidas en el área metropolitana, carecen de un organigrama institucional eficiente y efectivo y son económicamente dependientes de transferencias del gobierno central, lo que podría cambiar a mediano plazo, si se estructura adecuadamente cada una, se

modifica el cálculo de la asignación presupuestaria y se capacita al personal de cada municipalidad para hacer eficiente el gasto de éstas.

Así mismo, el fortalecimiento de las finanzas municipales arrastra una pesada herencia de los gobiernos dictatoriales del pasado, que se repite en la actual Constitución Política de la República de Guatemala, aprobada el 15 de mayo de 1985 por la Asamblea Nacional Constituyente, incongruente con el espíritu de la autonomía municipal.

Los Acuerdos de Paz, por la singularidad en que fueron definidos los compromisos definen un modelo de consensos sociales para avanzar en el cumplimiento de los mismos. A través de 19 comisiones e instancias se discutieron los mecanismos de aprobación de los diferentes temas, en donde, no se incluyó ninguna comisión relativa a las municipalidades.

Sin embargo, dado que en más del 40% el tema municipal, directa o indirectamente está presente, es necesario asumirlo desde una perspectiva global e integral. Considerar que agilizar la descentralización fiscal dentro de las políticas públicas del gobierno central, es prioritario para promover el desarrollo de los gobiernos locales y su población.

Aunque la evolución del aporte constitucional y traslado de recursos financieros a las municipalidades por parte del Gobierno Central, ha crecido en términos absolutos en los últimos años, falta concretarlos, en la forma de distribución que se asigna a cada municipalidad, considerando las obligaciones que debe cumplir, según el territorio que comprende, y la cantidad de habitantes que lo conforman.

Si bien es cierto el IUSI, encierra mitos y realidades porque no es el impuesto que resuelve los problemas financieros de las municipalidades, también lo es que, por ahora, encierra expectativas que pueden ayudar a superar las metas tributarias del Gobierno de Guatemala de cara a los compromisos de paz y puede convertirse en un instrumento financiero que durante los siguientes años se constituya en la recaudación principal que permita a los gobiernos locales hacer frente al desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

Para el efecto, a continuación se describen las reformas propuestas a la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, citando los Artículos que se propone reformar o incorporar, para fortalecer la administración de los recursos que capten las municipalidades por el cobro del impuesto, que será considerado en la propuesta como arbitrio, acorde a lo que se analizó en el apartado respectivo.

PROPUESTA DE REFORMA DE LEY

DECRETO NÚMERO ____-2011

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que como parte de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz relacionados con el fortalecimiento de la legislación y recaudación tributaria que faciliten la

obtención de recursos financieros y de calidad del gasto público, que permitan al Estado la prestación de servicios básicos a la población, con el objeto de alcanzar el bien común.

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República, como Organismo del Estado del que emana la potestad constitucional tributaria; asume, por la representatividad de que está investido, el deber de reformar la legislación tributaria a efecto de modernizarla, haciendo que se cumplan los postulados constitucionales de justicia y equidad, dentro de un marco razonable de capacidad de pago, en cumplimiento de la obligación contenida en el Artículo 135 inciso d) de la Constitución de que todos los ciudadanos deben contribuir a los gastos públicos.

CONSIDERANDO:

Que la política fiscal, es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social de la población a través de la descentralización de la administración de los recursos en los gobiernos locales.

POR TANTO

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala;

DECRETA:

Las siguientes:

REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES

Artículo 1. Se reforma el nombre de la Ley, el cual queda así:

LEY DEL ARBITRIO SOBRE BIENES INMUEBLES. Se entenderá en todos los Artículos de esta Ley donde se mencione: Impuesto Único sobre Inmuebles, Impuestos o IUSI como Arbitrio sobre Bienes Inmuebles, Arbitrio o ASBI. Lo anterior, también deberá entenderse en las leyes ordinarias, reglamentarias o de otro tipo que se relacionen y donde se mencione esta ley.

Artículo 2. Se reforma el Artículo 1, el cual queda de la siguiente forma:

ARTÍCULO 1. Del impuesto. Se establece un arbitrio anual sobre los bienes los bienes inmuebles ubicados en la circunscripción de cada municipio.

Artículo 3. Se reforma el Artículo 2, el cual se establece así:

ARTÍCULO 2. Destino del arbitrio. El impuesto y multas a que se refiere la presente ley, corresponde a las municipalidades del país, para el desarrollo local, y al Estado, para el desarrollo municipal, en la forma siguiente:

El producto recaudado por la aplicación del Arbitrio se distribuirá en veinte por ciento (20%) para el Estado y el ochenta por ciento (80%), para las municipalidades, en cuya jurisdicción territorial esté ubicado cada inmueble.

Artículo 4. Se reforma el Artículo 4, el cual queda así:

ARTÍCULO 4. Determinación de la base impositiva. La base del impuesto estará constituida por los valores de los distintos inmuebles pertenecientes a un mismo contribuyente en calidad de sujeto pasivo del impuesto. Debiéndose considerar el justiprecio y los aspectos siguientes:

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

Artículo 5. Se reforma el Artículo 5 numeral 2, y el último párrafo, el cual queda así:

ARTÍCULO 5. Actualización del valor fiscal. El valor de un inmueble se determina:

...2. Por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la municipalidad que esté administrando el arbitrio o en su defecto la Dirección, conforme manual de avalúo que deberá decretarse en una ley específica, que impulsará el Ejecutivo a través de la entidad que considere oportuno, en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir del inicio de la vigencia de estas reformas, el precio, nunca podrá ser menor a los valores registrados en la matrícula fiscal....

Cuando los valores consignados en los numerales 1, 3 y 4, sean menores a los valores registrados en la matrícula fiscal, la Dirección o la municipalidad que corresponda, se abstendrá de anotarlos en el registro respectivo.

Artículo 6. Se reforma el Artículo 6, el cual queda así:

ARTÍCULO 6. Autoavalúo. Los contribuyentes y responsables, así como sus representantes legales o apoderados, deberán considerar lo establecido en el presente Artículo, para el cumplimiento de la obligación que se indica.

Obligaciones de los contribuyentes y responsables, así como de sus representantes legales o apoderados:

1. Presentar autoavalúo, como declaración jurada del valor de cada inmueble, que debe incluir los inmuebles que a la fecha de la presentación no tuvieran matrícula fiscal.
2. Los datos que debe contener el autoavalúo como declaración jurada, los proporcionará la Dirección o la municipalidad que corresponda, para que los obligados puedan elaborarlo y presentarlo en el plazo establecido.
3. El autoavalúo como declaración jurada, deberá presentarse cada dos años, durante el mes de enero de cada año.
4. En caso de incumplimiento deberá presentarlo al ser requerido y pagar la multa que se establece, durante el mes de mayo.

Obligaciones de la Dirección o la municipalidad que corresponda:

1. Recibir los autoavalúos durante el plazo establecido, implementando los procedimientos que agilicen y faciliten la recepción.
2. Determinar durante los meses de febrero y marzo de cada año, a los contribuyentes y responsables que incumplieron con lo establecido en este Artículo.

3. Al establecer quienes incumplieron con su obligación deberá enviar avisos durante el mes de abril de cada año, solicitando el cumplimiento, imponiendo una multa de Q 3,000.00.
4. De no recibir los autoavalúos pendientes, procederá durante los meses de enero a diciembre a revaluar los bienes inmuebles que no se les presentó autoavalúo. Quedando facultadas a contratar valuadores autorizados para que realicen la revaluación.
5. Los costos de cualquier tipo que se deriven de la revaluación, serán cargados a una cuenta corriente de cada contribuyente por bien inmueble, los cuales serán cobrados en el momento que se presente a cumplir con su obligación o cuando sea necesario realizar alguna anotación al bien inmueble que se trate.
6. De resultar ajustes a los valores o rectificación de datos, se procederá conforme lo dispone la ley.

Artículo 7. Se reforma el Artículo 11, el cual queda así:

ARTÍCULO 11. Tasas al valor. Para la determinación del arbitrio anual sobre bienes inmuebles, se establecen las escalas y tasas siguientes:

Valor inscrito	Arbitrio
Hasta Q 2,000.00	2 por millar
De Q 2001.00 hasta Q 30,000.00	4 por millar
De Q 30,001.00 hasta Q 90,000.00	8 por millar
De Q 90,000.00 en adelante	10 por millar

Artículo 8. Se reforma el Artículo 15, el cual queda así:

ARTÍCULO 15. Matricula fiscal. La Dirección debe elaborar y mantener actualizado el catastro y registro fiscal de bienes inmuebles de todo el territorio de la República, aplicando el sistema de folio real y establecer sistemas de valuación cada año calendario, determinando el justiprecio de los mismos para efectos impositivos en tanto la Ley del Manual de Avalúos, indicada en el Artículo 5 de la Ley del Arbitrio de Bienes Inmuebles.

Una vez aprobada la Ley del Manual de Avalúos indicada, se aplicará el mismo para el sistema de valuación.

Artículo 9. Se reforma el Artículo 16, el cual queda así:

ARTÍCULO 16. Manual de Avalúos. El Ejecutivo a través de la entidad que considere oportuno, en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir del inicio de la vigencia de estas reformas, impulsará la aprobación de la Ley del Manual de Avalúos, que permitirá crear el sistema de valuación respectivo.

El manual deberá actualizarse cada tres años, para el efecto se realizara la reforma respectiva a la Ley del Manual de Avalúos.

Artículo 10. Se reforma el Artículo 21, el cual queda así:

ARTÍCULO 21. Período impositivo y pago del impuesto. El período impositivo es trimestral, se computará por trimestres calendario.

El sujeto pasivo del arbitrio, deberá realizar los pagos en los bancos del sistema que las municipalidades o la Dirección autoricen para el efecto o por los medios electrónicos que establezca, durante los primeros diez días hábiles del mes siguiente al trimestre calendario relacionado en el primer párrafo de este Artículo.

Para que el sujeto pasivo del arbitrio realice el pago, las municipalidades o la Dirección proporcionarán el formulario en papel o establecerán cualquier otro medio que facilite el cumplimiento de la obligación de pago.

Artículo 11. Se reforma el Artículo 25, el cual queda así:

ARTÍCULO 25. Infracciones y Sanciones. El sujeto pasivo que no pague el importe del arbitrio en el plazo establecido, deberá pagar intereses resarcitorios, para compensar al municipio por la no disponibilidad del importe del arbitrio. Dicho interés se calculará sobre el importe del arbitrio adeudado y será equivalente a la suma que resulte de aplicar a dicho arbitrio, la tasa de interés simple máxima anual que determine la Junta Monetaria para efectos tributarios, en cada semestre del año, tomando como base la tasa ponderada bancaria para operaciones activas del semestre anterior.

La omisión de pago del arbitrio, también será sancionada con una multa equivalente al ciento por ciento (100%) del importe del tributo omitido, por la falta de determinación o determinación incorrecta, cuando sea detectada por la municipalidad o la Dirección y requerido el pago.

Si el sujeto pasivo, paga o rectifica sin ser requerido, la sanción se reducirá al veinticinco por ciento (25%) del importe del arbitrio omitido.

Artículo 12. Se reforma el Artículo 34, el cual queda así:

ARTÍCULO 34. Cobro del impuesto vencido. La municipalidad o la Dirección, a partir del día once del mes siguiente al trimestre calendario vencido, enviará avisos de cobro a los sujetos pasivos que no realizaron el pago respectivo, para que lo realice o acredite que ya fue realizado.

Artículo 13. Se deroga el Artículo 37. Memoria de labores.

Artículo 14. Se reforma el Artículo 40 numera 2), el cual queda así:

ARTÍCULO 40. Abreviaturas. Para la correcta interpretación de esta ley, se debe entender, salvo indicaciones en contrario, que cuando se utilicen las expresiones:

...2. El Arbitrio o del Arbitrio, se refiere al Arbitrio sobre Bienes Inmuebles.

ARTÍCULO 15. Se reforma el Artículo 42, el cual queda así.

ARTÍCULO 42. Reglamento. El Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas emitirá el Reglamento de la Ley, incorporando las reformas aprobadas en el presente Decreto, dentro del plazo de 90 días contados a partir del inicio de la vigencia de la misma.

Artículo 16. Se reforma el Artículo 43, el cual queda así:

ARTÍCULO 43. Avisos. Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de determinación, control y pago del impuesto, al autorizar instrumentos públicos que contengan contratos, hecho o actos relacionados con bienes inmuebles, deberán dar aviso de los mismos dentro del mes calendario siguiente a la autorización, a la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles o la municipalidad que corresponda.

Para el efecto la Dirección o la municipalidad que corresponda, autorizará los formularios en papel o en otro medio distinto, que deberán utilizarse para la presentación de los avisos respectivos.

Artículo 17. Se reforma el Artículo 48, el cual queda así:

ARTÍCULO 48. Disposiciones derogatorias. Se deroga cualquier disposición legal o reglamentaria que se oponga a la presente ley.

Artículo 18. Se reforma el Artículo 49, el cual queda así:

ARTÍCULO 49. Vigencia. El presente decreto inicia su vigencia 30 días siguientes a su publicación en el Diario Oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS DÍAS DEL MES DE DE DOS MIL ONCE.”

La anterior propuesta se deriva de la investigación realizada, considerando que el Estado debe proveer los servicios básicos para satisfacer las necesidades de la población, a través de la descentralización fiscal, como un paso al desarrollo municipal en el marco de las políticas públicas de Guatemala.

CONCLUSIONES

1. Dentro del marco de las políticas públicas, la aplicación de la descentralización fiscal se está llevando a cabo de forma pausada, considerando que es un derecho social, establecido en la Carta Magna, lo que limita el desarrollo de los gobiernos locales, la capacidad de gestión y la incidencia de éstos en la solución de los problemas de pobreza y reactivación económica.
2. Los problemas propios de la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles y la falta de observancia de la misma por parte de las personas competentes, ha limitado que la recaudación respectiva sea óptima, porque se ha descentralizado a algunas municipalidades para que recauden y administren el IUSI, pero sin corregir los problemas primordialmente en el ámbito jurídico.
3. No existe claridad ni cultura tributaria a nivel municipal. Otro problema pendiente de fortalecer dentro del marco de las políticas públicas es la creación de los mecanismos para fomentar la cultura tributaria y que exista participación comunitaria, a través de la determinación correcta y al pago del IUSI voluntaria y oportunamente.
4. Las leyes aplicables permiten el abuso de autoridad, la indiferencia o la discrecionalidad, lo que limita seriamente el logro y cumplimiento de los principios establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala de legalidad, justicia tributaria y equidad.

5. Hasta ahora no existe ningún mecanismo ni instrumento de política, que defina procesos de corto, mediano y largo plazo para la determinación de planes de inversión municipal coherentes con las necesidades y demandas comunitarias, la manera de administrar y gestionar los recursos municipales, ni el vínculo apropiado entre el ejecutivo y los gobiernos municipales para definir competencias e inversión pública desde el marco de un Plan Nacional de Desarrollo Municipal.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario que el gobierno central, considere dentro del marco de las políticas públicas, la agilización de la descentralización fiscal, a través de la programación de las actividades pertinentes para su implementación, porque es un derecho social, establecido en la Carta Magna, para fortalecer el desarrollo de los gobiernos locales, la capacidad de gestión y la incidencia de éstos en la solución de los problemas de pobreza y reactivación económica.
2. El Organismo Legislativo, debe reformar la Ley del Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles, en el sentido que las municipalidades tengan competencia para recaudar el impuesto como arbitrio y se establezca clara y concreta la forma de administrar los recursos.
3. Que el gobierno central y los gobiernos municipales, definan una propuesta de estrategias de comunicación social, que vayan acompañadas de plataformas de unidad nacional que respalden el arbitrio y un nuevo modelo de participación comunitaria basada en la organización y la toma de decisiones, porque debe demostrarse la importancia implementar esas estrategias que permitirá el desarrollo de los municipios y sus pobladores.
4. El gobierno central, debe aplicar la política pública de descentralización fiscal, en tanto se fortalece el marco jurídico municipal, implementando los procedimientos necesarios que coadyuven su aplicación, porque es necesario minimizar los problemas jurídicos que se afrontan, para corregir la forma de cálculo del arbitrio e incrementar la recaudación del mismo, acorde a los principios constitucionales de legalidad, justicia tributaria y equidad.

5. Es necesario que el Gobierno central, promueva y divulgue políticas de administración y gestión de los fondos, que le son asignados a las municipalidades, programando capacitaciones sobre competencias e inversión pública y auditorías de gestión de la calidad del gasto, porque deben eficientarse la utilización de los mismos, para que los municipios alcancen su desarrollo económico, social y financiero.

ANEXOS

Anexo 1

Tipos de Descentralización

	Delegación Regional o Territorial	Descentralización en Sentido estricto	Desconcentración Regional o Territorial	Desconcentración Administrativa
Definición	Establecimiento de órganos revestidos de facultades, que son ejercidas en determinada circunscripción	Establecimiento de órganos administrativos desconcentrados que poseen autonomía técnica, para uso en determinada circunscripción, de las facultades que les fueron conferidas por el superior.	Transferencia a la Administración Pública local de facultades y con ellas programas y recursos que son ejercidos bajo tutela del organismo que las traspa.	Transferencia de competitivas o funciones administrativas a un órgano inferior o subordinado, previsto por la ley en forma exclusiva y permanente.
Poder Jerárquico delegación de poder	El poder jerárquico es ejercido por el delegante. Este puede ejercer directamente esas facultades cuando lo estime conveniente.	El poder jerárquico se mitiga y el superior no puede ejercer directamente las facultades desconcentradas. Los actos emitidos podrán ser anulados, modificados o sustituidos por el superior.	El órgano local que recibe las facultades, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del que transfiere las facultades.	El órgano desconcentrado decide definitivamente todos los asuntos técnicos y/o Administrativos a su cargo.

Fuente: Vicepresidencia de la República de Guatemala, editado en 1989, "Sistema de Consejos de Desarrollo, su marco Constitucional y Jurídico".

Anexo 2

Guatemala: Descentralización Fiscal 1980-85 1998-99. (En millones de dólares de los Estados Unidos de América)

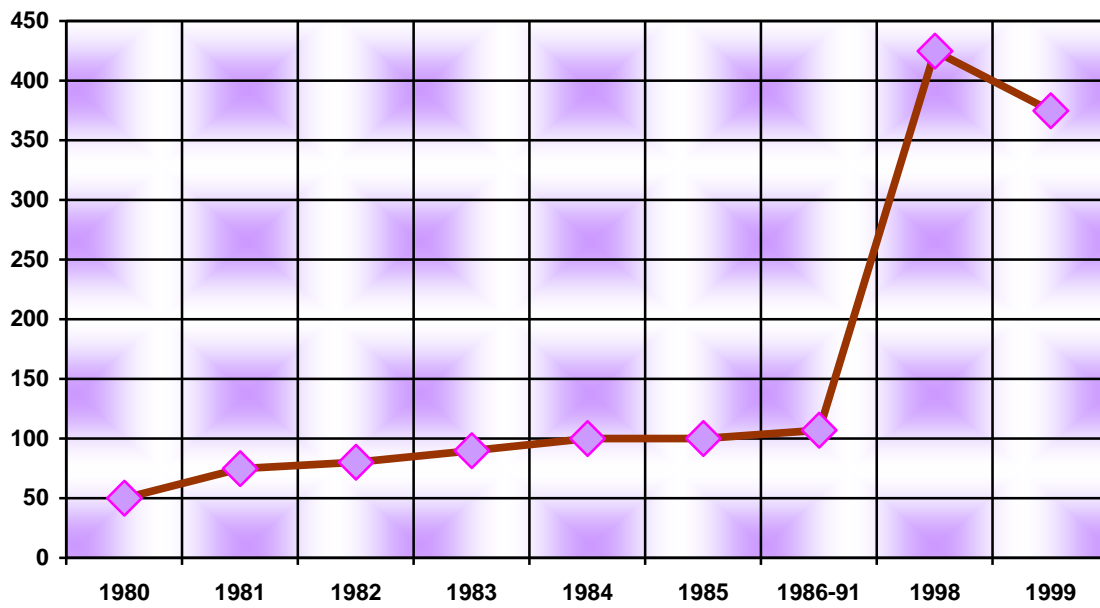
Año	Ingreso total Municipal	PIB Anual	%	Aumento en %	Ingresos Gobierno Central	%
1980	52.4	7,779.4	0.67	100.0	748.0	7.0
1981	58.8	8,707.7	0.68	112.20	742.3	7.9
1982	66.7	8717.3	0.77	127.3	731.2	9.1
1983	72.0	9,049.9	0.80.	137.4	742.9	9.7
1984	73.7	9,470.3	0.78	140.6	668.5	11.0
1985	70.1	11,180.0	0.63	133.8	866.4	8.1
1980-85	65.6	9,167.4	0.71	123.9	749.9	8.7
Base	-	-	-	100.0	-	-
1986-91	81.5	7,790.7	1.04	155.5/124.2	741.3	11.0
1998	413.7	19,408.8	2.13	789.5/630.6	1879.0	22.0
1999	379.5	18,306.8	2.07	124.2/578.5	1916.7	19.8
1998-1999	396.6	18,857.8	2.10	756.9/604.6	1897.4	20.9

Nota: Para el Ingreso total Municipal, 1998-1999, las cifras provienen de FUNCEDE.

Fuente: INE. Finanzas Municipales, años 1980-85. Guatemala C.A., Fundación Centroamericana de Desarrollo, Los Ingresos Municipales en Guatemala, 1998-1999, (Guatemala: fundación Soros-INFOM, 2001).

Anexo 3

Guatemala: Indicadores de descentralización fiscal, ingresos totales municipales 1980-84 y 1998-99 (en millones de dólares de los Estados Unidos de América).



Fuente: FUNCEDE

Anexo 4

Antecedentes del IUSI (1873-1986)

AÑO	S U C E S O
1873	Contribución territorial (sobre extensión). Reducida posteriormente a la mitad por presión popular.
1881	Decreto No. 263 Código Fiscal. “Inflexibilidad ante extrema desigualdad”. El impuesto no atendía ni al valor del bien inmueble ni a la renta que éste produce.
1921	Decreto Legislativo 1153. Ley de Contribuciones: Capítulo IV Contribuciones sobre Inmuebles. 3%.
1945	Institucionalización del catastro en la Municipalidad de Guatemala.
1953	Arbitrio RENTA INMOBILIARIA para la Municipalidad de Guatemala.
1966	Decreto Legislativo 1627: “Folio personal” a nivel departamental. Impuesto adicional del 3% a capital total mayor a Q20,000.00.
1967	Incremento en 300% al valor de los bienes inmuebles inscritos y de los cuales no se presentara declaración jurada.
1974	Decreto No. 80-74: Reforma a la Ley de Papel Sellado y Timbres Fiscales (Decreto Legislativo 1831): Capítulo VI Contribución Sobre Inmuebles, Art. 19: 3%, 6% y 8%.

1978	Decreto No. 37-78. 50% recaudación a municipalidades. Acuerdo Gubernativo de fecha 28 de diciembre de 1978: Creación de la DICABI.
1980	A través del INFOM el 60% de la recaudación del impuesto se repartiría a todas las municipalidades, sin destino específico.

Fuente: Programa IUSI-MINIFIN

Anexo 5

Proceso de Descentralización

(1985. Constitución Política de la República)

AÑO	SUCESO
1986	El impuesto sobre bienes inmuebles pasa de la DGRI a la DICABI.
1987	Decreto No. 62-87: Ley de IUSI. Fusión de impuesto sobre bienes inmuebles y el arbitrio de renta inmobiliaria. Establecimiento de un nuevo mecanismo para revaluar los bienes inmuebles: AUTOAVALÚO.
1994	Decreto No. 57-94: Fue una reforma a los artículos 2 y 8 del Decreto No. 62-87. Fortalece la descentralización de IUSI a las municipalidades.
1997	Decreto No. 122-97: Nueva Ley de IUSI pero no ad valorem sino tipo impositivo sobre extensión de terreno y construcción para área urbana y solamente terreno para área rural. Derogado el 19/3/98 por oposición popular con el argumento de ser un impuesto muy alto y no equitativo.
1998	Decreto No. 15-98: Nueva Ley de IUSI que retoma método ad valorem. Sin intereses resarcitorios y con algunas variantes tales como fortalecer la descentralización del impuesto a las municipalidades. A las que recauden y administren el impuesto les corresponde el 100%.

Fuente: Programa IUSI-MINIFIN.

Anexo 6

Recaudación del Impuesto Único Sobre Inmuebles por Municipalidades Descentralizadas

Ejercicio Fiscal 2003 – Orden Descendente-

No.	MUNICIPALIDAD	DEPARTAMENTO	RECAUDACIÓN Q.
1	GUATEMALA	GUATEMALA	122,084,983.95
2	VILLA NUEVA	GUATEMALA	28,188,509.19
3	MIXCO	GUATEMALA	26,608,271.90
4	SANTA CATARINA PINULA	GUATEMALA	14,281,364.67
5	SAN MIGUEL PETAPA	GUATEMALA	9,756,761.70
6	QUETZALTENANGO	QUETZALTENANGO	5,581,828.56
7	FRAIJANES	GUATEMALA	5,137,476.52
8	AMATITLÁN	GUATEMALA	3,997,367.01
9	VILLA CANALES	GUATEMALA	3,953,370.04
10	ESCUINTLA	ESCUINTLA	3,506,989.54
11	SAN JOSE PINULA	GUATEMALA	3,328,864.45
12	PUERTO BARRIOS	IZABAL	3,078,639.87
13	ANTIGUA GUATEMALA	SACATEPÉQUEZ	2,930,235.91
14	SAN JOSÉ	ESCUINTLA	2,790,159.64
15	COATEPEQUE	QUETZALTENANGO	1,743,300.40
16	SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA	ESCUINTLA	1,587,310.83
17	SAN LUCAS SACATEPÉQUEZ	SACATEPÉQUEZ	1,262,422.34
18	SAN JUAN SACATEPEQUEZ	GUATEMALA	1,231,110.43
19	CHINAUTLA	GUATEMALA	1,042,110.83

20	RETALHULEU	RETALHULEU	1,018,200.87
21	TIQUISATE	ESCUINTLA	1,016,427.38
22	LA GOMERA	ESCUINTLA	856,786.93
23	MASAGUA	ESCUINTLA	690,039.44
24	PALENCIA	GUATEMALA	689,689.50
25	LA DEMOCRACIA	ESCUINTLA	687,280.78
26	TAXISCO	SANTA ROSA	652,563.27
27	PALÍN	ESCUINTLA	614,871.24
28	COBÁN	ALTA VERAPAZ	598,034.01
29	SIQUINALÁ	ESCUINTLA	544,960.27
30	MAZATENANGO	SUCHITEPÉQUEZ	490,741.78
31	CHIQUMILLA	SANTA ROSA	468,365.37
32	CHIMALTENANGO	CHIMALTENANGO	451,009.58
33	MORALES	IZABAL	438,194.41
34	ZACAPA	ZACAPA	413,665.33
35	PANAJACHEL	SOLOLA	404,409.99
36	SAN PEDRO AYAMPUC	GUATEMALA	353,495.54
37	CUYOTENANGO	SUCHITEPÉQUEZ	339,580.39
38	PATULUL	SUCHITEPÉQUEZ	309,039.34
39	LA LIBERTAD	EL PETEN	300,729.80
40	EL TEJAR	CHIMALTENANGO	275,764.53
41	GUANAGAZAPA	ESCUINTLA	269,046.82
42	CHIQUMILLA	CHIQUMILLA	266,788.99
43	SAN ANDRÉS VILLA SECA	RETALHULEU	259,943.24
44	NUEVA CONCEPCIÓN	ESCUINTLA	238,226.68
45	BARBERENA	SANTA ROSA	237,552.83
46	SAN MARCOS	SAN MARCOS	236,101.52
47	AYUTLA	SAN MARCOS	227,144.99
48	SANTIAGO SACATEPÉQUEZ	SACATEPÉQUEZ	222,254.96
49	LIVINGSTON	IZABAL	212,478.69

50	SANTO DOMINGO SUCHITEPÉQUEZ	SUCHITEPÉQUEZ	206,898.09
51	JOCOTENANGO	SACATEPÉQUEZ	204,563.78
52	SUMPANGO	SACATEPÉQUEZ	182,491.00
53	EL ESTOR	IZABAL	181,900.97
54	SANTA CATARINA PALOPÓ	SOLOLA	178,743.91
55	ESQUIPULAS	CHIQUIMULA	176,077.59
56	SAN RAYMUNDO	GUATEMALA	171,533.27
57	SAN PEDRO CARCHÁ	ALTA VERAPAZ	171,471.27
58	GUALÁN	ZACAPA	163,390.82
59	CHAMPERICO	RETALHULEU	161,364.05
60	FLORES	EL PETEN	158,386.02
61	SAN BENITO	EL PETEN	150,985.88
62	CUILAPA	SANTA ROSA	148,574.43
63	HUEHUETENANGO	HUEHUETENANGO	145,177.74
64	SANTA LUCÍA MILPAS ALTAS	SACATEPÉQUEZ	141,635.94
65	CIUDAD VIEJA	SACATEPÉQUEZ	140,812.58
66	GÉNOVA	QUETZALTENANGO	137,171.10
67	PUEBLO NUEVO VIÑAS	SANTA ROSA	135,585.87
68	LOS AMATES	IZABAL	133,785.00
69	SAN PEDRO SACATEPÉQUEZ	SAN MARCOS	133,533.64
70	SANARATE	EL PROGRESO	130,054.52
71	SAN PEDRO SACATEPEQUEZ	GUATEMALA	120,811.92
72	COLOMBA	QUETZALTENANGO	117,079.62
73	SAN ANTONIO SUCHITEPÉQUEZ	SUCHITEPÉQUEZ	114,200.42
74	EL TUMBADOR	SAN MARCOS	107,290.52
75	SAN CRISTÓBAL VERAPAZ	ALTA VERAPAZ	106,531.10
76	SAN FELIPE RETALHULEU	RETALHULEU	106,440.82
77	CHICACAO	SUCHITEPÉQUEZ	105,223.91

78	SAN JUAN ALOTENANGO	SACATEPÉQUEZ	101,798.18
79	SALAMÁ	BAJA VERAPAZ	94,319.12
80	GUASTATOYA	EL PROGRESO	94,156.38
81	SAN MIGUEL POCHUTA	CHIMALTENANGO	92,995.95
82	JUTIAPA	JUTIAPA	90,362.89
83	IZTAPA	ESCUINTLA	88,836.04
84	SANTO TOMÁS CHICHICASTENANGO	EL QUICHE	88,717.97
85	TECULUTÁN	ZACAPA	80,996.52
86	PAJAPITA	SAN MARCOS	74,008.92
87	SAN ANDRÉS	EL PETEN	69,376.06
88	SAN JOSE DEL GOLFO	GUATEMALA	67,378.14
89	SAN FRANCISCO ZAPOTITLÁN	SUCHITEPÉQUEZ	65,511.54
90	SOLOLÁ	SOLOLA	64,945.76
91	GUAZACAPÁN	SANTA ROSA	64,770.51
92	SAN MIGUEL DUEÑAS	SACATEPÉQUEZ	63,636.41
93	MATAQUESCUINTLA	JALAPA	57,919.17
94	POPTÚN	EL PETEN	55,982.83
95	CASILLAS	SANTA ROSA	53,222.56
96	SAN LORENZO	SUCHITEPÉQUEZ	52,497.52
97	NUEVO PROGRESO	SAN MARCOS	51,354.99
98	ESTANZUELA	ZACAPA	50,519.90
99	SAN VICENTE PACAYA	ESCUINTLA	48,525.41
100	PASACO	JUTIAPA	45,525.28
101	SAN LUIS	EL PETEN	44,761.21
102	SAN BARTOLOMÉ MILPAS ALTAS	SACATEPÉQUEZ	42,153.03
103	RÍO HONDO	ZACAPA	41,397.36
104	LA REFORMA	SAN MARCOS	41,394.54
105	MELCHOR DE MENCOS	EL PETEN	40,091.92

106	SAYAXCHÉ	EL PETEN	39,439.89
107	MALACATÁN	SAN MARCOS	39,331.82
108	SAN ANTONIO AGUAS CALIENTES	SACATEPÉQUEZ	38,001.43
109	EL ASINTAL	RETALHULEU	37,592.00
110	SAN MIGUEL TUCURÚ	ALTA VERAPAZ	36,578.88
111	NUEVA SANTA ROSA	SANTA ROSA	36,035.90
112	SAN AGUSTÍN ACASAGUASTLÁN	EL PROGRESO	34,945.93
113	PURULHÁ	BAJA VERAPAZ	34,254.07
114	DOLORES	EL PETEN	33,167.71
115	SANTA ROSA DE LIMA	SANTA ROSA	32,249.08
116	LA UNIÓN	ZACAPA	31,292.95
117	SAN MARTIN ZAPOTITLÁN	RETALHULEU	29,147.57
118	NUEVO SAN CARLOS	RETALHULEU	28,555.26
119	PASTORES	SACATEPÉQUEZ	27,035.76
120	SAN MIGUEL PANÁN	SUCHITEPÉQUEZ	26,194.25
121	SAN LUCAS TOLIMÁN	SOLOLA	25,656.17
122	ACATENANGO	CHIMALTENANGO	25,236.05
123	HUITÉ	ZACAPA	24,996.54
124	SANTA CRUZ MULUÁ	RETALHULEU	24,500.32
125	SAMAYAC	SUCHITEPÉQUEZ	24,064.83
126	TECPÁN GUATEMALA	CHIMALTENANGO	22,876.49
127	CONCEPCIÓN LAS MINAS	CHIQUIMULA	20,531.10
128	SAN MARTÍN JILOTEPEQUE	CHIMALTENANGO	19,954.30
129	SAN JERÓNIMO	BAJA VERAPAZ	19,717.26
130	USUMATLÁN	ZACAPA	19,557.60
131	SANTO TOMAS LA UNIÓN	SUCHITEPÉQUEZ	18,982.93
132	LA DEMOCRACIA	HUEHUETENANGO	18,211.70
133	SAN PABLO JOCOPILAS	SUCHITEPÉQUEZ	17,549.38

134	FRAY BARTOLOMÉ DE LAS CASAS	ALTA VERAPAZ	16,711.76
135	SAN JOSÉ EL ÍDOLO	SUCHITEPÉQUEZ	16,548.87
136	SAN ANDRÉS ITZAPA	CHIMALTENANGO	15,045.66
137	SAN CRISTOBAL ACASAGUASTLÁN	EL PROGRESO	14,128.25
138	SANTA CRUZ VERAPAZ	ALTA VERAPAZ	13,005.52
139	SAN JUAN OSTUNCALCO	QUETZALTENANGO	12,944.90
140	TAMAHÚ	ALTA VERAPAZ	12,477.97
141	JALAPA	JALAPA	11,771.12
142	ASUNCIÓN MITA	JUTIAPA	11,604.76
143	SAN ANTONIO PALOPÓ	SOLOLA	11,311.04
144	SAN PEDRO YEPOCAPA	CHIMALTENANGO	10,955.53
145	SAN RAFAEL PIE DE LA CUESTA	SAN MARCOS	10,837.69
146	JERÉZ	JUTIAPA	10,548.94
147	SAN JOSÉ	EL PETEN	10,264.90
148	SAN JUAN BAUTISTA	SUCHITEPÉQUEZ	9,921.56
149	CATARINA	SAN MARCOS	8,044.74
150	SAN ANTONIO LA PAZ	EL PROGRESO	7,893.51
151	CABAÑAS	ZACAPA	7,508.30
152	FLORES COSTA CUCA	QUETZALTENANGO	6,971.37
153	SAN PEDRO LA LAGUNA	SOLOLA	6,841.25
154	SAN BERNARDINO	SUCHITEPÉQUEZ	6,638.20
155	SAN JOSÉ EL RODEO	SAN MARCOS	6,597.94
156	SAN FRANCISCO	EL PETEN	5,998.05
157	SAN PABLO	SAN MARCOS	5,512.58
158	OCÓS	SAN MARCOS	5,431.54
159	TEJUTLA	SAN MARCOS	5,378.70
160	ZACUALPA	EL QUICHE	5,348.54

161	IPALA	CHIQUMULA	5,079.20
162	SAN JACINTO	CHIQUMULA	4,470.58
163	MORAZÁN	EL PROGRESO	4,385.84
164	PATZICÍA	CHIMALTENANGO	3,836.91
165	SAN ANDRÉS SEMETABAJ	SOLOLA	3,326.82
166	ATESCATEMPA	JUTIAPA	2,939.74
167	EL PROGRESO	JUTIAPA	2,923.46
168	SAN GABRIEL	SUCHITEPÉQUEZ	2,320.13
169	SAN JUAN CHAMELCO	ALTA VERAPAZ	2,234.64
170	QUEZALTEPEQUE	CHIQUMULA	2,205.13
171	SAN JUAN COMALAPA	CHIMALTENANGO	1,873.28
172	SANTA CRUZ LA LAGUNA	SOLOLÁ	1,638.74
173	SANTA CRUZ BALANYA	CHIMALTENANGO	1,211.75
174	SANTA LUCÍA UTATLÁN	SOLOLÁ	846.21
175	CAMOTÁN	CHIQUMULA	375.16
176	QUESADA	JUTIAPA	210.80
177	SANTA ANA	EL PETEN	194.00
178	SAN ANTONIO ILOTENANGO	EL QUICHE	168.92
179	SAN LORENZO	SAN MARCOS	151.36
TOTAL			262,925,631.17

Fuente: Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles

Anexo 7

Estadísticas de recaudación de IUSI (en millones de quetzales)

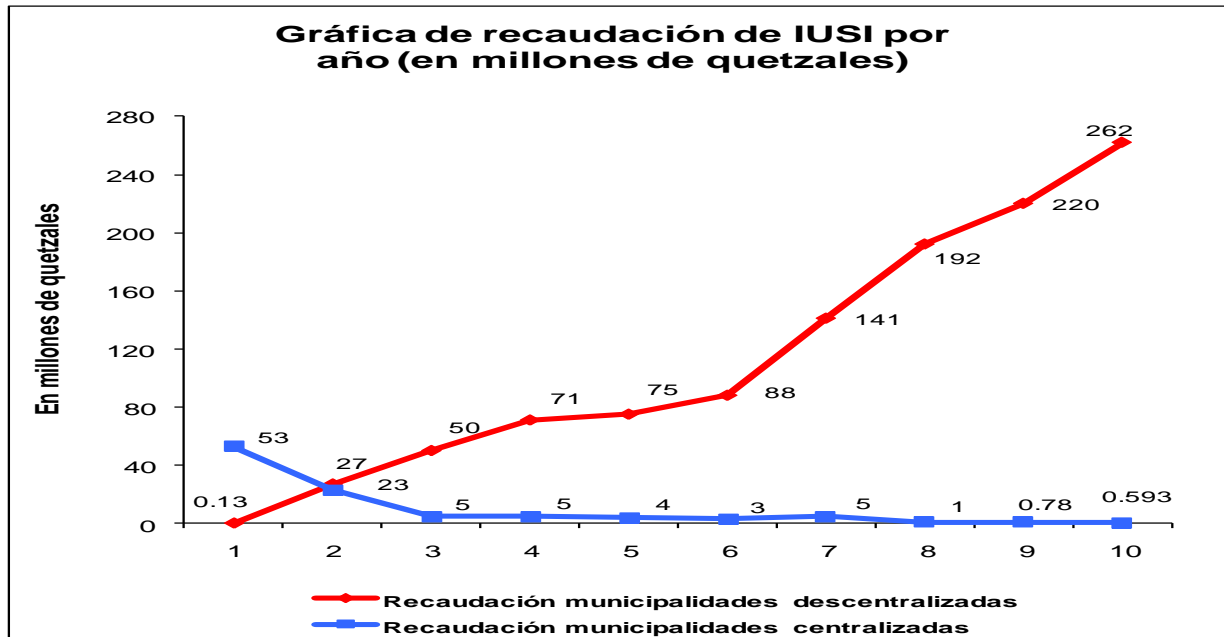
AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Municipalidades Descentralizadas	1	10	17	46	52	65	125	157	173	179
Recaudación municipalidades descentralizadas	0.13	27	50	71	75	88	141	192	220	262
Recaudación municipalidades centralizadas	53	23	5	5	4	3	5	1	0.78	0.593

Fuente: Programa IUSI-MINIFIN

Como puede apreciarse en este cuadro, el IUSI, ha ido incrementando los ingresos de las municipalidades de forma gradual.

Anexo 8

Recaudación de IUSI por año (en millones de quetzales)



Fuente: Programa IUSI-MINIFIN

Anexo 9

Relación de Competencias Tributarias

ENTE	CITA DE LEY	COMPETENCIAS	TRIBUTOS				
			Impuesto	Arbitrios	Contribuciones especiales	Tasas	Contribuciones por mejoras
Congreso de la República	Constitución Arts. 171 a y c., y 239	Decretar, reformar y derogar las leyes	X	X	X		
Congreso de la República	Código Trib. Arts. 3 y 10	Decretar tributos, exenciones y condonación	X	X	X		X
Municipalidad	Código Munic. Art. 72	Fijar				X	X
Municipalidad	Código Munic.I Art.102	Fijar					X
Presidente de la República	Constitución Art. 183 inc. R	Exonerar multas y recargos	X				
Presidente de la República	Código Trib. Art. 46 y 97	Exonerar multas y recargos	X				
Municipalidad	Constitución Art. 261	Eximir (exención)		X		X	
Municipalidad	Código Munic.I Art. 105	Condonación y rebaja de multas y recargos		X	X	X	X

Anexo 10

Situación de la capacitación del IUSI por Departamento

Departamento	Municipalidades Capacitadas	Municipalidades Pendiente de Capacitar	Total de Municipalidades
Guatemala	17	0	17
El Progreso	8	0	8
Sacatepéquez	16	0	16
Chimaltenango	16	0	16
Escuintla	13	0	13
Santa Rosa	13	1	14
Sololá	19	0	19
Totonicapán	3	5	8
Quetzaltenango	21	3	24
Suchitepéquez	20	0	20
Retalhuleu	9	0	9
San Marcos	24	5	29
Huehuetenango	24	7	31
Quiché	11	10	21
Baja Verapaz	8	0	8
Alta Verapaz	12	4	16
Petén	12	0	12
Izabal	5	0	5
Zacapa	10	0	10
Chiquimula	10	1	11
Jalapa	7	0	7
Jutiapa	17	0	17
Total	295	36	331
Porcentaje (%)	89	11	100

Fuente: Programa IUSI-MINIFIN

Anexo 11

Situación de la Descentralización del IUSI por departamento

al 17 de octubre de 2003

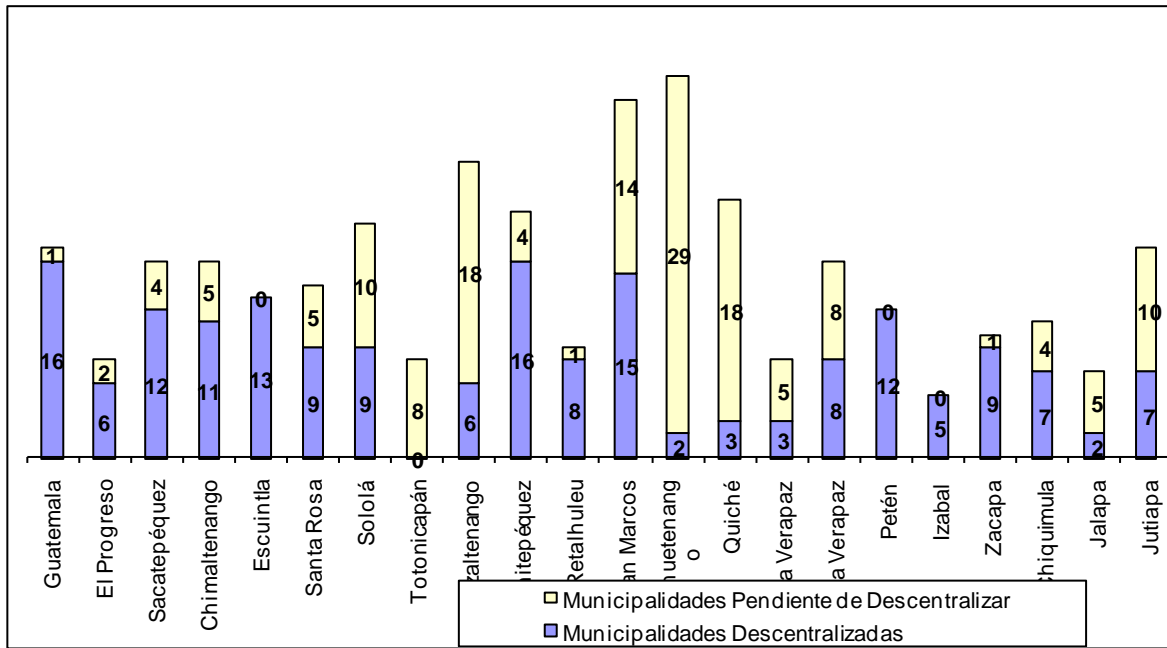
Departamento	Municipalidades Descentralizadas	Municipalidades Pendiente de Descentralizar	Total de Municipalidades
Guatemala	16	1	17
El Progreso	6	2	8
Sacatepéquez	12	4	16
Chimaltenango	11	5	16
Escuintla	13	0	13
Santa Rosa	9	5	14
Sololá	9	10	19
Totonicapán	0	8	8
Quetzaltenango	6	18	24
Suchitepéquez	16	4	20
Retalhuleu	8	1	9
San Marcos	15	14	29
Huehuetenango	2	29	31
Quiché	3	18	21
Baja Verapaz	3	5	8
Alta Verapaz	8	8	16
Petén	12	0	12
Izabal	5	0	5

Zacapa	9	1	0
Chiquimula	7	4	11
Jalapa	2	5	7
Jutiapa	7	10	17
Total	179	152	331
Porcentaje (%)	54	46	100

Fuente: Programa IUSI-MINIFIN

Anexo 12

Municipalidades descentralizadas y centralizadas, por departamento



Fuente: Programa IUSI-MINIFIN

Anexo 13

Recaudación del Impuesto Único Sobre Inmuebles por Municipalidades Descentralizadas

Ejercicio Fiscal 2003 - Orden descendente-

No.	MUNICIPALIDAD	DEPARTAMENTO	RECAUDACIÓN Q.
1	GUATEMALA	GUATEMALA	122,084,983.95
2	VILLA NUEVA	GUATEMALA	28,188,509.19
3	MIXCO	GUATEMALA	26,608,271.90
4	SANTA CATARINA PINULA	GUATEMALA	14,281,364.67
5	SAN MIGUEL PETAPA	GUATEMALA	9,756,761.70
6	QUETZALTENANGO	QUETZALTENANGO	5,581,828.56
7	FRAIJANES	GUATEMALA	5,137,476.52
8	AMATITLÁN	GUATEMALA	3,997,367.01
9	VILLA CANALES	GUATEMALA	3,953,370.04
10	ESCUINTLA	ESCUINTLA	3,506,989.54
11	SAN JOSE PINULA	GUATEMALA	3,328,864.45
12	PUERTO BARRIOS	IZABAL	3,078,639.87
13	ANTIGUA GUATEMALA	SACATEPÉQUEZ	2,930,235.91
14	SAN JOSÉ	ESCUINTLA	2,790,159.64
15	COATEPEQUE	QUETZALTENANGO	1,743,300.40
16	SANTA LUCÍA COTZUMALGUAPA	ESCUINTLA	1,587,310.83
17	SAN LUCAS SACATEPÉQUEZ	SACATEPÉQUEZ	1,262,422.34

18	SAN JUAN SACATEPEQUEZ	GUATEMALA	1,231,110.43
19	CHINAUTLA	GUATEMALA	1,042,110.83
20	RETALHULEU	RETALHULEU	1,018,200.87
21	TIQUISATE	ESCUINTLA	1,016,427.38
22	LA GOMERA	ESCUINTLA	856,786.93
23	MASAGUA	ESCUINTLA	690,039.44
24	PALENCIA	GUATEMALA	689,689.50
25	LA DEMOCRACIA	ESCUINTLA	687,280.78
26	TAXISCO	SANTA ROSA	652,563.27
27	PALÍN	ESCUINTLA	614,871.24
28	COBÁN	ALTA VERAPAZ	598,034.01
29	SIQUINALÁ	ESCUINTLA	544,960.27
30	MAZATENANGO	SUCHITEPÉQUEZ	490,741.78
31	CHIQUIMULILLA	SANTA ROSA	468,365.37
32	CHIMALTENANGO	CHIMALTENANGO	451,009.58
33	MORALES	IZABAL	438,194.41
34	ZACAPA	ZACAPA	413,665.33
35	PANAJACHEL	SOLOLA	404,409.99
36	SAN PEDRO AYAMPUC	GUATEMALA	353,495.54
37	CUYOTENANGO	SUCHITEPÉQUEZ	339,580.39
38	PATULUL	SUCHITEPÉQUEZ	309,039.34
39	LA LIBERTAD	EL PETEN	300,729.80
40	EL TEJAR	CHIMALTENANGO	275,764.53
41	GUANAGAZAPA	ESCUINTLA	269,046.82
42	CHIQUIMULA	CHIQUIMULA	266,788.99
43	SAN ANDRÉS VILLA SECA	RETALHULEU	259,943.24
44	NUEVA CONCEPCIÓN	ESCUINTLA	238,226.68
45	BARBERENA	SANTA ROSA	237,552.83
46	SAN MARCOS	SAN MARCOS	236,101.52

47	AYUTLA	SAN MARCOS	227,144.99
48	SANTIAGO SACATEPÉQUEZ	SACATEPÉQUEZ	222,254.96
49	LIVINGSTON	IZABAL	212,478.69
50	SANTO DOMINGO SUCHITEPÉQUEZ	SUCHITEPÉQUEZ	206,898.09
51	JOCOTENANGO	SACATEPÉQUEZ	204,563.78
52	SUMPANGO	SACATEPÉQUEZ	182,491.00
53	EL ESTOR	IZABAL	181,900.97
54	SANTA CATARINA PALOPÓ	SOLOLA	178,743.91
55	ESQUIPULAS	CHIQUMULA	176,077.59
56	SAN RAYMUNDO	GUATEMALA	171,533.27
57	SAN PEDRO CARCHÁ	ALTA VERAPAZ	171,471.27
58	GUALÁN	ZACAPA	163,390.82
59	CHAMPERICO	RETALHULEU	161,364.05
60	FLORES	EL PETEN	158,386.02
61	SAN BENITO	EL PETEN	150,985.88
62	CUILAPA	SANTA ROSA	148,574.43
63	HUEHUETENANGO	HUEHUETENANGO	145,177.74
64	SANTA LUCÍA MILPAS ALTAS	SACATEPÉQUEZ	141,635.94
65	CIUDAD VIEJA	SACATEPÉQUEZ	140,812.58
66	GÉNOVA	QUETZALTENANGO	137,171.10
67	PUEBLO NUEVO VIÑAS	SANTA ROSA	135,585.87
68	LOS AMATES	IZABAL	133,785.00
69	SAN PEDRO SACATEPÉQUEZ	SAN MARCOS	133,533.64
70	SANARATE	EL PROGRESO	130,054.52
71	SAN PEDRO SACATEPEQUEZ	GUATEMALA	120,811.92
72	COLOMBA	QUETZALTENANGO	117,079.62
73	SAN ANTONIO SUCHITEPÉQUEZ	SUCHITEPÉQUEZ	114,200.42
74	EL TUMBADOR	SAN MARCOS	107,290.52
75	SAN CRISTÓBAL VERAPAZ	ALTA VERAPAZ	106,531.10

76	SAN FELIPE RETALHULEU	RETALHULEU	106,440.82
77	CHICACAO	SUCHITEPÉQUEZ	105,223.91
78	SAN JUAN ALOTENANGO	SACATEPÉQUEZ	101,798.18
79	SALAMÁ	BAJA VERAPAZ	94,319.12
80	GUASTATOYA	EL PROGRESO	94,156.38
81	SAN MIGUEL POCHUTA	CHIMALTENANGO	92,995.95
82	JUTIAPA	JUTIAPA	90,362.89
83	IZTAPA	ESCUINTLA	88,836.04
84	SANTO TOMÁS CHICHICASTENANGO	EL QUICHE	88,717.97
85	TECULUTÁN	ZACAPA	80,996.52
86	PAJAPITA	SAN MARCOS	74,008.92
87	SAN ANDRÉS	EL PETEN	69,376.06
88	SAN JOSE DEL GOLFO	GUATEMALA	67,378.14
89	SAN FRANCISCO ZAPOTITLÁN	SUCHITEPÉQUEZ	65,511.54
90	SOLOLÁ	SOLOLA	64,945.76
91	GUAZACAPÁN	SANTA ROSA	64,770.51
92	SAN MIGUEL DUEÑAS	SACATEPÉQUEZ	63,636.41
93	MATAQUESCUINTLA	JALAPA	57,919.17
94	POPTÚN	EL PETEN	55,982.83
95	CASILLAS	SANTA ROSA	53,222.56
96	SAN LORENZO	SUCHITEPÉQUEZ	52,497.52
97	NUEVO PROGRESO	SAN MARCOS	51,354.99
98	ESTANZUELA	ZACAPA	50,519.90
99	SAN VICENTE PACAYA	ESCUINTLA	48,525.41
100	PASACO	JUTIAPA	45,525.28
101	SAN LUIS	EL PETEN	44,761.21
102	SAN BARTOLOMÉ MILPAS ALTAS	SACATEPÉQUEZ	42,153.03
103	RÍO HONDO	ZACAPA	41,397.36
104	LA REFORMA	SAN MARCOS	41,394.54

105	MELCHOR DE MENCOS	EL PETEN	40,091.92
106	SAYAXCHÉ	EL PETEN	39,439.89
107	MALACATÁN	SAN MARCOS	39,331.82
108	SAN ANTONIO AGUAS CALIENTES	SACATEPÉQUEZ	38,001.43
109	EL ASINTAL	RETALHULEU	37,592.00
110	SAN MIGUEL TUCURÚ	ALTA VERAPAZ	36,578.88
111	NUEVA SANTA ROSA	SANTA ROSA	36,035.90
112	SAN AGUSTÍN ACASAGUASTLÁN	EL PROGRESO	34,945.93
113	PURULHÁ	BAJA VERAPAZ	34,254.07
114	DOLORES	EL PETEN	33,167.71
115	SANTA ROSA DE LIMA	SANTA ROSA	32,249.08
116	LA UNIÓN	ZACAPA	31,292.95
117	SAN MARTIN ZAPOTITLÁN	RETALHULEU	29,147.57
118	NUEVO SAN CARLOS	RETALHULEU	28,555.26
119	PASTORES	SACATEPÉQUEZ	27,035.76
120	SAN MIGUEL PANÁN	SUCHITEPÉQUEZ	26,194.25
121	SAN LUCAS TOLIMÁN	SOLOLA	25,656.17
122	ACATENANGO	CHIMALTENANGO	25,236.05
123	HUITÉ	ZACAPA	24,996.54
124	SANTA CRUZ MULUÁ	RETALHULEU	24,500.32
125	SAMAYAC	SUCHITEPÉQUEZ	24,064.83
126	TECPÁN GUATEMALA	CHIMALTENANGO	22,876.49
127	CONCEPCIÓN LAS MINAS	CHIQUIMULA	20,531.10
128	SAN MARTÍN JILOTEPEQUE	CHIMALTENANGO	19,954.30
129	SAN JERÓNIMO	BAJA VERAPAZ	19,717.26
130	USUMATLÁN	ZACAPA	19,557.60
131	SANTO TOMAS LA UNIÓN	SUCHITEPÉQUEZ	18,982.93
132	LA DEMOCRACIA	HUEHUETENANGO	18,211.70
133	SAN PABLO JOCOPILAS	SUCHITEPÉQUEZ	17,549.38

134	FRAY BARTOLOMÉ DE LAS CASAS	ALTA VERAPAZ	16,711.76
135	SAN JOSÉ EL ÍDOLO	SUCHITEPÉQUEZ	16,548.87
136	SAN ANDRÉS ITZAPA	CHIMALTENANGO	15,045.66
137	SAN CRISTOBAL ACASAGUASTLÁN	EL PROGRESO	14,128.25
138	SANTA CRUZ VERAPAZ	ALTA VERAPAZ	13,005.52
139	SAN JUAN OSTUNCALCO	QUETZALTENANGO	12,944.90
140	TAMAHÚ	ALTA VERAPAZ	12,477.97
141	JALAPA	JALAPA	11,771.12
142	ASUNCIÓN MITA	JUTIAPA	11,604.76
143	SAN ANTONIO PALOPÓ	SOLOLA	11,311.04
144	SAN PEDRO YEPOCAPA	CHIMALTENANGO	10,955.53
145	SAN RAFAEL PIE DE LA CUESTA	SAN MARCOS	10,837.69
146	JERÉZ	JUTIAPA	10,548.94
147	SAN JOSÉ	EL PETEN	10,264.90
148	SAN JUAN BAUTISTA	SUCHITEPÉQUEZ	9,921.56
149	CATARINA	SAN MARCOS	8,044.74
150	SAN ANTONIO LA PAZ	EL PROGRESO	7,893.51
151	CABAÑAS	ZACAPA	7,508.30
152	FLORES COSTA CUCA	QUETZALTENANGO	6,971.37
153	SAN PEDRO LA LAGUNA	SOLOLA	6,841.25
154	SAN BERNARDINO	SUCHITEPÉQUEZ	6,638.20
155	SAN JOSÉ EL RODEO	SAN MARCOS	6,597.94
156	SAN FRANCISCO	EL PETEN	5,998.05
157	SAN PABLO	SAN MARCOS	5,512.58
158	OCÓS	SAN MARCOS	5,431.54
159	TEJUTLA	SAN MARCOS	5,378.70
160	ZACUALPA	EL QUICHE	5,348.54
161	IPALA	CHIQUMULA	5,079.20
162	SAN JACINTO	CHIQUMULA	4,470.58

163	MORAZÁN	EL PROGRESO	4,385.84
164	PATZICÍA	CHIMALTENANGO	3,836.91
165	SAN ANDRÉS SEMETABAJ	SOLOLA	3,326.82
166	ATESCATEMPA	JUTIAPA	2,939.74
167	EL PROGRESO	JUTIAPA	2,923.46
168	SAN GABRIEL	SUCHITEPÉQUEZ	2,320.13
169	SAN JUAN CHAMELCO	ALTA VERAPAZ	2,234.64
170	QUEZALTEPEQUE	CHIQUMULA	2,205.13
171	SAN JUAN COMALAPA	CHIMALTENANGO	1,873.28
172	SANTA CRUZ LA LAGUNA	SOLOLÁ	1,638.74
173	SANTA CRUZ BALANYA	CHIMALTENANGO	1,211.75
174	SANTA LUCÍA UTATLÁN	SOLOLÁ	846.21
175	CAMOTÁN	CHIQUMULA	375.16
176	QUESADA	JUTIAPA	210.80
177	SANTA ANA	EL PETEN	194.00
178	SAN ANTONIO ILOTENANGO	EL QUICHE	168.92
179	SAN LORENZO	SAN MARCOS	151.36
TOTAL			262,925,631.17

Fuente: Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**. Tercera Edición. México 2000.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología. México 2000.
- ALONSO JIMENEZ, Caryl y Renzo Lautaro Rosal. **La Municipalidad en Guatemala, retos y desafíos**. Universidad Rafael Landivar. Guatemala 1998.
- ALONSO JIMENEZ, Caryl. **Tesis. Reflexiones en torno al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales en Guatemala a partir del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles**. Tesis de Maestría en Dirección y Gestión Pública Local. 1999.
- AMARO, Nelson. **Descentralización, gobierno local y participación**. América Latina y Honduras Ministerio de Gobernación y Justicia-USAID-Universidad San Pedro sula. Honduras, 1994.
- AMARO, Nelson. **Integridad y transparencia. Descentralización fiscal, gobernabilidad y transparencia desde abajo, 1985-2003**. Comentarios de: Armando de la Torre, Rudy López Miguel Ángel Reyes. Número 2, Año 1, Octubre 2003. Guatemala.
- AMARO, Nelson. **La Descentralización: un nuevo enfoque para fortalecer la democracia en la región**. Conferencia Inaugural, curso “Descentralización y Gobiernos locales con énfasis en Participación Ciudadana”. Managua, Nicaragua. En Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales. Guatemala. Julio 2000.
- CABRERA DEL VALLE, Carlos. **Arranca proyecto para el fortalecimiento municipal en la administración del IUSI**. Revista Autonomía. Guatemala, Enero 1997.
- CARDONA, Rokael. **Propuesta para analizar la misión del INFOM en el marco de los Acuerdos de Paz, la descentralización y la modernización del Estado**. Documento inédito. Guatemala, diciembre de 1997.

CHAVEZ MIÑOS, Daniel. **¿Democracia participativa en Guatemala?. La descentralización y la participación comunitaria en los gobiernos municipales.** Guatemala, 2000.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, **la Descentralización y la participación ciudadana –COPRE-. Guatemala, plan de acción para la modernización del sector público. Informe final, bases para una estrategia de nación.** Guatemala 2003.

GALLICCHIO, Enrique. **Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del MERCOSUR.** Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Secretaria de Cumbres de las Américas. Washington, 2004.

GARCÍA GONZÁLEZ, Daniel. **Cuarto curso centroamericano en gestión urbana y municipal. Módulo I. El nuevo rol de las ciudades. La Descentralización fiscal.** Guatemala 2004.

GÓMEZ, Ricardo y José Antonio Pérez. **Finanzas municipales, democratización y combate a la pobreza. Documento para el foro nacional: La modernización de las finanzas municipales.** Guatemala 2001.

HUERTA MALBRÁN, María Antonieta, Pressacco Chávez, Consuelo Ahumada Beltrán, Jaramillo Velasco, Jesús Puente Alcaraz y Juan Fernando Molina Meza. **Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala.** Bogotá 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. **La Tercera ola, La democratización a finales del siglo XX.** Paidós. Argentina, 1994.

MACLEOD, Morna. **Poder local, reflexiones sobre Guatemala.** Guatemala, 1997.

PUENTE ALCARAZ, Jesús y Luis Felipe Linares López. **Foro. Marco jurídico y proceso de descentralización en Guatemala.** Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM. Serie Síntesis. Granada, España 2001.

QUERALT, Juan Martín, Carmelo Lozano Serrano, Gabriel Casado Ollero y Tejerizo López. **Curso de Derecho Financiero y Tributario**. Novena Edición. Madrid 1998.

SCHNEIDER, Pablo. **La ruta de la descentralización**. Siglo XXI, 24 de mayo de 1998.

TARROW, Sidney. **El Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política**. Alianza Editorial. España, 1994.

Legislación:

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

Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles. Congreso de la República Decreto número 62-87, 1987

Reformas a la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 57-94, 1994

Ley del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles. Congreso de la República, Decreto número 122-97, 1997.

Ley Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles. Congreso de la República Decreto número 15-98, 1998.

Ley General de Descentralización. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 14-02, 2002.