

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO"

TESIS DE GRADO

OSCAR EDUARDO FLORES QUIÑONEZ

CARNET 12795-10

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ANÁLISIS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR

OSCAR EDUARDO FLORES QUIÑONEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE

LOS TÍTULOS DE ABOGADO Y NOTARIO Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. JUAN FRANCISCO GOLOM NOVA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

LIC. JOSÉ GIOVANNI CHINCHILLA GUERRERO

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. ERIC EDILBERTO MEZA DUARTE

Lic. José Giovanni Chinchilla Guerrero
Abogado y Notario

Guatemala, 7 de junio de 2017

Doctor
Rolando Escobar Menaldo
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Presente

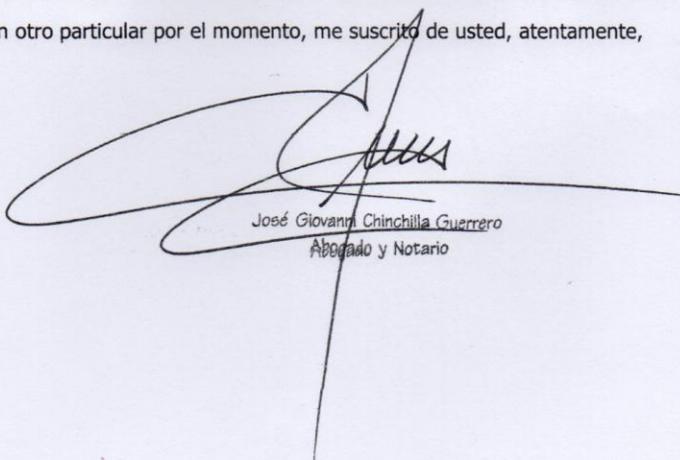
Estimado Doctor:

Como asesor del estudiante **Oscar Eduardo Flores Quiñónez** sobre su trabajo de Tesis: **"Análisis del Régimen Tributario Municipal, en función del desarrollo del Municipio"**, cumpla con rendir mi Dictamen en los términos siguientes:

De conformidad con los lineamientos aprobados por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, el estudiante desarrolló el tema siguiendo las instrucciones precisas y cumpliendo con los requerimientos sobre investigación legal y doctrinaria sugeridos por el suscrito. Dicha investigación le permitió al estudiante enunciar ciertas conclusiones y efectuar algunas recomendaciones importantes para el conocimiento y aplicación del régimen impositivo municipal.

Con base en lo expuesto, estimo que el presente trabajo de tesis satisface los requisitos reglamentarios para ser aceptado y aprobado como Tesis de Graduación.

Sin otro particular por el momento, me suscribo de usted, atentamente,



José Giovanni Chinchilla Guerrero
Abogado y Notario

Boulevard Los Próceres, 24-69,
Edificio Empresarial Zona Pradera, Torre 1, Oficina 1816,
Guatemala, C. A.

Guatemala, 12 de septiembre de 2017

Doctor Rolando Escobar Menaldo

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Rafael Landívar

Ciudad

Señor Decano:

De acuerdo con el nombramiento que se me hizo llegar procedí a desarrollar la labor de revisar el trabajo de tesis del estudiante Oscar Eduardo Flores Quiñónez titulado: ANÁLISIS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO, en cuanto a su fondo y forma. El referido trabajo fue desarrollado en siete (7) capítulos que tratan, sucesivamente, del Estado, el poder tributario, el municipio, la municipalidad, el desarrollo tributario municipal, análisis, presentación y discusión de resultados. El autor ha hecho acopio de la bibliografía apropiada para sustentar su exposición así como de la legislación positiva guatemalteca atinente al régimen jurídico del municipio y, en particular, en lo relativo a sus finanzas, como el instrumento idóneo para apoyar el desarrollo económico social de dicho ente autónomo.

Es importante señalar que en la parte final del ensayo, que se refiere a las conclusiones y recomendaciones, el señor Flores Quiñónez formula las mismas apoyándose, como es correcto, en los argumentos postulados en los capítulos relativos al sistema financiero municipal, el cual muestra algunas debilidades en cuanto a su capacidad de captación de recursos propios para atender los requerimientos, cada vez mayores, de la población que habita los distritos municipales de los departamentos de la República. Por ello es que sugiere como acción prioritaria la de encarar el análisis del sistema para determinar cuáles podrían ser los mecanismos apropiados para subsanar sus falencias.

Por último, debo pronunciar mi opinión en el sentido que el trabajo elaborado por el señor Flores Quiñónez cumple los requisitos de fondo y forma para ser admitido como tesis de graduación.

De usted, deferentemente,



Eric Meza Duarte



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 071578-2017

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante OSCAR EDUARDO FLORES QUIÑONEZ, Carnet 12795-10 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07567-2017 de fecha 12 de junio de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"ANÁLISIS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO"

Previo a conferírsele los títulos de ABOGADO Y NOTARIO y el grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 19 días del mes de septiembre del año 2017.



LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A Dios, a nuestro salvador Jesucristo y a la Virgen María: por darme vida y salud, por darme la fortaleza que necesito en los momentos más difíciles, por guiarme y enseñarme el camino correcto y demostrarme que todo esfuerzo tiene una gran recompensa.

A mis padres: Oscar Enrique Flores Quiñonez y Carmen Rosa Quiñonez Hernández de Flores, porque todo lo que soy es por ustedes, son lo más lindo y grande que tengo en la vida le doy gracias a Dios por haberlos puesto en mi vida como unos maravillosos padres, gracias por su apoyo incondicional por esa motivación para que nunca desfalleciera, por ese amor infinito, no tengo palabras para agradecerles todo lo que hicieron por mí y por mis hermanos, son inigualables e insuperables los amo con todo mi ser, este triunfo es de ustedes, de mi esposa y de mis hermanos, y yo se que desde el cielo mi adorada madre está feliz por este triunfo.

A mi Esposa: Rosselena Rodas Vega de Flores, quien siempre estuvo ahí para mi, que me apoyó siempre en mi formación como profesional, gracias por cada noche que me esperaste a que saliera de clases, eres mi orgullo gracias por todo mi amor.

A mis hermanos: Carlos Horacio Samayoa Quiñonez, Jorge Fernando Samayoa Quiñonez, Gustavo Adolfo Samayoa Quiñonez, Wendy Gabriela Flores Sánchez, Ronald Estuardo Flores Sánchez, Pamela Flores Sánchez. Mis más grandes cómplices. Gracias por darme ese ejemplo de lucha incansable, de pelear por los sueños y de apoyarme en este trayecto, ya sea físicamente o espiritualmente; por su amor y comprensión. Los amo y este logro se los dedico.

A mis amigos: por brindarme esa amistad tan única y especial, por apoyarme en esta parte de la vida y por estar incondicionalmente. Gracias por haber hecho esta

experiencia única y de lo mejor. Los quiero mucho y más que amigos, son la familia de diferente sangre y apellidos que Dios me dio, gracias por estar ahí en mis Privados y darme su apoyo.

A Guatemala: Tierra hermosa, pueblo bendito, que me vio nacer, crecer, gracias tierra bendita, por verme triunfar.

A la Universidad Rafael Landívar y a la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: por recibirme y acogerme como mi casa de estudios. Por formarme profesionalmente e inculcarme el deseo de ser mejor cada vez y buscar siempre lo mejor para mi país y mi sociedad. Gracias por ayudarme a crecer profesional y personalmente, a dar siempre más de lo que podemos ofrecer.

RESUMEN EJECUTIVO

Actualmente es necesario realizar un análisis jurídico al régimen tributario municipal actual para determinar si ese régimen es funcional para fortalecer el desarrollo del municipio, o si es necesario hacer un cambio en el régimen tributario municipal que coadyuve al desarrollo del municipio y ese fortalecimiento pasa por la implementación de un Código tributario Municipal para que quede codificado en una normativa específica.

Actualmente en Guatemala no existe una ley en materia tributaria municipal específica que establezca el marco jurídico que deben de seguir las autoridades municipales para el desarrollo del municipio.

Por ende, a lo largo del presente estudio de investigación podremos concluir: que si la recaudación tributaria de un municipio es deficiente y no existe una administración transparente, y si sumado a esto el régimen tributario municipal no favorece el desarrollo del municipio, será necesario para optimizar el desarrollo del municipio cambiar ese régimen tributario municipal y eso pasa por crear un Código Tributario Municipal, para fortalecer el desarrollo del municipio, y para poder cumplir con el objetivo de la monografía a desarrollar, resulta imperativo hacerse el siguiente cuestionamiento ¿Cuál es el ordenamiento jurídico aplicable al régimen tributario municipal en función del desarrollo del municipio? Dicho cuestionamiento se responderá a lo largo de la investigación y como resultado de la misma, se podrán hacer las recomendaciones necesarias a fin de que la situación financiera no sea un obstáculo con el fin de que los municipios puedan cumplir su mandato y garantizar el desarrollo de sus habitantes.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | i |
| | |
| CAPÍTULO 1 | |
| ESTADO | 1 |
| 1.1. Antecedentes | 1 |
| 1.2. Definición | 3 |
| 1.3. Clases de estado | 4 |
| 1.3.1. Estado constitucional | 4 |
| 1.3.2. Estado social de derecho | 8 |
| 1.3.3. Estado democrático de derecho | 9 |
| 1.3.4. Estado con monarquía constitucional | 10 |
| 1.3.5. Estado de derecho | 11 |
| 1.4. Elementos y características del estado | 12 |
| 1.5. División administrativa del Estado | 14 |
| | |
| CAPÍTULO 2 | |
| PODER TRIBUTARIO | 19 |
| 2.1. Definición de poder tributario | 20 |
| 2.2. Características | 21 |
| 2.2.1. Originario | 21 |
| 2.2.2. Irrenunciable | 22 |
| 2.2.3. Imprescriptible | 24 |
| 2.2.4. Territorial | 24 |
| 2.2.5. Legal | 25 |
| 2.2.6. Abstracto | 25 |
| | |
| CAPÍTULO 3 | |
| MUNICIPIO | 27 |
| 3.1. Antecedentes | 28 |

| | | |
|--|--|-----|
| 3.2. | Definición | 35 |
| 3.3. | Fines del municipio | 36 |
| 3.4. | Elementos del municipio | 37 |
| 3.7. | Tipo impositivo | 42 |
| | | |
| CAPÍTULO 4 | | |
| MUNICIPALIDAD | | 40 |
| 4.1. | Autonomía municipal | 41 |
| 4.2. | Autoridades municipales | 43 |
| 4.3. | Competencias generales del Concejo Municipal | 45 |
| 4.4. | Finanzas municipales | 47 |
| 4.5. | La hacienda municipal | 49 |
| 4.6. | Presupuesto municipal | 51 |
| 4.7. | Principios que rigen al presupuesto municipal | 52 |
| 4.8. | Función del presupuesto municipal | 53 |
| 4.9. | Estructura del presupuesto municipal | 54 |
| | | |
| CAPÍTULO 5 | | |
| DESARROLLO TRIBUTARIO MUNICIPAL | | 57 |
| 5.1. | Implicación del desarrollo tributario municipal | 57 |
| 5.2. | Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio | 60 |
| | | |
| CAPÍTULO 6 | | |
| DESARROLLO TRIBUTARIO MUNICIPAL | | 100 |
| 6.1. | Derecho comparado en cuanto al régimen tributario de las comunidades | 100 |
| 6.1.1. | Análisis del desarrollo comunitario en relación a derecho comparado | 107 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 7 | |
| ANÁLISIS, PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS | 133 |
| 7.1 De las entrevistas dirigidas a los Honorables Alcaldes Municipales. | 134 |
| 7.2 Análisis del Cuadro de cotejo de la legislación nacional aplicable al régimen tributario municipal, a la municipalidad y a los arbitrios municipales. | 143 |
| Conclusiones | 150 |
| Recomendaciones | 152 |
| Referencias | 154 |
| Anexos | 161 |

INTRODUCCIÓN

Actualmente es necesario realizar un análisis jurídico al régimen tributario municipal actual para determinar si ese régimen es funcional para fortalecer el desarrollo del municipio, o si es necesario hacer un cambio en el régimen tributario municipal que coadyuve al desarrollo del municipio, y ese fortalecimiento pasa por la implementación de un Código tributario Municipal para que quede consignado en una normativa específica. Actualmente en Guatemala no existe una ley en materia tributaria municipal específica que establezca el marco jurídico que deben de seguir las autoridades municipales para el desarrollo del municipio.

Atendiendo a los antecedentes históricos del Estado el tratadista Eduardo Andrade Sánchez en su obra *Teoría General del Estado* expone —...Los primeros Estados, como Egipto, Mesopotamia, China, India, Mesoamérica, etc., surgieron por una parte, como una delegación del poder social en una estructura política capaz de asegurar el derecho de propiedad frente a competidores internos (ladrones) o externos (invasores) y, por otra, como una organización destinada a hacer posible la realización de los trabajos colectivos (construcción de canales, presas, acequias, etc.), necesarios para el conjunto de la comunidad. Estos primeros Estados, se caracterizaron por ejercer un poder absoluto y teocrático, en el que los monarcas se identificaban con la divinidad. Por consiguiente, el poder se justificaba por su naturaleza divina, y eran las creencias religiosas de los súbditos las que lo sustentaban.¹

Al hacer el análisis del antecedente del término Estado y lo que conlleva, tiene sus orígenes enfocado en cuestiones puramente divinas o religiosas, puesto que la iglesia tuvo mucha injerencia en la formación del Estado. Es evidente que el surgimiento del Estado depende de la cohesión social, que delega el poder social a una estructura política capaz de resguardar derechos y de imponer con exclusividad sanciones.

¹ Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría general del Estado*. México D.F., México, Ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1987. Pág. 16.

El tratadista Juan Bosch en su obra *Teoría General del Estado* define el Estado como: -la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades.² De la definición Estado previamente citada, se obtienen aspectos relevantes y establece uno de los elementos más importantes, **la población**, y de esta emana el poder el cual es delegado a sus autoridades.

El tratadista Eduardo Andrade Sánchez expresa: —...el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica... organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados³. Se considera que el Estado es una organización política y social delimitada geográficamente con un interés común y con personalidad jurídica propia, con derechos y obligaciones.

El Estado de Derecho: -Es la organización política de la vida social sujeta a procedimientos regulados por ley en el cual los actos del Estado están limitados estrictamente por un marco jurídico supremo.⁴

El concepto de Estado citado anteriormente establece un ordenamiento jurídico, ese poder delegado está subordinado a la ley por lo que se habla de respetar el principio de legalidad y los derechos que garantiza la Constitución Política de la República a los ciudadanos.

El tratadista Bravo Lira indica: —En todas las sociedades humanas, la convivencia pacífica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. El Estado, organización que ha

² Bosch, Juan. *El estado, sus orígenes y desarrollo*. 2ª. ed., Santo Domingo, República Dominicana, Ed. Alfa y Omega, 1988. Pág. 5.

³ Andrade Sánchez, Eduardo. *Op. cit.* Pág.17.

⁴ *Ibid.* Pág.18.

ejercido ese poder en las civilizaciones desarrolladas, ha tenido como fin conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia. La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.⁵

En síntesis, el Estado está organizado política, económica, social y jurídicamente para llevar a cabo sus fines y velar por el bien común.

El artículo 224 de la Constitución Política de la República, establece que: —El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la nación, el congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

En cuanto al tema de la división administrativa del Estado como se puede observar, constitucionalmente está establecido el orden que cada municipio o departamento debe tener para beneficio de la misma población.

De acuerdo al artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios administrativamente son autónomos; eligen a sus propias autoridades, dispone de sus recursos, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Así mismo, emiten sus propias ordenanzas y reglamentos.

⁵Bravo Lira, Bernardino. *El Estado constitucional en Hispanoamérica*. Santiago, Chile, Ed. Universidad de Chile, 1986. Pág. 10.

Según el autor Ignacio Mejía Maya nos expone en su libro *Guía Administrativa*, un concepto amplio del municipio y este lo define así: -EL MUNICIPIO: puede definirse como un grupo de familias que unidas por un interés común se establecen sobre un pequeño territorio. Políticamente es una célula del organismo nacional. Administrativamente es un nivel del servicio público. Geográficamente es una parte del territorio.¶⁶

En opinión de otros tratadistas, como Mejía: -El municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de los de sus componentes como familias o individuos.¶⁷

-La categoría de persona jurídica del Municipio lo habilita para ejercer derechos y contraer obligaciones, igualmente para ser demandante o demandado y ser representado judicial o extrajudicialmente.¶⁸

-En la antigua Roma un MUNICIPIUM, era una ciudad libre que se gobernaba por sus propias leyes, aunque los habitantes disfrutaban de muy distintas situaciones jurídicas, pues obtenían sus derechos no por su residencia en ella, sino por la posesión de la ciudadanía romana, la condición de libertad o esclavitud. En algunos países, las entidades equivalentes a los municipios son llamadas Comunas.¶⁹

En Guatemala, la administración municipal fue introducida durante la colonización española. El órgano superior, con jurisdicción en todo el territorio de Centroamérica, era la Audiencia de los Confines, que ejercía el cargo de

⁶ Mejía Maya, Ignacio. *Guía administrativa*. 3ª. ed., Medellín, Colombia, Ed. Jurídica Diké, 1976. Pág. 8.

⁷ *Ibid.* Pág. 9.

⁸ *Ibid.* Pág. 29.

⁹ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 45ª. ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 2006. Pág. 182.

gobernador del territorio. El gobierno de las ciudades lo ejercían los ayuntamientos, integrados por alcaldes ordinarios, quienes presidían el cabildo, y por los regidores; como puede observarse, la división territorial es bastante antigua y en la actualidad Guatemala está dividida en departamentos y municipios.

El tratadista Barrios Escobar hace referencia a los fines del municipio de la siguiente manera: —El municipio adopta el papel de un importante factor del desarrollo, por lo tanto, no se puede pensar en los fines del municipio dentro de un esquema de tipo limitativo; sino todo lo contrario, debe actuarse en función de la dinámica del propio desarrollo de los pueblos que buscan un mejor ambiente y condiciones para el hombre socialmente organizado.‖¹⁰

De acuerdo al diccionario del autor Manuel Ossorio, la palabra autonomía deriva del griego: -Autoll, ‘por sí mismo’ y -nomosll, ‘ley’, norma. Entonces AUTONOMÍA significa que se da leyes a sí mismo o gobernarse por sus propias leyes.‖¹¹ El Programa de Municipio para el desarrollo local lo define como: —La unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos.‖¹²

Mediante la autonomía el Estado transfiere facultades y atribuciones a un ente administrativo, tal es el caso de la autonomía municipal; el Estado, le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, administrado independientemente, es mediante la autonomía que la municipalidad organiza su propio gobierno; sin embargo, la autonomía municipal tiene sus límites, puesto que sus actuaciones deberán ser con apego a la ley. Además, económicamente el Municipio está ligado al Estado por el aporte Constitucional que anualmente se le entrega a cada municipio.

¹⁰ Barrios Escobar, Miguel Ángel. *La utilización del presupuesto por programas en la planificación y política financiera de los gobiernos locales de Guatemala*. Guatemala, Guatemala, Ed. USAC, 1973. Pág. 1

¹¹ Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta S.R.L., 2000. Pág. 25.

¹² Programa de municipios para el desarrollo local. *Municipio, el gobierno municipal: El A, B, C del Gobierno municipal*. Guatemala, 2007. Pág. 10.

-Se ha dicho con sobrada razón que la autonomía de los municipios es relativa debido a la subordinación a que están sometidos por parte de la Nación y los Departamentos."¹³

Según el artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se puede interpretar así: Los funcionarios y empleados municipales están sujetos a la ley. No superiores a la ley. Esto significa que en todas sus actuaciones están obligados a cumplir y respetar los mandatos de la ley.

Es obligación constitucional la que tiene el municipio de coordinar sus políticas públicas con las políticas generales del Estado, pero si no tiene un régimen jurídico tributario municipal adecuado no puede cumplir con esta obligación constitucional, porque no tiene recursos financieros adecuados para garantizar el desarrollo de los mismos por lo que no puede coordinar su política con la política general del Estado tal como lo desarrolla el programa de municipios para el desarrollo local: —El Municipio, como parte del Estado, Tiene la obligación de coordinar su política con la política general del Estado y las Políticas Públicas.¶¹⁴

El programa de municipios para el desarrollo define las finanzas municipales como: —Los recursos propios del municipio que es administrado por la autoridad municipal, que está comprendido por los ingresos propios del municipio y la aportación que recibe del organismo Ejecutivo y y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines.¶¹⁵ Al definir gobierno municipal se deben de establecer los mecanismos que este tiene para captar recursos financieros a lo que el programa de municipios para el desarrollo local establece como: -Son el conjunto de recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propio o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines.¶¹⁶

¹³ Mejía Maya, Ignacio. *Op. cit.* Pág. 29.

¹⁴ Programa de municipios para el desarrollo local. *Op. cit.* Pág. 13.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.* Pág. 7.

Por ende, en virtud de todos los conceptos y normas que se han desarrollado, en conclusión: si la recaudación tributaria de un municipio es deficiente y no existe una administración transparente, y si sumado a esto el régimen tributario municipal no favorece el desarrollo del municipio, será necesario para optimizar el desarrollo del municipio cambiar ese régimen tributario municipal y eso pasa por crear un Código Tributario Municipal, para fortalecer el desarrollo del municipio. El impacto social que causaría en la sociedad la creación de un Código Tributario, sería positivo en virtud de que la administración municipal podría ser fiscalizada socialmente y la recaudación tributaria municipal tendría sustento legal propio, y para poder cumplir con el objetivo de la monografía a desarrollar, resulta imperativo hacerse el siguiente cuestionamiento ¿Cuál es el ordenamiento jurídico aplicable al régimen tributario municipal en función del desarrollo del municipio? Dicho cuestionamiento se responderá a lo largo de la investigación y como resultado de la misma, se podrán hacer las recomendaciones necesarias a fin de que la situación financiera no sea un obstáculo con el fin de que los municipios puedan cumplir su mandato y garantizar el desarrollo de sus habitantes.

CAPÍTULO 1

ESTADO

La noción de Estado es una de la más complejas y controvertidas en el ámbito de las ciencias jurídicas, políticas y sociales en general, tanto desde el punto de vista de su origen como de su naturaleza y fines. ¿Qué es el Estado?, ¿Cuáles son los principios que deben inspirarlo? A estas preguntas, son variadas las respuestas dadas por expertos. Por ejemplo, para algunos autores, tal es el caso de Roberto Díaz se puede decir que: —El Estado es un organismo natural, semejante a los organismos biológicos; para otros es un alma nacional o espíritu popular; son muchos quienes los consideran una mezcla de diferentes elementos (territorio, hombres y normas, hay quienes ven en él un sistema de normas; quienes se lo explican como la personalidad jurídica de la nación, etc. Lo importante, sin embargo, es plantearse la cuestión del Estado desde el punto de vista histórico.¹⁷

Este mismo autor, hace ver que contrario a la creencia general, el Estado no ha existido siempre. Históricamente, nos señala que: —el hombre primitivo, agrupado en gens, tribus y conjunto de tribus, eligió libremente a sus dirigentes y les confió la tarea de organizar el trabajo en común, vigilar la observancia de las costumbres establecidas, aspectos religiosos y defender a los miembros de la agrupación social. Los dirigentes no dispusieron de medios de fuerza independientes de su propia comunidad, para ejercer la autoridad con la que habían sido investidos, reduciéndose su poder siempre al ejercicio de una autoridad moral.¹⁸

1.1. Antecedentes

Determinar el origen del Estado específicamente es dificultoso, debido a que este se fue originando por la necesidad de agrupamiento y convivencia de las personas para poder desarrollarse a plenitud de una manera más sencilla.

¹⁷ Díaz, Roberto. *Manual fundamentos de derecho*. Guatemala, Guatemala, Ed. Serviprensa, 1977. Pág. 19.

¹⁸ *Ibid.*

Para Gutiérrez y Chacón: —La necesidad de las personas de agruparse fue la que originó las bases de la sociedad. Las familias en un inicio estaban conformadas por grandes grupos de personas, por lo que poco a poco se fueron creando los clanes. Los clanes eran varios grupos de familias que conformaban una tribu y que tenían varios aspectos en común, en el transcurso de la historia los grupos fueron aumentando, creciendo y principalmente evolucionado a través de la historia política hasta llegar a lo que actualmente se conoce como Naciones-Estados.¹⁹

Los elementos que integran el Estado según lo expresado por Herrarte son: —La población, el territorio y la organización, y que existieron y fueron reconocidos por primera vez en la tribu sedentaria; aunque en la horda y en el clan existía cierta forma de organización política.²⁰

Continuando con la exposición de Gutiérrez y Chacón, quienes expresan que: -En la Antigua Grecia nacen las primeras Ciudades-Estados, Grecia que estaba rodeada de pequeñas ciudades, se fue convirtiendo cada una de ellas en pequeñas Ciudades-Estados, respetándose unas con otras y reconociendo sus vínculos y relaciones culturales entre ellas.²¹

Por otra parte, Beltranena indica: —Desde la antigüedad existían grupos y elementos que conforman al Estado, como se conocen en la actualidad. En ese sentido, se reafirma el hecho que el hombre es un ser eminentemente social que encuentra su realización en la convivencia con los demás.²²

El Estado, como figura ha evolucionado, se encuentra en constante cambio, en la antigüedad los grupos de poder se encontraban ligados por el parentesco y principalmente con el patriarca, todo eso evolucionó hasta llegar al Estado como el

¹⁹ Gutiérrez de Colmenares, Carmen María y Josefina Chacón de Machado. *Introducción al derecho*. 3ª. ed., Guatemala, Guatemala, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar, 2004. Pág. 2.

²⁰ Herrarte, Alberto. *Los fundamentos del estado de derecho*. Guatemala, Guatemala, Ed. Tipografía Nacional, 1995. Pág. 21.

²¹ Gutiérrez de Colmenares, Carmen María y Josefina Chacón de Machado. *Op. cit.* Pág. 2.

²² Beltranena Valladares de Padilla, María Luisa. *Lecciones de derecho civil*. Tomo I, 4ª. ed., Guatemala, Guatemala, Ed. YAF Multiservicios, 2001. Pág. 3.

que se conoce hoy. Las principales características del Estado moderno se encuentran basadas en: —El rey y la nobleza, monarquías absolutas, aunque también existía el dualismo de Estado-iglesia ambos tenían un gran poder sobre el pueblo, en esta época de la historia se desliga este dualismo a través de las reformas protestantes, posteriormente la iglesia ya no estuvo ligada directamente al Estado y prosiguió en el sendero únicamente de la religión y la espiritualidad, el dualismo también del Rey-nobleza acaba con la absorción del poder feudal a manos del rey.²³

Posteriormente cobró fuerza el derecho inherente a cada persona, como persona moral y libre ante el gobierno y las acciones de los opositores que tratan de reafirmar los principios democráticos contra el poder divino que establecido por los monarcas o emperadores.

Conforme a Krader: —El Estado Nación se fue formando a través de las monarquías absolutas que poco a poco fueron conquistando otros territorios dando paso a esto a delimitar más su territorio, y que toda la población tuviera costumbres, idiomas etc.; homogéneos; el Estado-Nación constituye el Estado moderno, y fue el inicio del dualismo entre el rey y el pueblo, el poder del pueblo toma más autoridad frente al rey al suceder las revoluciones Inglesa, Norteamericana y Francesa, posteriormente a ello el pueblo saldría triunfante al determinar de que la nación es una e indivisible y que el poder y la soberanía radica en el pueblo.²⁴

1.2. Definición

El Estado, como lo define Cabanellas: —Es el conjunto de los poderes públicos; territorio, dominio o país que pertenece a un poder soberano.²⁵ Para Antokoletz es: —El conjunto de familias establecidas en un territorio fijo, que obedecen a un

²³ Herrarte, Alberto. *Op. cit.* Pág. 22.

²⁴ Krader, Lawrence. *La formación del Estado.* Barcelona, España, Ed. Labor, S.A., 1972, Pág. 15.

²⁵ Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental.* 18ª. ed., Buenos Aires, Argentina, 2006. Pág. 153.

gobierno común y que tiene como fin hacer respetar la independencia colectiva y bienestar de cada uno de los miembros.²⁶ Por su parte García Máynez indica que: —Es el pueblo que se haya establecido en un territorio bajo su propio gobierno soberano. Es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.²⁷

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 140, caracteriza al Estado de Guatemala como libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades.

En conclusión, se puede afirmar que el Estado es un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado permanentemente sobre un territorio determinado, sujeto al poder soberano del pueblo, que crea, define y aplica un ordenamiento jurídico, que estructura los órganos estatales, cuya actividad va dirigida a obtener el bien común, garantizando los derechos de sus componentes, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados. Siendo sus elementos, por orden de importancia, población, territorio y gobierno, y que es en el primero de ellos en donde radica la soberanía, la cual es delegada por el pueblo para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

1.3. Clases de estado

Los sistemas de gobierno, se refieren a los diferentes modos o formas de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de estos poderes entre sí. Las formas de Estado, se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad.

1.3.1. Estado constitucional

²⁶ Antokoletz, Daniel Víctor. *Tratado de derecho constitucional y administrativo*. Buenos Aires, Argentina, Ed. La Facultad, 1933. Pág. 6.

²⁷ García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio de derecho*. 50ª. ed., México D. F., México, Ed. Porrúa S. A., 2000. Pág. 98.

El Estado Constitucional de Derecho, es aquel Estado que se regula y que se encuentra regido bajo las normas legales bajo el imperio de la ley, principalmente, la ley suprema que deben de tener todos los Estados democráticos siendo esta la Constitución, base de todas las demás y que en ella están regulados derechos tan fundamentales inherentes a la persona como el derecho a la vida, a la libertad y salud, entre otras.

Serra Rojas indica: —El Estado no puede existir sin el Derecho ni el Derecho sin el Estado, no puede existir uno independiente del otro, en la misma línea.²⁸ El mismo autor cita a Groppali indicando que: —Ni el Derecho es una cosa que existe fuera o encima del Estado, ya que a través del derecho el Estado se organiza y manda, por otra parte el Estado no puede obrar independientemente del Derecho ya que a través de este se forma y manifiesta su propia voluntad.²⁹

Continuando con la exposición de Serra Rojas, quién considera que: —El Estado es una organización hecha por los hombres para los hombres, pero aun así el Estado no significaría nada si no contara con la presión y con el apoyo de grupos de presión, la tensión de la sociedad y la opinión pública en general³⁰; así mismo mencionaba que si un Estado se condujera o se regulara únicamente con un sistema de leyes, esto no sería suficiente ya que según Serra Rojas se necesitaba un sistema valorativo, a diferencia de Kelsen con la Teoría Pura del Derecho, los poderes o estados más despóticos y tiranos que han existido, han sido protegidos o investidos con la ley, no solo conferirían una estabilidad a tal sistema.

Así continúa señalando Serra Rojas: —Dos extremos de los Estados Tiranos, la ley les confiere cierto poder para seguir realizando su ejercicio siendo estos el famoso

²⁸ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. 11ª. ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 1990. Pág. 330.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Código de Hammurabi grabado en piedra, en las que aparecía el rey recibiendo las leyes de Dios, en el año 1950 antes de Cristo, y la dogmática alemana y sus leyes técnicas no superadas por ningún otro Estado, y que fueron instrumento legitimador de la barbarie Hitleriana en el año de 1933 – 1945 después de Cristo.³¹

El mismo autor, citando a Del Vecchi, expresa que: -Basta observar que toda sociedad tiende a establecer su propio Derecho; y así también tienen carácter jurídico las organizaciones del tipo familiar, anteriores al Estado, aunque independientes de él y acaso también adversas al mismo así como otras que incluso trascienden los límites del Estado mismo.³²

Como lo establece Andrés Serra Rojas: —El Estado Constitucional de Derechos es una organización basada principalmente en la Constitución, y por ende existen una serie de instituciones encargadas de velar por el mandato constitucional, y así poder mantener el equilibrio del Estado buscando el respeto y la protección de los Derechos Humanos.³³

Serra Rojas, en relación al Estado Constitucional de Derecho indica que este: —Se conforma básicamente por tres elementos el Estado, el Estado de Derecho y el Constitucionalismo. El Estado Constitucional de Derecho supone la existencia de un sistema jurídico fundamentado en una constitución, la cual contiene un sistema de garantías y la organización del Estado bajo el principio de separación de funciones; así mismo se caracteriza por el imperio de la ley como se denota anteriormente, el principio de división de poderes, el mantenimiento al régimen de la administración, y en relación a los Derechos Humanos el reconocimiento por ir plasmadas en la constitución, a nivel nacional e internacional, los derechos fundamentales del hombre.³⁴

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* Pág. 325.

El Estado es un orden compuesto por el derecho, pero debe concebirse como un todo, se puede indicar que las relaciones entre el poder, el orden jurídico y el Estado, se puede definir como: —El Estado es un orden integrado por el Derecho, pero debe concebirse como unidad, como totalidad, como fuerza integradora. El Derecho es la función específica del Estado, es la diferencia que debe existir entre el elemento ordenador y el elemento ordenado³⁵; el Estado de Derecho para desarrollarse a plenitud o para el ideal cumplimiento de sus funciones o de su finalidad de la mejor forma, requiere de instituciones firmes, siendo las principales las del Organismo Judicial, Legislativo y Ejecutivo, las cuales son el fundamento para todas las demás, así mismo que sus poderes sean independientes como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 141, en el cual preceptúa que es prohibida la subordinación entre ellas, así mismo deben ser respetadas y fuertes, coordinadas entre sí para ejercer de mejor manera la ley y sus fines de convivencia social, y su aplicación efectiva y coactiva cuando es violada alguna ley, todo esto solo con un fin, el bien común.

Según Dermizaky: —El Estado de Derecho se refiere a que tanto gobernantes como gobernados se someten al imperio de la ley, el Estado también a su vez se reconoce y acepta estar bajo los efectos de la ley.³⁶ El mismo cita a León Duguit, indicando: —Poco importa la noción que se tenga del estado, su actividad está limitada por un derecho superior a él, que le impone deberes.³⁷

Laveaga, indica que: -Los indicadores de la existencia de un Estado de Derecho son: que exista un consenso básico acerca de las estructuras normativas que la sociedad desea y pueda vivir; que se respete la vida; que las personas tengan derecho a la seguridad; que exista igualdad de derechos; que se reconozca el derecho a la propiedad privada; que exista libertad de opinión; que se respete la

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Dermizaky, Peredo, Pablo. *Estado de derecho y buen Gobierno*. Santiago, Chile, Ed. Red Ius et Praxis, 2006. Pág. 145.

³⁷ *Ibid.*

libertad de asociación; que exista elección periódica como base para la autoridad del poder público; que se elaboren instrumentos jurídicos, leyes y reglamentos que reflejen el consenso básico.³⁸

En conclusión, el Estado Constitucional de derecho se refiere a aquel Estado que se encuentra sujeto a leyes constitucionales creadas por el poder constituyente, con el objetivo de mejorar todas las necesidades, o diferendos que resulten de la convivencia social, para alcanzarlo necesita de instituciones idóneas y fuertes, que trabajen por medio de una independencia de poderes y transparencia entre cada una de ellas, haciendo respetar y cumpliendo siempre con las funciones establecidas por la ley.

1.3.2. Estado social de derecho

Para Montenegro: —La República de Platón en donde se esquematiza por primera vez los conceptos de justicia y de distribución igualitaria de la riqueza en un Estado Social.³⁹

Según Polanyi: —El Estado democrático y social tuvo sus inicios en la revolución de París en 1848; iniciaron así las demandas por parte de los socialistas y apoyadas por los constitucionalistas en donde demandaban el reconocimiento al derecho de trabajo, en virtud de esto tanto los socialistas como los conservadores en acuerdos previos acordaron impulsar el modelo de Estado democrático y social.⁴⁰

El mismo autor indica que: —En el Estado Democrático Social, se incluye la protección del individuo, y sus derechos de participación política, así como varios sistemas y mecanismos de distribución de la riqueza a través del salario, el

³⁸ Laveaga, Gerardo. *La cultura de la legalidad*. México D.F., México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000. Pág. 41.

³⁹ Montenegro, Walter. *Introducción a las doctrinas político económicas*. México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001. Pág. 89.

⁴⁰ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. México D.F., México, Ed. Juan Pablos Editor, 2009. Pág. 49.

ejercicio de los derechos colectivos así como todas las prestaciones en general; una de las características del Estado Democrático Social, es la vinculación entre los contenidos sociales, así mismo una gran participación ciudadana, respecto que debería ser natural en las democracias.⁴¹

De lo anterior se puede afirmar que el nacimiento del Estado Democrático Social se derivó de tres elementos, los desórdenes sociales producidos por la rapidez del proceso de industrialización y modernización de las sociedades; el apogeo del movimiento socialista y la elaboración de la doctrina social de la iglesia.

1.3.3. Estado democrático de derecho

Millán y Morán indican que: —Aristóteles se refiere a esta forma de gobierno, desde el punto de vista cuantitativo que es válida, pero que es necesario atender, en relación a su funcionamiento efectivo. Abraham Lincoln define la democracia, como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.⁴²

Las personas deben ser partícipes de la creación del ordenamiento jurídico para que exista el Estado de Derecho, aunque se pueda realizar en otros tipos de Estado, el democrático es el óptimo, debido a que es el método que no preserva el error, si se puede equivocar en varias ocasiones, pero a diferencia de los demás tipos, la forma de rectificar es más fácil; por tal razón se puede indicar que solo en una democracia puede realizarse plenamente un Estado de Derecho.

Serra Rojas indica que: —Cada forma de gobierno puro existe en contraposición una forma de gobierno impura, en el caso de la Democracia la forma de gobierno impura sería la Demagogia y es el sistema de gobierno que no se sustenta en la ley ni sus instituciones, y que utiliza esos cargos públicos, para fortalecer el poder autoritario, así como utilizan sus cargos para encubrir sus propios intereses, y por

⁴¹ *Ibid.* Pág. 48.

⁴² Millán, Jorge Benedicto y María Luz Morán. *Sociedad y política: temas de sociología política*. 2ª. ed., Madrid, España: Ed. Alianza, 2009. Pág. 231.

ende en la demagogia no podría existir un Estado de Derecho.¶⁴³

1.3.4. Estado con monarquía constitucional

Sobre la monarquía y la república, Nicolás Maquiavelo, en su obra *El Principie* realizó una clasificación bipartita de las formas de gobierno, afirmando que: —Todos los Estados, son repúblicas o son principados. La doctrina moderna fue influenciada por Maquiavelo. Jellinek, clasifica las formas de gobierno: en monarquía y república. Hans Kelsen distingue las formas de gobierno en autocracia (uno es el que gobierna) y democracia (El gobierno se realiza por varias personas), con fundamento en el número de sujetos que participen en la producción de las normas jurídicas.¶⁴⁴

Los autores que sucedieron a Maquiavelo continuaron clasificando las formas de gobierno en monarquía y república. Dichas clasificaciones generales admiten subdivisiones de acuerdo con la estructuración especial que se haga de las mismas, como las que a continuación se describen:

- a) La monarquía: Es el tipo de gobierno típico de un individuo. El poder se encuentra en la figura de una sola persona, el monarca o el Rey. No es el único caso en que el poder es ejercido por una sola persona; aunque es la forma típica del gobierno monárquico y conlleva una tradición histórica reforzada por su carácter hereditario.
- b) La monarquía electiva: En la monarquía electiva, el gobernante es electo en alguna forma, como en el caso del Estado de El Vaticano, en el que el papa es electo por los cardenales.
- c) Monarquía absoluta o constitucional: -En la monarquía absoluta, el rey se encuentra colocado en una situación superior a la constitución, es el único titular de la soberanía. En la monarquía constitucional, el rey se encuentra

⁴³ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* Pág. XV.

⁴⁴ León, Baldomero Oliver. *Monarquía y Estado constitucional: La institución monárquica en el proceso de consolidación del Estado constitucional.* Madrid, España: Ed. Tecnos, 2002. Pág. 36.

sujeto a las disposiciones constitucionales, está bajo la ley y además de él existen otros órganos que ejercen la soberanía.⁴⁵ La monarquía puede ser constitucional pura, si el rey ejerce de manera directa la soberanía, o bien puede ser parlamentaria, cuando el ejercicio de la soberanía recae en los ministros designados por el parlamento y que son responsables ante el mismo, tal es la situación de Inglaterra.

- d) La república: El Estado se atribuye a una sola persona o a un conjunto y se designan en forma restringida, que es la electiva.

1.3.5. Estado de derecho

El Estado de derecho, según lo entiende Bobbio es: —Un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder.⁴⁶

Profundizando en el Estado de derecho, es una parte integrante, propia de la doctrina liberal, todos los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal. Los más importantes son: —a) el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo o más exactamente del gobierno al que corresponde el poder ejecutivo de parte del parlamento al que toca en última instancia el poder legislativo y la orientación política; b) el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes; c) una relativa

⁴⁵ Delgado de Cantú, Gloria M. *México: Estructuras política, económica y social*. México D.F., México: Ed. Alhambra Mexicana, 1996. Pág. 78.

⁴⁶ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. Trad. de José F. Fernández Santillán, 2ª. ed., México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993. Págs. 17-18.

autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central; d) un poder judicial independiente del poder político.⁴⁷

1.4. Elementos y características del estado

A pesar de que no hay acuerdo entre los autores acerca de cuáles deben ser los mismos, para efectos de este trabajo se sigue el criterio que divide los elementos del Estado en -externos: integrados por el elemento humano, pueblo o población y el territorio; e internos: integrados por el poder político, poder público o autoridad.

- a) Elementos externos o materiales: A los elementos externos, que son el elemento humano o población y el territorio, se les conoce también con la denominación de elementos materiales, porque tienen una existencia física, material.
- b) La población: La población está integrada por el conjunto de seres humanos que habitan dentro de las fronteras territoriales de cada Estado. Población como concepto público administrativo, es el conjunto de individuos sujetos al Estado por su imperio que regula la vida jurídica social. En la base del Estado, formando su substrato, encontramos un grupo de hombres, seres racionales y libres, dotados de vida, que tienen fines específicos.
- c) El territorio o elemento físico del estado: Se ha indicado que el elemento humano es la base o fundamento de la sociedad humana, pero ésta necesita de un espacio físico para el cumplimiento de sus necesidades y fines, y así encontramos el segundo elemento primordial para la existencia del Estado, el territorio, el cual suele definirse como la porción del espacio en el que aquel ejercita su actividad jurídica, económica y social.

⁴⁷ *Ibid.* Pág. 20.

d) Elementos internos: Dentro de éstos se tienen, principalmente:

- El poder político, público o autoridad: Los elementos internos, a la inversa de los elementos externos, no los podemos ver físicamente, son abstractos, **ideales**. La finalidad propia del Estado es el bien público temporal. El cual sólo puede lograrse por medio de la actividad de todos los individuos y todos los grupos que integran el Estado, actividad que debe ser coordinada por el Estado para que no sea desviada y pueda conseguir el objetivo que agrupa a todos los individuos sin excepción. Sin embargo, en esta sociedad universal y necesaria, el Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir la autoridad. En esta forma establecemos la necesidad de una institución gobernante en el Estado, la misión coordinadora del Estado implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones, para ello necesita tener Poder. La realización del bien público hace necesaria la existencia de una autoridad. Quien dice autoridad, dice poder, la autoridad para gobernar necesita de la fuerza material que le permita llevar a efecto obligatoriamente sus decisiones, pero esa fuerza debe estar encaminada hacia los fines del Estado, que, en su aspecto de autoridad, debe dictar órdenes en vista del bien público. El elemento autoridad o poder público, se desarrolla en el Estado desde dos puntos de vista: el gobierno y la administración.
- El Gobierno: Como forma de desarrollar en el Estado la autoridad o poder público, encontramos el gobierno, que es fundamentalmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a los individuos humanos. Su misión principal es dar órdenes, que, naturalmente no deben ser arbitrarias, sino dirigirse hacia la satisfacción del bien común. Como uno de los dos aspectos formales de la autoridad, se manifiesta concretamente en las decisiones de carácter general, para todo o para determinado grupo en forma abstracta, a

través del derecho positivo, leyes, reglamentos, jurisprudencia, o en las decisiones de carácter particular, tomadas en vista de casos concretos que la autoridad resuelve dirigiendo la marcha del Estado, a través de las sentencias, las concesiones administrativas y en general los actos administrativos en sentido estricto.

- La administración: Es el otro aspecto de la autoridad, y se dice que administrar es proveer, por medio de servicios, a la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público. La autoridad en el aspecto de administración tiene diversas tareas por realizar, en primer lugar debe hacer la selección de los intereses que merecen ser administrados, delimitar el campo en el que habrá de desarrollar su función de administración, y en segundo lugar, seleccionado el campo o intereses a ser administrados, debe organizar los servicios encargados de administrar esos intereses, estimulándolos y controlándolos en sus funciones, pero no solo debe organizar los servicios sino debe vigilar también la coordinación de los mismos para que no obstante la diversidad de intereses a que se dirija, tome en cuenta que todos ellos se han de enfocar hacia la realización del bien público puro y simple.

Debe tenerse presente la función de administrar no la de gobernar, porque la administración se refiere a cosas y el gobierno se dirige en forma directa hacia las personas.⁴⁸

1.5. División administrativa del Estado

La administración pública en Guatemala, es la administración del Estado de Guatemala, el cual dentro de su régimen político adopta el de la división de organismos, de conformidad con los artículos 140 y 141 de la Constitución Política

⁴⁸ Ibid. Pág. 14.

de la República de Guatemala, lo que permite construir la estructura de la administración pública de la manera siguiente:

- a) Organismo Legislativo: Está formado por el Congreso de la República de Guatemala, su principal atribución es la de crear y derogar las leyes, y se encuentra integrado por los diputados. Su base legal está regulada principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos del 157 al 181, y por su propia ley denominada Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto número 63-94 del Congreso de la República). Los principales órganos del Organismo Legislativo son: El Pleno; la Junta Directiva; la Presidencia; la Comisión Permanente; la Comisión de Derechos Humanos; las Comisiones de Trabajo; las Comisiones Extraordinarias y las Específicas; y la Junta de Jefes de Bloque.

- b) Organismo Ejecutivo: Es el organismo principal de la administración pública por eso le está encomendada la función administrativa preferentemente, también realiza la función política o de gobierno. Su denominación proviene de una de sus atribuciones primordiales: ejecutar las leyes del país, o sea, hacer que las mismas se cumplan. Su base legal se encuentra regulada principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos del 182 al 202 y por la ley denominada Ley del Organismo Ejecutivo.

Por estar adecuado a un sistema republicano presidencialista se encuentra integrado por: Presidencia de la República; Vicepresidencia de la República; Secretarías de la Presidencia; Ministerios de Estado; Viceministerios de Estado; Direcciones Generales; Gobernaciones Departamentales; y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Alrededor del Organismo Ejecutivo, giran otras entidades u órganos estatales que no son parte del poder central, pero que se

ubican dentro de la administración pública, están son las denominadas instituciones descentralizadas y autónomas.

- c) Organismo Judicial: Está formado por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de justicia establecidos por la ley, su principal atribución es ejercer la función jurisdiccional que consiste en la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, es decir, en la facultad que tiene el Estado a través de sus órganos respectivos de administrar justicia y aplicar la ley a casos concretos. Se encuentra integrado por los magistrados y jueces. Su base legal está regulada principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos del 203 al 222, en su propia ley denominada Ley del Organismo Judicial.

Existen tres tipos de unidades las que componen la estructura orgánica del Organismo Judicial:

- a) Las unidades con función judicial (Jurisdicción Ordinaria): Corte Suprema de Justicia, Salas de la Corte de Apelaciones de los Ramos Civil y Penal, Juzgados de Primera Instancia de los Ramos Civil y Penal, Juzgados de Paz de los Ramos Civil y Penal (Juzgados Menores).
- b) Las unidades con función judicial (Jurisdicción Privativa): Tribunales de Amparo, Tribunales de Exhibición Personal, Tribunal de Conflictos de Jurisdicción. Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Juzgados de Trabajo y Previsión Social. Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunales de Familia, Tribunales de Primera y Segunda instancia de Cuentas, Tribunal y Juzgados de Menores, Juzgados de Ejecución y Tribunales del Ramo Mixto.
- c) Las unidades con función administrativa: Actualmente están organizadas bajo un sistema gerencial, y, en general, comprende: Corte Suprema de

Justicia, Secretaría de la Corte Suprema de Justicia, Presidencia del Organismo Judicial, Secretaria de la Presidencia, Asesoría Jurídica, Auditoría Interna, Supervisión General de Tribunales, Instituto de Capacitación Institucional, Gerencia General, Equipo Gerencial, Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, Secretaría de Información Institucional, Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa y Gerencia de Comunicación Social. Entre otros se encuentran: Archivo General de Protocolos. Archivo General de Tribunales, Registro de Procesos Sucesorios e inscripción de Abogados, Centro Administrativo de Gestión Penal, Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia, Escuela de Asuntos Judiciales, Centro de Mediación y Conciliación del Organismo Judicial.

A los tres Organismos del Estado se les denomina órganos principales o primarios, puesto que son los de mayor relevancia dentro de la estructura estatal. Entre los mismos no debe existir subordinación, sino una recíproca coordinación y colaboración. En su conjunto forman la administración del Estado de Guatemala. Por otro lado, también existen otros órganos paralelos e independientes a los tres Organismos del Estado, denominados órganos especiales, secundarios o de control, los cuales cuentan con un fundamento constitucional y leyes propias que los instituyen y regulan. Sus funciones esenciales son el dar consulta o asesoría a los Organismos del Estado, o bien, prestar el control político y jurídico de la legalidad y juridicidad de los actos realizados por los mismos. Estos son:

- a) El Tribunal Supremo Electoral: Artículo 223 de la Constitución Política de la República y Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente).
- b) La Contraloría General de Cuentas: Artículos 232 al 236 de la Constitución Política de la República y Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto número 31-2002 del Congreso de la República).
- c) El Ministerio Público: artículo 251 de la Constitución Política de la República

y Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto número 40-94 del Congreso de la República).

- d) La Procuraduría General de la Nación: Artículo 252 de la Constitución Política de la República y Decreto número 512 del Congreso de la República.
- e) La Corte de Constitucionalidad: Artículos 268 al 272 de la Constitución Política de la República y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente).
- f) La Procuraduría de los Derechos Humanos: Artículos 274 y 275 de la Constitución Política de la República y Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto número 54-86 del Congreso de la República).
- g) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Artículo 221 de la Constitución Política de la República.

CAPÍTULO 2

PODER TRIBUTARIO

En Guatemala, según lo establece el artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala: —La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por un pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.¶ y entre sus atribuciones, como lo preceptúa la Constitución Política guatemalteca, en el artículo 171, están las siguientes: —Corresponde también al Congreso: a) Decretar, reformar y derogar leyes; (...) c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación (...)¶ es decir que le corresponde únicamente al Congreso la imposición de tributos, lo cual establece claramente el principio de legalidad en materia tributaria.

Es evidente que el sistema de división de poderes que actualmente se utiliza en Guatemala está lejos de ser perfecto; ya que uno de los objetivos de este sistema es que ninguno sea superior al otro; que entre ellos se fiscalicen y se controlen, tratando éstos de cumplir con el principio de frenos y contrapesos, el cual es indispensable que se sostenga, manteniendo cada organismo independencia y siendo controlador uno del otro. Actualmente, en Guatemala, este principio ha quedado en el olvido, pues es una de las desventajas de poseer un gobierno imperante proveniente de un solo partido político, pues se ha suscitado un tráfico de influencias en forma desmedida. Es muy probable que quien tenga el poder económico, tenga el poder político, lo que significa que el sistema así lo permite y los funcionarios o empleados del Estado lo toleran y lo hacen parte de su labor. Esto se manifiesta en todas direcciones, en especial en el Congreso de la República, ya que es la fuente de creación de leyes. Dicho principio también se encuentra consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual literalmente estipula: —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. Dicho artículo enfatiza que son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo.

Así mismo, indica que 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. Según esta norma constitucional, los arbitrios son creados única y exclusivamente por el Congreso de la República y no puede ninguna otra persona o entidad atribuirse la facultad jurídica de crear arbitrios, pues este acto es inconstitucional y nulo de pleno derecho.

2.1. Definición de poder tributario

Suing indica que: —Es la potestad jurídica del Estado y de otros entes públicos menores, territoriales e institucionales, de establecer tributos con respecto a personas o bienes que se encuentran en su jurisdicción. Significa la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción; su límite lo marcan los principios del poder tributario. ⁴⁹

López, Establece que: —Es la potestad que tiene el Estado de crear e imponer tributos sobre los contribuyentes. ⁵⁰

⁴⁹ Henao Hidrón, Javier. *El poder municipal*. 10ª. ed., Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 2000. Pág. 38.

⁵⁰ Suing Nagua, José. *Gobiernos autónomos descentralizados*. Loja, Ecuador, Ed. UTP, 2010. Pág. 71.

Por lo que el poder tributario se manifiesta con la imposición legal de los tributos y también con el poder de dictar disposiciones que coadyuvan o hacen posible su establecimiento. De ahí que el contribuyente, no sólo haya de satisfacer el impuesto, sino que tenga que declarar, informar y soportar la acción de la Administración.

Las normas constitucionales y ordinarias son el fundamento del poder tributario, pues es creado a través de la ley, según lo que establece el artículo 239 constitucional, que determina que el Congreso de la República es el único ente facultado para imponer cargas tributarias a los ciudadanos, y dice así: —Artículo 239. Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar los 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 la recaudación... 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 concretaría a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.¶

2.2. Características

A continuación, se enumeran las características esenciales que componen al poder tributario, se analiza cada una de ellas citando a los diversos autores que hablan del tema.

2.1.1. Originario

Albiñana, define al poder originario como: —La potestad originaria para establecer

los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.⁵¹ Es decir, el Estado puede establecer directamente los tributos al amparo de este precepto constitucional. Por ello se llama originaria a su potestad tributaria y le es atribuida con carácter de exclusiva.

Por su parte de la Garza, indica en que: -La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado ya que este es el único ente público con facultad propia para crear tributos, es originario cuando nace originariamente de la Constitución.⁵²

Así mismo Pugliese, establece que es originario: -Porque el poder tributario le corresponde al Estado ya que este posee soberanía tributaria. El Estado es, pues, el titular del poder tributario y puede en determinados casos ceder la imposición sobre determinados bienes o actividades a otros entes de menor cuantía (Provincia, Municipio, Organismos autónomos, etc.) en definitiva la soberanía es un aspecto muy importante del poder originario ya que es la manifestación de sus funciones dirigidas al logro de finalidades nacionales y la tutela de los intereses colectivos individuales.⁵³

Por el contrario, Pérez Royo establece que: —La caracterización del poder tributario del Estado como originario carece casi totalmente de efectos jurídicos. Su significado hay que buscarlo más bien en el ámbito simbólico-político.⁵⁴

2.2.2. Irrenunciable

En ningún momento el Estado puede renunciar del ejercicio del poder tributario ya

⁵¹ Albiñana García- Quintana, Cesar. *Sistema tributario español y comparado*. Alicante, España, Ed. Ice, 1992. Pág. 138

⁵² De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*. México D.F., México, 2008. Pág. 209.

⁵³ Pugliese, Mario. *Instituciones de derecho financiero derecho tributario*. México D.F., México, Ed. Fondo De Cultura Económica, 1939. Pág. 50.

⁵⁴ Pérez Royo, Fernando. *Derecho financiero y tributario, Parte general*. 11ª. ed., Madrid, España, Ed. Civitas, 2001. Pág. 48.

que sin este no podría subsistir, porque carecería de los recursos económicos que tiene la facultad de obtener para realizar y cumplir con sus funciones. Carrasco Iriarte lo expresa de la siguiente forma: —El Estado no puede desprenderse de ese atributo esencial, pues sin el poder tributario no podrá subsistir.⁵⁵ Además Blanco menciona que: -Debido a que el Poder Tributario se manifiesta en la ley y la ley se concibe como la expresión de la conciencia colectiva, la exigencia de los tributos resulta ser inevitable, sin que sea una opción para el Estado renunciar a esta exigencia.⁵⁶

Giuliani Fonrouge, establece lo siguiente: —El Estado no puede desprenderse de un tributo esencial, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir: es como el oxígeno para los seres vivientes.⁵⁷ Evans y Evans, hacen referencia a esta característica estableciendo que: —El poder de imponer tributos para cumplir los fines del Estado no admite ser renunciado en forma alguna en favor de un particular.⁵⁸ Además señalan que: —La verdadera justificación del carácter de irrenunciable de la potestad tributaria está en el deseo de conseguir una mejor justicia distributiva a la hora de hacer efectivo el reparto de la carga impositiva.⁵⁹

Es evidente que el Estado en ningún momento puede renunciar al ejercicio de su Poder Tributario, ya que sin este no podría obtener los recursos económicos necesarios para subsistir, y se estaría al privando de la facultad inherente que posee para lograr la obtención de los tributos, que le son vitales para cumplir con la realización de sus fines y funciones.

⁵⁵ Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho fiscal I: Aspectos generales de las contribuciones e impuestos federales*. 6ª. ed., México D.F., México, Ed. Iure editores, 2008. Pág. 17.

⁵⁶ Blanco Ramos Ignacio. *Derecho tributario: Parte general y legislación española*. Barcelona, España, Ed. Ariel, 1973. Pág. 24.

⁵⁷ Giulliani Fonrouge, Carlos. *Derecho financiero*. 3ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 2006. Pág. 284.

⁵⁸ Evans de la Cuadra, Enrique y Eugenio Evans Espineira. *Los tributos ante la constitución*. Santiago, Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1997. Pág. 18.

⁵⁹ *Ibid.*

2.2.3. Imprescriptible

El poder tributario es permanente, característica que va estrechamente unida con la imprescriptibilidad tal como lo ilustra Blanco: —El Poder Tributario no prescribe con el paso del tiempo y por ello no puede considerarse que el ente público haya hecho dejación de su derecho por no haberlo ejercido. Otra cosa es la prescripción de los tributos, derechos o acciones que, en ejercicio del poder tributario, establece la Ley en favor de la Hacienda, si bien en este caso debe hablarse más bien de caducidad del derecho al cobro que de prescripción del tributo.⁶⁰

Al hablar de prescripción se deduce que por el tiempo que ha transcurrido y por la variación de algunas condiciones previstas se extingue una acción. Es evidente que la facultad del poder tributario es inherente a la existencia del Estado y por su misma naturaleza no puede prescribir.

2.1.4. Territorial

Blanco, indica que el poder tributario tiene la característica de ser territorial: —La soberanía política y, naturalmente también tributaria, se refieren a un territorio determinado: es del Estado, que es al que alcanza la soberanía. Y, al ser el poder tributario consecuencia de la existencia de la soberanía, es claro que su delimitación territorial ha de ser exactamente la misma. Aclarada esta cuestión fundamental, habrá que considerar para cada caso concreto si el poder tributario ha de exigirse en función de la nacionalidad, el domicilio, la estancia, las actividades lucrativas, etc. Es decir, cual ha de ser la manifestación vital que ha de servir de fundamento de cada tributo.⁶¹

Esta característica es importante ya que permite delimitar el ejercicio del poder tributario por parte del Estado y así mismo la obligación de los contribuyentes. Es

⁶⁰ Blanco Ramos, Ignacio. *Op. cit.* Pág. 23.

⁶¹ *Ibid.* Pág. 24.

evidente que al ser el poder tributario consecuencia de la existencia de la soberanía, la delimitación del territorio será la misma.

2.2.5. Legal

Fernández, indica que el poder tributario: —Es normativo, porque el ejercicio del poder fiscal no es arbitrario, sino que debe ejercitarse dentro del ámbito circunscrito previamente por las normas constitucionales y demás ordenamientos legales, que limitan su ejercicio a respetar lo que en ellos establece para que no se incurra en la ilegalidad.⁶²

Así mismo Blanco, indica que: —El poder tributario suele establecerse en normas legislativas de carácter constitucional y, si en algún país no es así, es porque se da por supuesto (por costumbre, que es fuente de ley) que el Estado es el titular del poder tributario. Lo que ha de quedar claro es que el poder tributario no puede tener carácter contractual, absurdo que resulta obvio rebatir. El principio de legalidad, es tan esencial que sin él no cabría hablar de Derecho Tributario.⁶³ Esta característica es esencial ya que el ejercicio del poder tributario debe sujetarse a lo que la ley establece, evitando caer en arbitrariedades o ilegalidades. Es en la ley en donde el Estado encuentra los límites para su actuar y regula las facultades que tiene y debe ejercer.

2.2.6. Abstracto

Al mencionar que el poder tributario es abstracto, algunos autores mencionan que también es concreto. Y establecen que ambas características pueden distinguirse al momento de su ejercicio ya que antes de este el poder es totalmente abstracto y después del ejercicio es en donde el Poder logra concretarse. En este sentido uno es complementario del otro.

⁶² Fernández Martínez, Refugio de Jesús. *Derecho fiscal*. México D.F., México, Ed. McGraw-Hill, 1998. Pág. 92.

⁶³ Blanco Ramos, Ignacio. *Op. cit.* Pág. 25.

Es por esto que Blanco, determina lo siguiente: —El poder en si es netamente abstracto porque existe antes de ser ejercitado; es más, se refiere en principio a la exigencia de prestaciones de una colectividad. Posteriormente el ejercicio del poder ya supone una concreción, tanto en lo que se refiere a quienes han de satisfacer los tributos como a las actividades gravadas, las bases de imposición, la forma de recaudación, etc.¶⁶⁴

Por el contrario, Carlos Giuliani, comenta que no comparte la idea de otros autores, en el sentido de que el poder tributario es también concreto estableciendo lo siguiente: —No compartimos esa idea, y estimamos como Amorós, que el poder tributario es esencialmente abstracto. Lo que ocurre es que se confunde con la potestad derivada del poder del imperio que pertenece al Estado y que le otorga el derecho de aplicar tributos, con el ejercicio de ese poder. Una cosa es la facultad de actuar y otra distinta la ejecución de esta facultad en el caso de la materialidad.¶⁶⁵

Así mismo Calvo, indica que: —El Poder Tributario es abstracto y por ello demanda criterios de sujeción para poder ser aplicado a situaciones y, en consecuencia, a sujetos concretos.¶⁶⁶ A manera de conclusión podría establecerse que el Poder Tributario existe arraigado en el Estado, aun antes de que se materialice en el ejercicio de sus funciones, es por esto que una de sus características es ser abstracto y es después del ejercicio en donde logra concretarse. En otras palabras, se puede decir que el Poder Tributario es abstracto ya que existe antes de ser ejercitado.

⁶⁴ Blanco Ramos, Ignacio, *Op. cit.* Pág. 24.

⁶⁵ Giulliani Fonrouge, Carlos M. *Op. cit.* Pág. 283.

⁶⁶ Calvo Ortega, Rafael. *Curso de derecho financiero*. España, Ed. Civitas, 2007. Pág. 125.

CAPÍTULO 3

MUNICIPIO

El origen del municipio se encuentra bifurcado en tres tesis: sociológica, jurídica y ecléctica, que han sido estudiadas, atrayendo cada una múltiples simpatizantes y despertando nutridos debates, a continuación, se describen estas tres tesis:

- a) —Tesis sociológica. El municipio es una formación natural anterior al Estado y no producto de éste, debido a que el creador no puede ser posterior a la creación.
- b) Tesis jurídica. El municipio es una creación del Estado; antes que la ley declare al municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. El municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, éste no existe como municipio, es simplemente un centro de población, es la ley que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.
- c) Tesis ecléctica. El municipio es una formación natural, reconocida por el Estado. Armoniza las dos tesis anteriores, requiriéndose para la existencia de un municipio dos elementos esenciales, primero tienen que existir las agrupaciones vecinales y el segundo elemento es el reconocimiento como municipio por la ley.⁶⁷

La tesis ecléctica sobre el origen del municipio, es la que posee mayor argumento empírico y teórico, ya que el municipio al igual que el Estado posee tres elementos constitutivos esenciales que son: territorio, población y gobierno, no se puede concebir un municipio sin uno de estos elementos.

⁶⁷ Robles Martínez, Reynaldo. *El municipio*. 4ª. ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 2000. Pág. 31.

La sociedad humana es un elemento con mayor preponderancia, debido a que es la sociedad la que a través de su inteligencia construye al municipio como mecanismo para satisfacer sus necesidades y hacer posible sus propósitos; el municipio existe por la sociedad, con la sociedad y para beneficio de la sociedad. La definición etimológica de municipio indica que: —Proviene del latín *municipium*, que es el conjunto de obligados a pagar el tributo.⁶⁸

—El municipio es una persona jurídica...⁶⁹, en virtud de que tiene un patrimonio propio, posee autonomía para gobernarse y administrar sus impuestos, se integra por una población que habita en un territorio determinado, es la célula básica que conforma el tejido político, administrativo y territorial de las entidades gubernamentales. La sociedad es un elemento sustancial del municipio, es la parte dinámica y vital del municipio; a través de un nexo causal entre gobierno-sociedad se construye el consenso, dando paso a mejores tomas de decisiones de los gobiernos municipales.

3.1. Antecedentes

—El Municipio es una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de la humanidad, por lo que sus orígenes deben rastrearse en la historia de las grandes civilizaciones que generaron un elevado sentido de la concentración del poder político, el cual configuró también una extensa red de instituciones administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.⁷⁰

En suma, el poder político centralizó las decisiones del colectivo social y lentamente la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad y especificidad cultural de cada localidad, provincia o nación, según el caso.

⁶⁸ Nava Negrete, Alfonso. *Diccionario jurídico mexicano*. 10ª. Ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 1997. Pág. 2166.

⁶⁹ Robles Martínez, Reynaldo. *Op. cit.* Pág. 31.

⁷⁰ Ochoa Campos, Moisés. *El municipio y su evolución institucional*. México D.F., México, Ed. Banobras/Fomun, 1987. Pág. 25.

Pero la centralización del poder también ayudó a perfeccionar la organización social; en dicho proceso destaca la creación de un grupo especializado de servidores públicos que llevaban el registro de las actividades y obras públicas realizadas en beneficio de las sociedades.

Así, la construcción de vías de comunicación, edificios administrativos, religiosos y de recaudación de impuestos, entre otros, pasaron a ser parte de las obligaciones de quienes detentaban el poder político, para lo cual, perfeccionaron las formas de control que en la modernidad prefigurarían el papel del Estado moderno.

—Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio.⁷¹

—En esta civilización apareció la figura de los ediles curules, aproximadamente en el año 387 a.C., a quienes se otorgó la potestad de *imperium*; es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos, o de la localidad en que eran elegidos.⁷² Por tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió en su forma más primitiva en el siglo IV antes de Cristo.

Pero sería en Europa, durante la Edad Media, cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las sociedades humanas generaron consigo la necesidad de crear nuevas formas de control, las cuales, de forma directa o indirecta, contribuyeron al fortalecimiento del municipio como institución política y administrativa. Entre aquellas figuras se encuentran las siguientes:

- —Concilium: De donde se deriva la palabra consejo; eran por lo general reuniones locales en las que se discutían y resolvían diversos problemas

⁷¹ *Ibid.* Pág. 58.

⁷² *Ibid.*

materiales y vecinales, constituyendo una simple administración de sus intereses más cercanos (pastos, bosques, regadío y precio de sus productos). Esta estructura apareció en el siglo X y perduró hasta el siglo XII.

- Consejo abierto: Esta forma organizativa estuvo caracterizada por tener una amplia autonomía local; incluyó el sistema de cartas o fueros, en el que las reuniones vecinales, celebradas en la plaza pública, trataban todos los problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, resolviéndose los conflictos por mayoría de votos.

El crecimiento de las ciudades marcó la decadencia de esta práctica, por resultar difícil su realización y su periodo de duración se ubicó entre el siglo XII y a finales del XIV.

- Ayuntamiento: También conocido como corporación municipal o comisión, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia.

Sus miembros eran: Juez forero o alcalde, alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los regidores o concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV.

Centralización de funciones judiciales: El gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el corregidor. Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos.⁷³

⁷³ *Ibid.* Págs. 84-86.

Dichas formas administrativas evolucionaron lentamente y contribuyeron a formar de diversas maneras al municipio español, el cual precedió a los municipios de América Latina, pero particularmente al mexicano.

- A. La herencia española: Tomando en consideración la herencia latina en España, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuera implantada en esta región; no obstante, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al municipio con características propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en Europa y particularmente en España, hizo necesario organizar a las comunidades eclesiásticas en parroquias, lo cual fijó, en cierto sentido, una base para erigir políticamente al municipio en aquellas unidades territoriales.

Pero el elemento fundamental en la instauración final del municipio español, fue la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades emergentes, como premio a su lucha por la reconquista de los espacios que habían estado ocupados por los árabes. Así, ciertos privilegios y concesiones conocidas como fuero municipal, se caracterizaron por regular la vida común de cada localidad, pasando a ser parte también de su estructura jurídica interna. A partir de Carlos V comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder lo cual se convertiría en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente al Reino de España.

Entre las figuras administrativas más importantes del municipio español trascendieron las siguientes:

- —Concilium o asamblea judicial: De esta figura surgió el consejo municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.

- Jueces o justicias: Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.
- Judex: Eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del rey. Esta figura, en un principio mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.
- Alcaldes: La figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Entre otros aspectos, era la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés y deviene de la influencia árabe en España.

Las dos figuras anteriores también estuvieron fortalecidas e inspiradas por otras tradiciones.⁷⁴

Con el tiempo, estas figuras administrativas fueron transformándose en categorías o títulos políticos, y se usaron para definir ciertas características o atribuciones de poder dentro de las municipalidades españolas.

- B. Antecedentes prehispánicos: Paralelamente a la tradición municipal europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los municipios americanos; entre ellas se encontraba el calpulli, el cual fue una organización familiar que evolucionó en el Imperio Azteca.

⁷⁴ Iturriaga, Arminda. *Historia del municipio mexicano, en Gobierno y administración municipal en México*. México D.F., México, Ed. Segob/Cedemun, 1993. Pág. 21.

Moya define al calpulli como: —Una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.⁷⁵

Semo, por su parte, apunta que: —Esta institución constituía una unidad autónoma de gobierno, pero sujeta, desde luego, a un ámbito superior constituido por señoríos, reinos, o imperios, según el caso.⁷⁶ Ciertamente el calpulli azteca y el municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista, el cual durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio español.

Ello se logró, en buena medida, tomando a las estructuras autóctonas de división territorial como el fundamento para la constitución de las nuevas entidades administrativas; así, división territorial y administración gubernamental confluyeron en el mismo sentido.

Así que fue en tierras americanas; y dadas las circunstancias históricas en costas mexicanas, donde se instauró el primer Ayuntamiento continental por los expedicionarios españoles. Sería Hernán Cortés quién lo instituyera en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519. Más adelante, con la caída de Tenochtitlan, capital del Imperio azteca, se fundó el segundo ayuntamiento del continente y el primero de carácter metropolitano en Coyoacán.

Como ya se dijo antes, en un principio la organización de los ayuntamientos se realizó a partir de la división territorial de los anteriores señoríos aztecas, sin embargo, con el tiempo la división se organizaría con base en las provincias, las cuales estuvieron integradas por las principales ciudades a las que se les denominó cabeceras o alcaldías mayores, y en ellas funcionaba un cabildo. Pero

⁷⁵ Moyá Palencia, Mario. *Temas constitucionales*. México D.F., México, Ed. UNAM, 1978. Pág. 68.

⁷⁶ Semo, Enrique. *Historia del capitalismo en México*. México D.F., México, Ed. Era, 1979. Pág. 91.

el municipio sufrió una serie de transformaciones propiciadas por la variación de los regímenes de gobierno colonial practicados a lo largo de los años:

—En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un alcalde mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia.⁷⁷

Para el año de 1776 el territorio de la Nueva España se dividió, por decreto del rey Carlos III, en doce Intendencias que constituirían la base de la división territorial y administrativa del Virreinato. Esta situación obedeció, según Guerra, —al crecimiento del poder del monarca español, sus tentativas para disminuir la autonomía de los diferentes reinos que constituían al imperio y la aparición de una literatura política que exaltaba sin tasa la dignidad del monarca.⁷⁸

Ahora bien, en España los gobiernos municipales eran más bien oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero en 1776 se impuso una reforma que creó los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común; y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció, la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los americanos. Así, el caso de América contrasta con la situación peninsular; si bien, los municipios del nuevo continente no cambiaron en lo sustancial, sí cambió la percepción que de ellos tenían los gobernantes y habitantes de estas tierras, y esa percepción más adelante condujo a la independencia.⁷⁹

⁷⁷ Iturriaga, Arminda. *Op. cit.* Pág. 24.

⁷⁸ Guerra, Francois Xavier. *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México D.F., México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993. Pág. 56.

⁷⁹ *Ibid.* Pág. 70.

3.2. Definición

Citando a Fernández Ruiz, el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales escribe —Para el Maestro Fernández Ruiz, el vocablo municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria, o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, bajo el régimen predeterminado en un tratado —*foedus*- aun cuando a partir de las leyes Julia (90 a.C.) y Plautinia Papiria (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho (le de la península itálica, por lo que la palabra municipio vino entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana.))⁸⁰

Para definir el concepto de municipio se toman en cuenta dos puntos de vista, doctrinario y legal.

- a. Punto de vista doctrinario: La institución municipal, tiene diferentes denominaciones en la doctrina, pero generalmente se considera como una organización de vecinos de carácter universal de derecho público, de ahí la importancia que suscita el estudio desde las diferentes disciplinas jurídicas.

El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales escribe: —Dice el Maestro Fernández Ruiz, ha sido objeto de numerosas definiciones, que en última instancia pudieran

⁸⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo II*. 4ª. ed., Guatemala, Guatemala, Ed. Fénix, 2005. Págs. 228-229.

separarse en dos grandes vertientes propuestas por el profesor argentino Horacio Daniel Rosatti: la primera considera al municipio como una categoría jurídica por presencia, habida cuenta que se impone y existe porque no puede no existir y nace de la necesidad, por lo que se identifica como una comunidad primaria surgida ineluctablemente por las relaciones de vecindad; la segunda, en cambio, considera al municipio como una categoría jurídica por consecuencia, toda vez que es impuesta y existe porque, pudiendo no existir, es conveniente que exista y nace de la subsidiaridad.⁸¹

- b. Punto de vista legal: De las corrientes mencionadas se considera más adecuada, la segunda, puesto que el municipio es producto ineludible del sentido gregario de la humanidad y al entender, como la personificación jurídica de un grupo social humano ubicado en territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

En el caso de Guatemala, se puede definir el municipio, como lo establecía el derogado Código municipal guatemalteco, Decreto 58-88, en el artículo uno, como un conjunto o grupo de personas caracterizadas principalmente por sus relaciones de vecindad permanentes, asentadas en un territorio determinado, organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

3.3. Fines del municipio

Este elemento no aparece enumerado en el artículo 8 del Decreto 121-2002 del Congreso de la República, sin embargo, los municipios tienen una razón de ser, la

⁸¹ Ibid. Págs. 234-235.

búsqueda del fin supremo, la realización del bien común, entonces implícitamente existe una finalidad y a esto se le llama el telos, el fin que se persigue. El fin del municipio se logra por medio de la prestación de los servicios públicos y realización de obras indispensables para satisfacer las necesidades más elementales de la población.

Se puede indicar que las competencias propias del Municipio son aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente, de acuerdo a sus fines propios.

De acuerdo con el artículo 68 del Código Municipal, las competencias propias deben cumplirse por el municipio, o por dos o más municipios bajo convenio o por la mancomunidad de municipios.

Entre las competencias propias del municipio, se encuentra lo referente al abastecimiento de agua potable, alcantarillado, el alumbrado público, además de la regulación y administración de mercados, de los desechos sólidos, limpieza, el ornato municipal, también la regulación de transporte de pasajeros, la autorización de licencias de construcción de obras públicas o privadas dentro de la circunscripción municipal, gestionar la educación preprimaria y primaria, así como educación cultural, servicio de guarderías, su propia policía municipal, impulsar jornadas médicas, bibliotecas municipales, el mejoramiento en el servicio del Registro Nacional de Personas y el Catastro Municipal.

3.4. Elementos del municipio

Por elementos se deben entender las partes integrantes de un todo. Los elementos del municipio se encuentran contenidos en el artículo 8 del decreto 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal y brevemente se describen así:

- A. La población: Es el elemento más importante del municipio, porque un territorio sin habitantes no puede ser municipio; la población municipal es un conjunto de seres humanos con el ánimo de permanencia, asentados en un territorio específico y relacionado en razón de vecindad.

La población del municipio, según el Decreto 12-2002, en su artículo 13 puede clasificarse en vecinos y transeúntes. Los vecinos en guatemaltecos de origen, guatemaltecos, y extranjeros residentes y extranjeros turistas. En fin, con el sólo hecho de estar como transeúnte dentro de un municipio o con la calidad de vecino constituyen la población del mismo.

- B. El territorio: Es el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico municipal y de asentamiento de la población, este espacio territorial debe ser propio y exclusivo, no se puede confundir con el territorio de otros municipios. Pero este territorio es parte del territorio del Estado de Guatemala, por ser el municipio una institución autónoma por razones de una administración descentralizada, que es base de la división territorial del Estado, sin territorio propio no puede existir municipio.

- C. La autoridad: En el entendido de lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 152 de que el poder viene del pueblo y que únicamente lo delega para su ejercicio en las instituciones estatales, el poder es un elemento esencial, aun cuando inmaterial, pero se materializa por la capacidad que tienen las autoridades municipales de tomar e imponer, las decisiones obligatorias para toda su población. El ejercicio del poder municipal es autónomo y se deposita en autoridades de gobierno municipal.

- D. La comunidad organizada: La Organización Comunitaria, que es la organización que realizan los de tipo civil, no lucrativas, que tiene vida jurídica para colaborar con el desarrollo del municipio. Esta comunidad

toma mayor relevancia con el Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

- E. La capacidad económica: Cuando el artículo 8 del Decreto 12-2002, Código Municipal, establece que uno de los requisitos del municipio es la capacidad económica, se refiere a la capacidad de los habitantes para aportar, a través de los arbitrios y tasas municipales, para el sostenimiento operativo del Municipio, como también para la realización de obras de infraestructura y prestación de los servicios públicos que requiere su población.

- F. El ordenamiento jurídico del municipio: Se trata de un elemento esencial del municipio, y está integrado en primer lugar, por la Constitución Política de la República de Guatemala, especialmente el Código Municipal, decreto número 12-2002, otras leyes aplicables al municipio, los reglamentos, las ordenanzas y los acuerdos de aplicación general y especial del concejo municipal, de observancia general en el ámbito del municipio.

- G. El Patrimonio: El patrimonio municipal lo constituyen los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal, como: Los ingresos, que de acuerdo al artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado debe trasladar a cada Municipio, también donaciones, bienes muebles e inmuebles comunales y patrimoniales del municipio, tasas, arbitrios, producto de contribuciones, ingresos de préstamos y empréstitos e ingreso por multas.

CAPÍTULO IV MUNICIPALIDAD

Desde el punto de vista legal, es la Corporación autónoma, integrada por el Alcalde y por los Síndicos y Concejales, todos electos directa y popularmente en cada Municipio de conformidad con la Ley de la materia. Según lo establece el artículo 254 Gobierno Municipal. Constitución Política de la República de Guatemala.

Se entiende por cabecera del distrito, el centro poblado donde tiene su sede la Municipalidad. En consecuencia, el distrito municipal es la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una Municipalidad. Por lo tanto, la Municipalidad es una persona de derecho público representativa y ordenatoria de una determinada comunidad, en un determinado territorio, que administra peculiares intereses vecinales y que mantiene relación de dependencia con el Estado.

Para Huerta y otros: —La Municipalidad es la institución que administra el municipio, dotándole de servicios y beneficios en una manera organizada.⁸² Para la existencia de una Municipalidad se requiere una determinada población, territorio y una autoridad común a sus habitantes.

Castillo expresa lo siguiente: —Para poder realizar sus funciones específicas y obras de interés particular a la comunidad que rige, requiere de un cierto grado de autonomía que se suele caracterizar por los siguientes principios: a).- Libre elección de autoridades; b).- Libre administración de sus propios intereses y c).- Autosuficiencia financiera.⁸³

⁸² Huerta Malbrán, María Antonieta y otros. *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá, Colombia: Ed. Pontificia Universidad Javeriana/Universidad Rafael Landívar, 2000. Pág. 255.

⁸³ Castillo, Jorge. *Derecho administrativo guatemalteco*. Guatemala, Guatemala: Ed. Impresiones Graficas, 2004. Pág. 396.

El decreto 58-88 CÓDIGO MUNICIPAL, explica que la municipalidad es la corporación autónoma integrada por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directamente y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal, y es órgano superior deliberante y de decisiones de los asuntos municipales.

4.1. Autonomía municipal

Algunos tratadistas manifiestan que el concepto de autonomía es puramente político, en vista de que es un poder que surge de la misma ley de la facultad al ente autónomo para crear su propia normativa y regirse por ella misma. -La autonomía política se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, soberanía subnacional, sino un nuevo conjunto de normas que definen la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y sustituyen las reglas de la burocracia y jerárquica.⁸⁴

Cabe apuntar que el concepto de autonomía se aplica en relación con la de tipo político como la administrativa, por cuanto aquélla es un sistema y técnica tanto para gobernar como para administrar. En algunos casos, ambos caracteres confluyen, como sucede con los municipios, aunque, en la mayoría de instituciones públicas sólo es de tipo administrativo.

La Corte de Constitucionalidad, sobre el concepto de autonomía ha expresado en su doctrina legal lo siguiente: —...El planteamiento debe examinarse partiendo de la premisa que el concepto de —autonomía⁸⁴ no se encuentra definido en el texto constitucional y de las dificultades que ofrece la doctrina para caracterizarlo; puesto que, como forma de descentralización, es cuestión de grado determinar sus alcances, tanto territorial como de la institucionalidad. Empero a tales

⁸⁴ Burki, Shahid Javed; Guillermo E. Perry y William Dillinger. *Más allá del centro: La descentralización del Estado*. Washington D.C., Estados Unidos de América, Ed. Banco Mundial, 1999. Págs. 3-9.

problemas, como consecuencia del Estado de Derecho y del -Principio de Unidadll, debe entenderse que los entes autónomos no puedan quedar al margen de la legislación que se emita en concordancia con los parámetros constitucionales y que la potestad que estos entes tienen de emitir, no los excluye de la legislación ordinaria reguladora...ll⁸⁵ (Expediente N° 51-90, sentencia de 7 de agosto de 1990)

—Los entes autónomos como las personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía, bajo cierto contralor de las autoridades nacionales.ll⁸⁶

La Corte de Constitucionalidad distingue entre un ente autónomo y uno descentralizado, expresando: —...De aquí sea jurídicamente factible distinguir, dentro de la organización del Estado guatemalteco, entes cuya autonomía, por ser de rango constitucional, sólo podría ser suprimida mediante una modificación a la Constitución, y entes descentralizados y semiautónomos que tiene su origen en la ley ordinaria, que pueden ser suprimidos por medio de otra ley de igual categoría votada por una mayoría calificada de diputados al Congreso de la República, supresión referida sólo a éstas últimas, como claramente lo dispone el párrafo final del citado artículo 134...ll⁸⁷ (Expedientes acumulados N° 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97, sentencia del 5 de septiembre de 1997)

De lo dicho por la Corte de Constitucionalidad, se deduce que la autonomía es una forma de descentralización, de un grado superior por reconocimiento constitucional, (existen entes autónomos no constitucionales), por el que ciertas entidades públicas tienen la potestad de emitir y aplicar sus propias normas,

⁸⁵ Corte de Constitucionalidad. *Constitución Política de la República de Guatemala (Aplicada a fallos de la Corte de Constitucionalidad)*. Guatemala, Guatemala, Ed. Corte de Constitucionalidad, 2002. Pág. 54.

⁸⁶ Sayagües Laso, Enrique. *Apuntes de derecho administrativo*. 3ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Astrea, 1999. Pág. 111.

⁸⁷ Corte de Constitucionalidad. *Op. cit.* Pág. 54.

concernientes a los fines para los que existen, sin quedar excluidos de la legislación ordinaria y, en orden al Principio de Unidad, son parte de la organización pública estatal.

Se puede concluir que esta forma de organización administrativa tiene lugar, cuando el Estado, por disposición constitucional o legal, otorga o transfiere ciertas facultades y atribuciones a un ente administrativo, dotado de personalidad jurídica y de un patrimonio propio, quien lo coadyuva en la consecución de los fines estatales. Las atribuciones delegadas al órgano administrativo autónomo le permiten tener facultades suficientes para actuar con independencia funcional y financiera.

4.2. Autoridades municipales

Es importante señalar que la organización administrativa de una municipalidad, se establece partiendo de que existe un Concejo Municipal, el Alcalde Municipal, ambos electos popularmente, luego esa organización se da a través de las diferentes dependencias municipales que integran en un todo, las municipalidades del país.

De ello, Calderón indica lo siguiente: —El sistema de Gobierno Municipal, se puede afirmar que Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua más al desarrollo de la administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder.⁸⁸

⁸⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Op. cit.* Pág. 282.

Los órganos Municipales en su estructura, cuentan con dos órganos de la administración municipal, obligatorios y que de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, ellos son: Órganos deliberantes y órganos ejecutivos.

En los órganos deliberantes: Los sistemas modernos municipales, y el poder del Concejo se encuentran en este órgano deliberativo. Este es designado por la ciudadanía electoral, discute y resuelve por medio de votación ajustada a la reglamentación dada por las leyes que determinan su creación y funcionamiento. Este órgano deliberante crea reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales.

Haciendo referencia al tema, Ballbé y Franch indican: —El órgano deliberativo comunal es pluripersonal y es denominado Concejo o Ayuntamiento. El órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado Concejo deliberante. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional, este órgano cuenta con el poder de decisión en la emisión de reglamentos y ordenanzas.⁸⁹

En los órganos ejecutivos: El Alcalde Municipal dentro de la administración municipal, es el representante legal de la Municipalidad, es quien dirige las sesiones del Concejo Municipal y quien le da cumplimiento y ejecuta los acuerdos y disposiciones dictados por el Concejo Municipal.

De lo anterior, Ballbé y Franch citan lo siguiente: —El órgano ejecutivo es un órgano unipersonal, a diferencia del deliberante que es pluripersonal, y se denomina así por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, siendo el encargado o designado de este órgano ejecutor el Alcalde Municipal.⁹⁰

⁸⁹ Ballbé, Manuel y Marta Franch. *Derecho administrativo una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España*. Barcelona, España: Ed. Marqués Tallers Gráficos, 2002. Pág. 158.

⁹⁰ *Ibid.* Pág. 159.

De lo anterior se entáblece que, en la organización administrativa municipal guatemalteca, a la cabeza se encuentra el Concejo Municipal como órgano deliberante y el Alcalde Municipal como órgano ejecutante, ello por la potestad que el pueblo les otorga mediante el sufragio, dándoles las facultades para que dirijan los destinos del municipio.

4.3. Competencias generales del Concejo Municipal

Los Concejos Municipales actuales son la máxima autoridad en el Municipio, llamados anteriormente Corporaciones Municipales, fue rectificado en las reformas constitucionales, en las que se establece que la máxima autoridad de las municipalidades es el Concejo Municipal.

Del nombre que anteriormente se le daba a los Concejos Municipales tenemos que: —Corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales.⁹¹

Los Concejos Municipales, tienen su fundamento en el artículo 254 Constitucional, el cual establece que: —el Gobierno Municipal, será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.¹¹

En el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85, de la Asamblea Nacional Constituyente, establece al igual que el artículo citado en el párrafo anterior la integración de los Concejos Municipales, los cuales quedan integrados de la siguiente forma: -Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes, así:

⁹¹ Ossorio, Manuel. *Op. cit.* Pág. 203.

- a) Tres síndicos, diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes;
- b) Dos síndicos, siete concejales titulares; un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil;
- c) Dos síndicos, cinco concejales titulares; un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y hasta cincuenta mil; y,
- d) Dos síndicos, cuatro concejales titulares; un síndico suplente y dos concejales suplentes, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.

Los concejales titulares, en su orden, sustituyen al alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste.

Los síndicos y concejales suplentes, en su orden, sustituyen a los titulares en ausencia temporal o definitiva de éstos..."

En el artículo 207 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85, de la Asamblea Nacional Constituyente. -Establece el periodo que durarán en sus funciones los integrantes del Concejo Municipal, que será de cuatro años. II

La Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85 es de rango Constitucional ya que fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1985. De ahí la importancia de regular lo referente a los comicios electorales en su artículo 199 y sobre el sufragio en el artículo 198 que es el voto que se emite en una elección a cargos públicos o en una consulta popular. Lo importante del sufragio es el hecho que es el medio por el cual la población elige a los miembros que integrarán los Concejos Municipales.

Entre las competencias generales del Concejo Municipal que se encuentran según el artículo 35 del decreto 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, y

entre las más importantes, que este tiene como órgano de mayor jerarquía del ente municipal están las siguientes:

" Le compete al Concejo Municipal:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales.
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal.
- c) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración.
- d) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales.
- e) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.
- f) La fijación de sueldo y gastos de representación del Alcalde, las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal, y cuando corresponda, las remuneraciones a los Alcaldes comunitarios o Alcaldes auxiliares, así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente.
- g) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales..."

El Concejo Municipal es un órgano en el cual sus decisiones nacen de la deliberación y el voto, por el hecho de ser un órgano colegiado, sus sesiones se encuentran reguladas los artículos 38, 39, 40, 41 y sobre la vigencia de acuerdos y resoluciones el artículo 42 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

4.4. Finanzas municipales

Al igual que el gobierno central, el Municipio requiere de ingresos con los cuales sufragar los gastos que se originan del cumplimiento de las competencias que le

asigna la ley, en especial las relacionadas con la satisfacción de las necesidades públicas.

El conjunto de actividades que realizan los municipios para obtener ingresos y realizar gastos, constituye, la Administración Financiera del Municipio, la cual es definida como: —Conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación y gestión necesarios para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Municipio, en la forma más eficiente posible.⁹²

La administración financiera del Municipio cumple dos propósitos. El primero consiste en generar la información necesaria para la toma de decisiones óptimas sobre el uso de los recursos municipales. Esto se logra, en buena medida, mediante el desarrollo de un sistema contable eficiente. Un segundo propósito, es la planificación de la ejecución de los ingresos que percibe el ente local, y que se concretiza a través del proceso de gestión presupuestaria y el buen manejo de la tesorería.

El artículo 99 del Código Municipal define a las finanzas municipales como: —Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.¶

Y respecto a su administración, el artículo 107 establece la libre administración que tiene el municipio, al señalar que la municipalidad tiene la administración de sus bienes y valores sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

Las actividades parciales de la administración financiera del Municipio, indica Héctor Villegas que, la administración financiera municipal está integrada por tres actividades parciales diferenciadas:

⁹² Aldao, María Gabriela y otros. *Administración financiera gubernamental*. Córdoba, Argentina, Ed. Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015. Pág. 42.

- a) La planificación o medición de gastos e ingresos; futuros, materializada generalmente en el presupuesto municipal;
- b) La obtención de los ingresos públicos y las decisiones de cómo obtenerlos, necesarios para hacer frente a las erogaciones presupuestariamente calculadas y,
- c) La aplicación o inversión de tales ingresos, esto es, las erogaciones con sus destinos prefijados y sus efectos.⁹³

El orden en que se han enumerado estas actividades -dice el autor- es didáctico, ya que en la práctica el orden se invierte, ya que la actividad financiera del Estado, incluyendo la del Municipio, se materializa en función de las erogaciones dirigidas a la satisfacción de las necesidades públicas, previo a la obtención de los ingresos correspondientes.

4.5. La hacienda municipal

Mediante la actividad financiera, el municipio obtiene los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Estos ingresos reciben el nombre de ingresos públicos. Crespo, citando a Valdés Costa, define los ingresos como: —Las entradas de dinero en la tesorería del Estado para el cumplimiento de sus fines, cualquiera sea su naturaleza económica o jurídica.⁹⁴

Los ingresos públicos municipales son todos los productos de la venta, frutos o productos que el Municipio obtenga en el ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución y las leyes y los derivados de la gestión de su patrimonio, o por cualquier otro título legítimo.

⁹³ Villegas, Héctor B. *Curo de finanzas, derecho financiero y tributario*. 5ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 1992. Pág. 17.

⁹⁴ Galindo Camacho, Miguel. *Teoría de la administración pública*. Madrid, España, Ed. Porrúa, 2000. Pág. 39.

Según lo establece el artículo 100 del decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala constituyen ingresos del municipio:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional, el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio;
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;
- e) El producto de los arbitrios, tasas administrativas y servicios municipales;
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o que tengan su sede en el mismo;
- g) Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos;
- i) Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales;
- j) Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal;
- k) Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional;
- l) Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente desconcentrado del municipio;
- m) Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales;
- n) Los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios;
- ñ) Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales;
- o) Los provenientes de las donaciones;

- p) Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado;
- q) El precio de la venta de bienes inmuebles;
- r) El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles
- s) El ingreso, sea por la modalidad de rentas de los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas; y,
- t) Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales.¶

Los ingresos públicos municipales se pueden clasificar de la siguiente forma: Doctrinariamente los ingresos públicos municipales se han clasificado en ingresos municipales tributarios y no tributarios, en base a la fuente que da origen al ingreso.

- a) Ingresos tributarios: Son los provenientes de tributos –impuestos, tasas y contribuciones especiales -, esto es, del patrimonio de los particulares. b) Ingresos no tributarios: Son aquellos que se originan en el propio patrimonio del Estado.

4.6. Presupuesto municipal

—El presupuesto es un plan comprensivo expresado en términos financieros, mediante el cual un programa de operación es efectivo por un período de tiempo determinado, que incluye estimaciones de servicios, actividades y proyectos comprendidos en el programa.¶⁹⁵

⁹⁵ Rodríguez Aznar, José Vicente. *Elementos de economía presupuestaria: con un apéndice sobre Reforma del sistema presupuestario venezolano; ideas para una estrategia*. Caracas, Venezuela, Ed. Ministerio de Hacienda, 1973. Pág. 146.

—El presupuesto es un plan de acción cuantitativo y un auxiliar de la coordinación y el control. Los presupuestos, básicamente, no son sino estudios financieros anticipados, expresiones formales de los planes administrativos.⁹⁶

—La estimación programada, en forma sistemática de las condiciones de operación, y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado. El presupuesto es un conjunto de pronósticos referentes a un período determinado.⁹⁷

—El presupuesto es un estimado cuidadoso de las condiciones futuras de los negocios. En ese estimado en una entidad de negocios se deben incluir los ingresos, los costos probables y los gastos, los presupuestos tienen por finalidad auxiliar a la dirección en la coordinación de sus funciones de venta, de producción y de administración.⁹⁸

—El presupuesto municipal expresa de manera formal, escrita y planificada, los ingresos que la municipalidad considera que podrá obtener y los gastos o egresos que estima realizar en el mismo período. El presupuesto municipal contiene decisiones políticas relativas a ingresos y gastos municipales (en qué se gastará y de dónde saldrán los recursos).

El presupuesto municipal es un instrumento que materializa con recursos financieros el plan operativo anual (plan anual de obras y servicios). En otras palabras, expresa cuánto se gasta y qué hay que pagar para las obras y el funcionamiento de la municipalidad.⁹⁹

⁹⁶ Horngren, Charles T. *Contabilidad de costos en la dirección de empresas*. 12ª. ed., México D.F., México, Ed. Pearson Educación, 2007. Pág. 200.

⁹⁷ Del Río, Cristóbal. *Técnica presupuestal*. México D.F., México, Ed. ECASA, 1983. Pág. 94.

⁹⁸ Rautenstrauch, Walter. *El presupuesto en el control de las empresas industriales*. 2ª. ed., México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1955. Pág. 73.

⁹⁹ Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). *Finanzas Municipales*. Guatemala, Guatemala, Ed. ANAM, 2006. Pág. 8.

4.7. Principios que rigen al presupuesto municipal¹⁰⁰

- Anualidad: El ejercicio fiscal es de un año y el presupuesto deberá elaborarse sobre esa base.
- Unidad: El presupuesto es uno. En él deben figurar todos los ingresos previstos y los gastos autorizados para el ejercicio fiscal.
- Equilibrio: Los gastos presupuestados no deben ser mayores a los ingresos que se esperar recibir en un período determinado.
- Legalidad y especificación: En la formulación del presupuesto es prohibido incluir ingresos que no tengan base legal.
- Publicidad: Se deben indicar las fuentes de financiamiento de donde se tomarán los recursos para cubrir los gastos previstos.
- Vinculado a un Plan: El presupuesto y su ejecución son documentos públicos, disponibles para cualquier persona que quiera consultarlos.
- Participativo: El presupuesto es el instrumento que expresa anualmente la operativización del plan de desarrollo del municipio.
- Sujeto a la Realidad Financiera del Municipio: En la elaboración del presupuesto se tomarán en cuenta las sugerencias, propuestas y necesidades de la comunidad.
- Programación: Esto quiere decir que se formulará especificando los resultados que se obtendrán durante determinado período fiscal.
- Previsión: El presupuesto se anticipa a hechos, pero hechos o actos planificados.
- Claridad: En el presupuesto se establecen claramente cuáles son los ingresos y los gastos que se realizarán.
- Exactitud: Todos los datos que contiene el presupuesto o se relacionan con él, son exactos y verdaderos.

4.8. Función del presupuesto municipal

¹⁰⁰ *Ibid.* Pág. 9.

El presupuesto municipal es una herramienta financiera que tiene como principales funciones servir como:

- Instrumento de política municipal: Es la expresión financiera de las decisiones políticas tomadas por el concejo municipal, encaminadas a buscar el bien común de todos los habitantes del municipio.
- Instrumento de Planificación: permite programar adecuadamente la utilización de los recursos, ante la acumulación de necesidades y demandas comunitarias.
- Instrumento de Administración: es la base del quehacer de la municipalidad durante el ejercicio fiscal.
- Instrumento de Control: exige la realización de acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos municipales.
- Instrumento de Transparencia: permite que la población pueda conocer cómo se manejan los ingresos y gastos municipales, durante la ejecución del mismo.

4.9. Estructura del presupuesto municipal

La estructura del presupuesto municipal deberá ser programática, es decir, que indicara en forma separada las partidas y montos asignados a los programas de funcionamiento, inversión y deuda. Además, la estructura del presupuesto deberá incluir:

- a) Presupuesto de ingresos: El presupuesto de ingresos se estructurará de la siguiente forma:
 - Ingresos corrientes: Su origen está en los pagos que los vecinos realizan en forma directa en la tesorería municipal, ya sea por tasas por servicios, arbitrios, impuestos o contribuciones.

- Transferencias corrientes: Son los ingresos provenientes de las transferencias del gobierno central. Se trata de una parte del total de las transferencias que pueden utilizar las municipalidades para gastos de funcionamiento. Actualmente las municipalidades pueden destinar hasta un máximo de 10% del situado constitucional para cubrir sus gastos de funcionamiento, el 25% del IVA-PAZ y un 2.5% de circulación de vehículos.
- Transferencias de Capital: La parte de los ingresos provenientes de las transferencias del gobierno central que debe destinarse para programas de inversión en forma obligatoria. También comprende las transferencias que se reciben para cofinanciar proyectos por parte de los fondos sociales, INFOM, etc.

En el presupuesto de egresos deberán especificarse claramente los programas, sub-programas y proyectos a realizarse en el período fiscal correspondiente como lo establece la Ley Orgánica del Presupuesto a manera de visualizar la producción final. A continuación, se presentan ejemplos de los sub-programas que pueden existir dentro de los programas de funcionamiento, inversión y deuda pública.

b) Programa de Funcionamiento:

- Concejo Municipal y Alcaldía
- Secretaría y Registro de Vecindad
- Registro Civil
- Administración Financiera
- Servicios Públicos Municipales
- Catastro Municipal
- Oficina Municipal de Planificación

- c) Programa de Inversión:
- Programas: En estos programas las municipalidades pueden hacer clasificaciones tales como; proyectos de Red Vial en donde incluyan todas aquellas obras que sean la construcción de calles y carreteras incluidas sus reparaciones, proyectos de educación en donde podrán presupuestar la construcción de escuelas y ampliaciones de las mismas; también pueden incluir programas de salud en donde podrán presupuestar las obras referentes a la construcción de centros de salud.
- d) Sub-Programa: Aquí se hará una división de los programas que se encuentran en el presupuesto. Por ejemplo: Dentro del programa de educación se podrán incluir una división para el nivel primario, secundario y diversificado.
- e) Proyectos: En este nivel se incluye el listado de obras a realizar dentro del período fiscal, realizando la asignación presupuestaria. Por ejemplo, en el programa de educación se incluye el listado de construcciones a realizar y los proyectos que no precisamente sean construcciones como por ejemplo la contratación de maestros.
- f) Programa de Deuda: En este programa se incluyen los renglones presupuestarios para la amortización de capital e intereses generados por préstamos obtenidos por la administración municipal.

CAPÍTULO V

DESARROLLO TRIBUTARIO MUNICIPAL

5.1. Implicación del desarrollo tributario municipal

En el artículo 239 constitucional establece que "Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, 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 y reducciones, 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."

En el artículo 243 constitucional queda plasmado el principio de capacidad de pago el cual establece que "El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo

sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición.

Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco."

La fuente de ingresos para el Estado lo constituye todos los guatemaltecos que a través de sus actividades comerciales, industriales, agropecuarias, turísticas, de diversión y esparcimiento etc., contribuyen con sus impuestos y sus arbitrios a financiar todas las actividades que el Estado tiene la obligación de realizar para mantener la armonía de los ciudadanos dentro de su propio territorio.

Esta fuente de ingresos es la que permite que el Estado también pueda planificar y ejecutar a través de sus programas todos aquellos proyectos de desarrollo que han sido adecuadamente presupuestados y que tengan como fin llevar desarrollo y progreso a las comunidades, municipios y departamentos de toda la República.

Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas con funciones de: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos, y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines. El gobierno municipal es ejercido por un Consejo integrado por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal, y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales, según los artículos 253 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Las Municipalidades tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. 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 la Constitución Política guatemalteca, a la ley y a las necesidades de los municipios.

En el artículo 257 constitucional se encuentra regulado lo referente a la asignación para las municipalidades el cual establece que "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 lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore 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."

El artículo 259 constitucional menciona que para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.

Además en los artículos 260 y 261 de la Constitución Política de la República de Guatemala queda establecido que los bienes, rentas arbitrios y tasas son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios de la propiedad de Estado. 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 la Constitución Política de la República de Guatemala.

5.2. Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 66, establece que el Estado reconoce, respeta y promueve las formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos de los diversos grupos étnicos que lo forman.

En el artículo 67 constitucional, también reconoce y ofrece protección especial a tierras y cooperativas agrícolas indígenas, estableciendo de manera especial que las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema. Guatemala es parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

Las leyes y políticas sociales, definir que son, cuáles son, y a quienes están dirigidas las leyes sociales es y ha sido tema de debates por muchos años; esto porque cuando se mencionan las leyes sociales en Guatemala se pueden enumerar muchas como, por ejemplo, las leyes laborales, la ley del servicio civil, la ley del adulto mayor, la ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, el Código de Trabajo, entre otros. Sin embargo, a las leyes a las cuales se hace referencia en el presente apartado, se refiere específicamente a las leyes que rigen y coordinan el proceso de desarrollo social de todos los ciudadanos de la República de Guatemala y son las siguientes:

1. La Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala.

2. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.
3. Para dar seguimiento a lo que la Constitución Política de Guatemala exige en materia de participación ciudadana, y la libre determinación de los pueblos a diseñar y priorizar sus proyectos de desarrollo de acuerdo a sus propias necesidades, el gobierno de Guatemala ha divulgado:
 - A. La Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala : Las leyes sociales se pueden entender como uniformidades de conducta social, los sociólogos desconfían en general de las llamadas leyes sociales o sociológicas, ya que en su mayor parte son simples teorías sin comprobación o a lo sumo principios sociales. Es necesario distinguirlas de los axiomas, como verdades evidentes por sí mismas, que se suponen universales y de las hipótesis, que, como las teorías y principios, constituyen conjeturas sujetas a prueba de determinadas causas, orígenes y tendencias. Parece más adecuado dada la naturaleza de la investigación hablar de políticas sociales y no de leyes sociales porque el término limita el alcance de lo que se desea expresar y por lo tanto es importante remarcar lo siguiente.

Al hacer mención de una ley social, en el contexto de la investigación se está haciendo referencia a aspectos relacionados con la calidad de vida, el estado de bienestar y el crecimiento económico de las personas a quienes esta ley va dirigida.

Ley etimológicamente significa según el Diccionario de Sociología: -Postulado de una sucesión ordenada y segura presumiblemente de carácter causal, y social lo que se refiere a las relaciones recíprocas de seres humanos en interacción, ya sea

como individuos o como grupos.¶¹⁰¹

La ley social está íntimamente relacionada con la política social la cual puede definirse o conceptualizarse como: -El conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.¶¹⁰²

Ceja, citado por Albert, define a la política social como: -La forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa.¶¹⁰³ En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Albert señala que: —Existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas.¶¹⁰⁴ De acuerdo con ello Albert expresa: -Política social, hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de económicas¶¹⁰⁵, y considera que: -La función principal de la reducción y eliminación de las inequidades sociales a de los recursos, servicios, oportunidades y al transitorias las políticas política social es la través de la redistribución capacidades.¶¹⁰⁶

¹⁰¹ Pratt Fairchild, Henry. *Diccionario de sociología*. México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997. Pág. 328.

¹⁰² Vidales Rubí, Leonel. *Glosario de términos financieros*. 1ª. ed., México D.F., México, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2003. Pág. 337.

¹⁰³ Albert Gómez, Ma. José. *La vertiente educativa y social de los derechos humanos*. Madrid, España, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 2014. Pág. 130.

¹⁰⁴ *Ibid.* Pág. 129.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

Repetto manifiesta que las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, incluyen: -Intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales.¹⁰⁷

Franco, Palma y Vergara, explican que: -Una política social eficiente y eficaz, contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso realizar un proceso de redistribución del ingreso¹⁰⁸, lo cual se puede comprobar en la realidad del contexto en el cual se realiza esta investigación; porque el Estado a través de las instituciones realiza exactamente una redistribución de los fondos que son producto de los impuestos, arbitrios y demás deducciones que el gobierno hace a sus empleados y obliga a hacer a los empleados y empleadores privados.

Las leyes sociales entonces son las que la Constitución Política de la República de Guatemala contempla para que estas leyes a través de sus instituciones, organice, planifique y canalice los medios y los recursos económicos para que las municipalidades conjuntamente con los COCODES de cada comunidad después de realizar los procesos y tramites respectivos puedan llevar los proyectos de desarrollo para mejorar, las condiciones de vida, la calidad de vida, el estado de bienestar y el progreso socioeconómico de cada una.

¹⁰⁷ Repetto, Fabián. *La Gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Washington D.C., Estados Unidos de América, Ed. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2005. Pág. 40.

¹⁰⁸ Franco, Rolando; Eduardo Palma y Carlos Vergara. *El impacto social de la crisis: el relanzamiento del desarrollo social*. San José, Costa Rica, Ed. FLACSO, 1989. Pág. 40.

Este proceso como se ha explicado se lleva a cabo por medio de la observación y aplicación de los lineamientos que quedan establecidos en la Ley de Desarrollo Social y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

B. Ley de Desarrollo Social: La presente Ley tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.

El desarrollo nacional y social debe generar beneficios para las generaciones presentes y futuras de la República de Guatemala. Esta Ley establece los principios, procedimientos y objetivos que deben ser observados para que el desarrollo nacional y social genere también un desarrollo integral, familiar y humano.

El espíritu de esta Ley en el marco de la investigación, es establecer parámetros de comparación entre la naturaleza de la ley y lo que realmente se está haciendo en el contexto de las comunidades y las áreas rurales.

La percepción general al inicio de la investigación estuvo centralizada en que la Ley de Desarrollo Social, establece los principios rectores que en materia de desarrollo social debe atender el Estado, estos principios son la igualdad, la equidad, la familia, el derecho al desarrollo y los grupos de especial atención.

La construcción del concepto utilizado en la investigación en donde se hizo referencia a los principios descritos quedo de la manera siguiente: Toda personas tiene los mismos derechos y libertades proclamados en la Constitución Política de la República de Guatemala para expresar y recibir los beneficios del desarrollo sin

ninguna excepción de género procurando llevar el desarrollo para sí mismo y su familia a través de su participación en el contexto de su comunidad dando especial atención a las personas y grupos que por condiciones especiales de edad, salud, educación o que por cualquier otra situación no puedan hacerlo por si mismos; para lograrlo deben hacer uso de su derecho constitucional de participar libre y voluntariamente en el que hacer individual u organizacional de sus comunidades a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES, y amparados por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

C. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: La manera que el gobierno de Guatemala incentiva el desarrollo social en toda la República, es a través de la atención y promoción de la libre determinación que los pueblos tienen de decidir sobre cuáles son sus prioridades y cuáles son sus necesidades inmediatas. Para ello creo y pronunció las leyes que tienen que ver con la administración económica de los fondos que el gobierno asigna para atender estas necesidades, el Congreso de la República de Guatemala, dentro de sus funciones que son las de legislar en beneficio de todos los habitantes de la Republica, pronuncia la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural basándose en lo siguiente:

1. Que la Constitución Política de la Republica en sus artículos 119 literal b) y 224, se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico – administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.
2. Que al legislar sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo debe cumplirse con estipulaciones contenidas en la Constitución Política de la Republica, diversos tratados y convenios internacionales en materia de derechos

humanos y la legislación ordinaria sobre materias afines, en el Código Municipal.

3. Que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, provistos constitucionalmente, municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 12-2002; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.
4. Que con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera se puso fin al conflicto armado interno y se asumieron compromisos para superar las causas que le dieron origen, entre las cuales está la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Numero 52-87 del Congreso de la Republica.

—Es fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos y todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de seguridad social y de elevar la inversión de servicios básicos, como promotor de la concertación y resolución de conflictos. Para ello el Estado requiere recaudación tributaria y priorizar el gasto público en beneficio social. (Los Acuerdos de Paz, Conceptos, inciso 7)

5. Que es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisiones en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.
6. Que es necesario actualizar las normas legales relativas a los Consejos de Desarrollo incorporando en ellas principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de la Republica, pero no atendidos adecuadamente hasta ahora y armonizándolos con progresos alcanzados en la legislación del país desde entonces y que, en consecuencia, procede dictar una nueva ley sobre la materia.

En consecuencia, en el ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171 literales a) y el artículo 176 de la Constitución de la República de Guatemala se decretó la ley.

- D. Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala: En la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo se plantean objetivos relacionados a los gobiernos municipales y desarrollo económico local, por ejemplo: Mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, el fortalecimiento de la institucionalidad y gestión municipal para financiar y gestionar con eficiencia sus competencias relacionadas con infraestructura y servicios públicos locales y el fomento del desarrollo económico local.

El Organismo Ejecutivo impulsa las acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales como facilitadores de las condiciones para el fomento de la economía local, a efecto de que la población mejore sus ingresos para poder

mejorar el acceso a los servicios públicos de calidad y los lineamientos de acción en fomento del desarrollo económico local como son: el apoyo a las iniciativas locales tendientes a establecer alianzas estratégicas entre el sector municipal y empresarial, el apoyo a la incorporación del desarrollo económico local en la gestión pública municipal y el impulso de las acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales como facilitadores de las condiciones para el fomento de la economía local.

Basado en el mandato legal prescrito en la Ley General de Descentralización, el Gobierno de la República formuló la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, para dotar de una orientación de largo plazo al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

La Política Nacional de Descentralización reconoce que los habitantes de los departamentos y municipios, pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, por lo que el proceso de descentralización promueve los instrumentos que institucionalizan el proceso de la descentralización económica administrativa.

Este proceso debe hacerse con transferencia real de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión, desde el gobierno central hacia las municipalidades, por ser las instancias de gobierno más cercanas a la población. De esta manera, tanto la administración central como las municipales, podrán efectivamente basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad.

El proceso de descentralización, bajo la visión planteada en esta política, constituye en un medio idóneo para reducir la pobreza y para la consolidación de la democracia; permite lograr la efectiva prestación de servicios en todos los ámbitos de la nación, en especial, los departamentos y municipios; en esta visión, la equidad de género es clave para el desarrollo humano sostenible que garantice

oportunidades equitativas de acceso y control de los recursos.

- El éxito depende de los esfuerzos compartidos del gobierno central, gobiernos municipales, pueblos indígenas, sociedad civil en general, iniciativa privada y otros agentes del desarrollo local.
- El Congreso de la República de Guatemala, dentro de sus funciones que son las de legislar en beneficio de todos los habitantes de la República, aprobó la Ley General de Descentralización basándose en lo siguiente principios:
 - Que la Constitución Política de la República establece que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país.
 - Que es deber fundamental del estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa para lograr el desarrollo regional del país.
 - Que la concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad, por lo que se hace necesario emitir las disposiciones que conlleven a descentralizar de manera progresiva y reguladas las competencias del Organismo Ejecutivo para optimizar la actuación del Estado.
 - Que la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados, por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias

para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acordes a los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

Otro aspecto importante son las políticas públicas, las cuales Aguilar Villanueva expresa que: —Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye menciona que una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer, Frohock menciona que una política pública es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre comparten metas.

Una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo solo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir solo queda en el papel, la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que está dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es corregir una falla en la administración pública y siempre tomar la para decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Díaz Castañeda, Rodolfo. *Aprender investigando: Formulación de proyectos de investigación en comunicación educativa*. Sonora, México, Ed. Multi Expresión Editorial, 2007. Pág. 59.

Las políticas públicas se interpretan como los mecanismos y estrategias que el gobierno diseña para atender las necesidades particulares de la población guatemalteca; son públicas porque no tienen que ver con la participación de las entidades privadas, es decir, no tienen que ver con el mercado de bienes y servicios que la iniciativa privada pone a disposición de la población en general.

Para Titmuss, citado por Arce, Blanco y Hurtado: —Las políticas de Estado deben responder a necesidades sociales a través funcionamiento de los servicios de bienestar social... en ese sentido Titmuss es muy claro al indicar que: la vida social necesita de políticas públicas que no pueden regirse por la dinámica del mercado, en otras palabras, las políticas deben existir fuera o al margen de la lógica del mercado y del acceso privado de los actores a los bienes de servicio.¶¹¹⁰ (2008:47) públicas

En el diseño e implementación de una política pública o social, el gobierno debió previamente identificar qué tipo de problemas se debía atender, a qué tipo de población debía llegar, con qué recursos las financio y cuál sería el ámbito temporal y de aplicabilidad.

Las políticas públicas como estrategia del gobierno para combatir la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades, entre otras, tienen su base en las acciones que el gobierno necesitó implementar para poder atender las demandas populares de contar con los medios para enfrentar estos fenómenos sociales que como tales son causantes de más subdesarrollo especialmente en el contexto en las áreas rurales de los municipios y departamentos de la República de Guatemala.

El campo de aplicación de las políticas públicas en el tema del subdesarrollo en las áreas rurales, desafortunadamente se ha concentrado en temas relacionados con la infraestructura, la disposición de bienes y servicios básicos y no se le ha

¹¹⁰ Arce, Alberto y otros. *Políticas públicas como objeto social: imaginando el bien público en el desarrollo rural latinoamericano*. Guatemala, Guatemala: Ed. FLACSO, 2008. Pág. 47.

dado importancia al financiamiento de planes y programas con vocación agroforestal que es en donde mayores posibilidades y capacidades tienen las personas que viven en las áreas rurales.

Padilla y Montes indican: —Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad¹¹¹, e indican que se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales; refiriéndose, los mismos autores a Alcántara dicen: -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.¹¹² 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, también que las políticas sociales, que se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Se trata pues, de la idea que plantea Easton, de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

El estudio de las políticas públicas como lo plantea Pallares, debe realizarse, plantearse 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. Analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce.¹¹³ Estas preguntas pueden servir como una sencilla guía para analizar una política pública, sin entrar en terminología económica o política compleja.

¹¹¹ Padilla Domínguez, Roberto y Juan Montes de Oca Malvárez. *Modernización de la administración pública en el Estado de México*. Estado de México, México, Ed. Gobierno del Estado del México, 2009. Pág. 87.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Pallares, Francesc. *Las políticas públicas: El sistema político en acción*. Madrid, España, Ed. Revista de Estudios Políticos, 1986. Pág. 253.

Las políticas públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del pacto entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Aquí podemos rescatar el sentido de participación entre estos dos actores, pero el objetivo final de beneficio a la sociedad es como lo veremos más adelante un punto que muchas veces queda olvidado, de aquí el fracaso de muchas políticas públicas.

Cabe resaltar que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política y, actualmente asuntos públicos están siendo atendidos solamente y únicamente por el gobierno.

Las políticas públicas según Pallares 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.¹¹⁴ Y señala que las Políticas Públicas deben ser consideradas como un proceso de decisiones, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero se puede decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal, por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual. Aunque la mayoría de las políticas públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Lo que generó profundo interés, fue al generar la propuesta; en el análisis realizado, surgieron tres actores integrantes, donde unos apoyan y otros se oponen a la funcionalidad, y efectividad de las políticas públicas; en donde al final los tres grupos concordaron fue en que para que las políticas públicas funcionen, es necesario negociar y realizar acuerdos.

¹¹⁴ *Ibid.* Pág. 257.

Las políticas públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios, consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto generalmente puede interpretarse como agregar demandas, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permiten que las personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las políticas públicas, dependiendo del tipo de actores que intervienen éstos puede variar. Para el caso del gobierno de la República de Guatemala, lo realiza a través de sus instituciones, y en la elaboración de propuestas y normas que se basan en los siguientes aspectos: Las normas jurídicas, es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, es obligación basarse en las normas y las leyes establecidas y vigentes en esa materia.

Los servicios de personal, corresponde que para elaborar las políticas se requiere infraestructura humana, organizativa y material, la cual, debe ser responsable, consciente y con conocimientos profundos en cuanto a la cultura, necesidades y la realidad que se vive en las áreas de influencia de tales políticas.

Los recursos materiales, se debe destacar y poner especial interés, principalmente en los aspectos financieros ya que son lo que suelen ser más restringidos y los que al final hacen que una política pública en materia de desarrollo sea efectiva.

La persuasión, los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Meny y Thoenig indican: —Una política pública se presenta como un programa gubernamental en un sector de la sociedad o en un territorio. Así, en toda política pública es posible distinguir un contenido, un programa, una orientación normativa y un factor de coerción. A ello debe agregarse lo relativo a los efectos de la política pública que podría considerarse como funciones de producción, ya sea en la relación entre medios y productos, o entre estos y sus efectos e impactos.¹¹⁵

En un Estado de Derecho, es decir en un estado en donde las autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes sobre una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, entre otras). El área de influencia de las políticas públicas en la investigación realizada se centró en el desarrollo social y la participación ciudadana. Guatemala y sus municipios especialmente porque se encuentra en una coyuntura de cambios en la administración tradicional del Estado, la cual se caracteriza por ser centralizada, burocrática, autoritaria, monocultural y excluyente, hacia una administración pública más democrática, participativa, y con menos intervención del Estado. Esta nueva forma de administración estatal, discutida en distintos niveles, necesariamente ha conducido a una nueva concepción de sus funciones, sus políticas y sus relaciones con la sociedad en general, en donde la participación ciudadana a través de los COCODES, actualmente juega un papel importante en aspectos claves, tales como el control y la auditoría social.

Al conceptualizar las políticas públicas, surge la necesidad de entender cuál es el rol del poder local y la participación ciudadana. Los conceptos sobre las políticas públicas mencionados han sido abordados desde diferentes puntos de vista y áreas de conocimiento, sin embargo, la preocupación principal fue el campo de

¹¹⁵ Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Trad. Francisco Morata, Barcelona, España, Ed. Ariel, 1992. Pág. 63.

aplicación en los municipios sujetos a estudio. Esta consideración fue muy importante en la presente investigación porque se definieron con el apego teórico, sin dejar de lado la práctica política, factor importante para la comprensión operativa de los conceptos de política pública, poder local y participación ciudadana.

Continuando con el tema y previo a buscar una definición practica de lo que significa poder local conviene conocer qué es el poder: Según Pratt, quien define poder como: —Capacidad o autoridad para dominar a los hombres, refrenarlos y controlarlos, obtener su obediencia, coartar su libertad y encausar su actividad en direcciones determinadas...Todo orden social es un sistema de relaciones de poder con supra ordinación y subordinación jerárquicas y de competencia y de cooperación reglamentadas...Por otro lado el poder social es: uno cualquiera de los varios tipos de fuerza, energía o potencia que derivan de las relaciones sociales y del funcionamiento mismo de la estructura social. II¹¹⁶

De las interpretaciones jurídicas y económicas que Foucault realiza, se puede establecer que: -La concepción jurídica o no económica, el poder es un derecho que uno posee como un bien y que puede transferir o enajenar de manera parcial o total mediante un acto jurídico. El poder es el que todo individuo posee y que puede ceder total o parcialmente para constituir un poder o soberanía política. En otro caso el poder político tendría en la economía su razón de ser histórica y el principio de su funcionamiento actual III¹¹⁷

Lo local, se puede interpretar como lo que es particular de un lugar, las costumbres locales. Lo relativo a un ambiente municipal, provincial; por oposición a lo general o nacional; también tiene que ver con autoridades locales, también se relaciona con lo que corresponde a una sola parte o una parte de lo general.

¹¹⁶ Pratt Fairchild, Henry. *Op. cit.* Pág. 224.

¹¹⁷ Foucault, Michel. *Hay que defender la sociedad.* Madrid, España, Ed. Akal, S.A., 2003. Pág. 22.

La combinación de ambas interpretaciones, dan sentido al poder local, el que se puede entender como, el derecho que una persona o un grupo de personas debida y legalmente organizadas posee para manifestar su opinión, criterio y decisión en cuanto a lo que considere conveniente que se deba planificar, priorizar y ejecutar para estimular y fortalecer su desarrollo personal, familiar y el de su comunidad; atendiendo y respetando su medio ambiente y las disposiciones de las autoridades municipales; tal derecho lo manifiestan constitucionalmente por medio de la participación ciudadana.

El poder local nace en el seno de los departamentos, municipios, y comunidades como una retribución a los procesos de descentralización y a la acción propia de los habitantes de dichos lugares geográficos la cual se materializa por medio de la participación ciudadana en todos los procesos de toma de decisiones, priorización de planes, estrategias y proyectos de beneficio para los habitantes de estos departamentos, municipios y comunidades.

Se concuerda en que en los últimos años ha tomado importancia el tema del poder local, denominación que hace referencia a la capacidad que tiene la ciudadanía de un territorio para apropiarse de su propio destino. Es, por tanto, un tema de la mayor relevancia, por cuanto se relaciona con la participación a que se está dispuesto en la sociedad guatemalteca para buscar la resolución de sus problemáticas, tanto sociales como económicas y políticas; y esa participación se hace más visible y consistente desde lo local, lo que para nuestro caso significa desde el nivel municipal. El poder local es a su vez una noción de dos facetas, pues por una parte toma en cuenta lo indicado, es decir, el deseo de participar de los ciudadanos; y por otra, la apertura que los gobiernos conceden a sus ciudadanos para que esa participación sea eficaz.

El poder local no es simplemente la expresión de la voz y voluntad de los habitantes de un determinado lugar; el poder local tiene una sustentación constitucional ya que este surge por la convergencia de la Ley del Consejos

Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural y de la Ley General de Descentralización.

La constitución Política de la República de Guatemala en los artículos 119 literal (b) y 224 se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico–administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes y la Ley General de Descentralización establece en el artículo 5: -Objetivos. La descentralización del Organismo Ejecutivo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública;
2. Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado.
3. Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población.
4. Facilitar a la participación y control social en la gestión pública.
5. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.
6. Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente.
7. Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.
8. Promover el desarrollo económico local, para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza; y
9. Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos trasferida. II

El espíritu de estas leyes se encuentra en la naciente conciencia de la población e incluso posiblemente también del mismo Estado, de que este es incapaz por sí mismo de planificar, proveer y ejecutar todos aquellos programas y proyectos de desarrollo que demanda la población en general. No es un secreto que la administración que realiza el Estado se caracteriza por ser centralizada, burocrática, autoritaria, mono cultural y excluyente e ineficiente; todo ello inclina las aspiraciones a tener una administración pública más democrática, participativa, pluricultural y con menos intervención del Estado.

Se busca que la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la sociedad puede participar en el debate público y dispone de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.

El poder local en los municipios y en las comunidades se traduce como las fuerzas, las acciones y las presiones organizativas a nivel municipal, comunitario o de la micro región que las personas a través de los COCODES, realizan y que contribuyen a satisfacer las necesidades, los intereses las aspiraciones y el derecho en la autodeterminación y en la selección de los planes y proyectos de desarrollo que sean de beneficio para la población local.

Las fuerzas, no se puede hablar de desarrollo sin antes pensar que para que exista una reacción a algo debe necesariamente existir una acción que la provoque. Desde la perspectiva de la física, la biología, la economía, psicología hasta en los preceptos de la acción humana se puede ver que a excepción de las fuerzas naturales, en la sociedad no sucederá nada si no hay alguien que lo piense, lo planifique y que lo realice.

No es posible entonces pensar en el desarrollo si el mismo no se entiende como:

- a) Acción y efecto de crecer, de desarrollar en forma positiva mediante la utilización eficiente de recursos que permitan alcanzar los objetivos propuestos.
- b) Proceso constituido por actividades que llevan a la utilización, el mejoramiento o la conservación de bienes y servicios naturales y económicos, con el objeto de mantener y mejorar la calidad de la vida humana.
- c) Conjunto de planes, programas, proyectos y acciones que se orientan a realizar procesos creativos, así como perfeccionamientos cualitativos y cuantitativos de los aspectos materiales y no materiales de un país, una institución, una organización o una familia.

Es posible el desarrollo socioeconómico en un contexto creciente competencia y globalización de la economía, pero para acceder a este, es crucial encontrar respuesta a las siguientes interrogantes:

- 1. ¿Quiénes son los encargados de propiciar y promover el desarrollo?
- 2. ¿Cuál es el papel de la ciudadanía en el proceso del desarrollo?
- 3. ¿Cuáles son los mecanismos que hacen posible el desarrollo?
- 4. ¿Qué acciones y relaciones deben darse para propiciar un proceso continuo y duradero de desarrollo?

En las comunidades y en los municipios incluidos en esta investigación, las fuerzas lo constituyen los seres humanos quienes con la potestad que la Constitución Política de la República de Guatemala les otorga, generan los procesos de desarrollo con la participación de los mismos vecinos representados por sus respectivos COCODES.

Los segmentos internos de la población que participan lo integran diferentes

estratos de la población que van desde los vecinos de las comunidades, las organizaciones legalmente instituidas en los municipios, los integrantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y los integrantes de los Consejos Municipales de Desarrollo a nivel externo participan las Corporaciones Municipales y las Instituciones del gobierno designadas según las leyes que rigen la materia. La interacción y las sinergias que se forman entre esas fuerzas condicionan los procesos de desarrollo y las diferencias entre los países, las regiones y las ciudades.

Las áreas urbanas también se encuentran en determinados momentos formando parte de estas fuerzas que en forma coordinada y dinámica la sociedad crea con la finalidad de que, mediante esta unión organizada, las voces de todos los habitantes pueden llegar a donde corresponda para reclamar sus derechos en cuanto a la justa y equitativa redistribución de los recursos económicos que los gobiernos recaudan fruto de la intervención y las acciones de otros segmentos de la sociedad.

Las fuerzas conjuntas, ciudadanía y organizaciones en los distintos municipios de la República, cada quien, de acuerdo a sus particulares posibilidades, capacidades y niveles de participación, han hecho posible tener acceso al desarrollo socioeconómico comparativamente distinto entre los tres municipios.

Los mecanismos lo constituyen, en primer lugar, las demandas legales de la población para ser incluidos y disfrutar del desarrollo como parte integrante de la sociedad guatemalteca, en segundo lugar, los procedimientos legales que la Constitución Política de la Republica les otorga a través de la observancia de las leyes respectivas. Las acciones como segundo elemento constitutivo del Poder Local, se describen con mayor amplitud a continuación.

Las acciones dentro del contexto del poder local, se interpretan como todas las actividades voluntarias y obligatorias que los habitantes realizan dentro y fuera de

su comunidad en su labor de planificación, priorización, gestión, ejecución, fiscalización y de auditoría social, dirigida hacia todas aquellas decisiones emitidas por sus autoridades locales y municipales que tienen que ver con su bienestar, con su tierra, con su cultura, y en general con su patrimonio.

Las acciones que se realizan como poder local está representado por medio de los COCODES, los vecinos de las comunidades conforman las asambleas comunitarias y el órgano de coordinación del COCODE, como lo establece el artículo 13 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en cuanto a la integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

- a) La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes de una misma comunidad y,
- b) El Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.¶

Las acciones y/o funciones que los Comités Comunitarios de Desarrollo realizan se encuentran descritos en el artículo 14 de la misma ley.

La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones son:

- a) Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- b) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.
- c) Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades

comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.

- d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.
- g) Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.
- h) Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.
- i) Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- j) Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios.
- k) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.
- l) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de

su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

- m) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.
- n) Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.¶

Muchos integrantes de los COCODES, comparten la idea de que en el seno del Consejos existen debilidades, las cuales, se pueden localizar básicamente en tres aspectos:

- El desconocimiento de la ley que les asiste.
- El poco apoyo que reciben de los propios habitantes de las comunidades a las cuales ellos representan; muchos integrantes de los comités deben de pagar con sus propios fondos económicos los gastos que les ocasionan el tener que trasladarse a las cabeceras municipales para realizar gestiones, asistir a las reuniones del COMUDE, del Consejo Municipal, entre otras.

El poco apoyo que los integrantes de los COCODES reciben de sus propias autoridades municipales, el cual puede deberse a situaciones de carácter político, o de intereses particulares en cuanto a la designación y priorización de proyectos o incluso puede darse problemas de discriminación.

Las presiones que el poder local debe de afrontar son las presiones internas y las presiones externas. Las presiones internas son las que se generan en el mismo ámbito de la comunidad ya que muchos habitantes suponen que el hecho de que en las comunidades exista un COCODE, este tiene la capacidad de buscar y obtener financiamiento para la ejecución de los proyectos que la comunidad demanda, gestionar toda clase de proyectos no obstante que estos no hayan sido clasificados como una prioridad en los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES). Otra presión interna que los integrantes de los COCODES deben

afrontar es la que viene de grupos antagónicos y que pertenecen a la misma comunidad.

Las presiones externas son las que no surgen en el trámite de sus proyectos en las instancias encargadas de asignar los fondos económicos, la priorización de determinado proyecto, los desacuerdos que surgen en los procesos de ejecución, fiscalización y la auditoria que los COCODES pueden mediante un mandato legal realizar a las actividades de sus autoridades municipales; (incisos e, f, g, i, m y n) de las funciones de los integrantes de los COCODES.

La participación ciudadana en el contexto local, conforme al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al hablar de participación se debe ver los aspectos que se relacionan con ella.

-Actuar con libertad: cada persona debe poder expresar, sin ningún temor, sus sentimientos y opiniones.

Intervenir en la toma de decisiones: no es correcto que unas pocas personas decidan por la mayoría.

Respetar a los demás: Se debe cultivar la tolerancia y no discriminar a nadie por ningún motivo.

Recordar que todos los seres humanos somos iguales en dignidad y derechos: aunque se tengan distintas experiencias, cualidades y responsabilidades, todas y todos tienen iguales derechos.

Ser responsables en las elecciones y sus consecuencias: a veces una persona se puede equivocar en sus decisiones, pero no se puede evadir las

responsabilidades.¹¹⁸ Es muy importante que al hablar de participación ciudadana se tenga en claro lo que significa los términos relacionados. Pratt, indica la siguiente definición: -Participación como: —entrada en alguna situación social definida identificándose con ella por medio de la comunicación o de la actividad común.¹¹⁹

El artículo 147, de la Constitución política de la República de Guatemala con relación a la ciudadanía establece: -Son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones, que las que establecen esta Constitución y la ley.

De lo anterior se puede indicar que participación ciudadana es la acción por medio de la cual las instituciones, los comités y las personas voluntariamente se involucran en todas las actividades que tienen como fin común el desarrollo comunitario. Es indispensable que en estas acciones no existan ningún tipo de presión o coacción por ninguna persona o institución.

La participación ciudadana tiene muchas facetas y niveles de aplicación; para los fines de la presente investigación, la participación se redujo básicamente a los aspectos relacionados con la toma de decisiones en cuanto al proceso de selección, priorización, gestión y fiscalización de los proyectos de desarrollo que la municipalidad y otras instituciones realizan con fondos estatales en sus comunidades y municipios.

Córdova, ha señalado que: —La participación ciudadana referida al nivel de toma de decisiones tiene que ver con el Estado, en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad con la finalidad de hacer valer sus derechos al

¹¹⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Participación ciudadana*. San José, Costa Rica, Ed. Unidad Editorial IIDH, 1997. Pág. 82.

¹¹⁹ Pratt Fairchild, Henry. *Op. cit.* Pág. 308.

frente al mismo y contribuir favorablemente en sus políticas y funcionamiento. ¹²⁰

La participación ciudadana no es análoga a la participación social; la cual en sociología se interpreta como el hecho de que determinados seres conscientes toman parte en la interacción social, este concepto se refiere de ordinario a la participación humana consiente; puede referirse a los grupos utilitarios o a los grupos de simpatía y afectivos. En estos últimos existe una identificación más completa de la personalidad con el grupo debida a los sentimientos compartidos de afección y lealtad, responsabilidad mancomunada, sentimiento, tradición y amistad personal.

En la mayor parte de los municipios de Guatemala, no han desarrollado conductas como las que expresan los grupos sociales, las relaciones se llevan a cabo siguiendo otras actitudes como por ejemplo la de cooperar para alcanzar ciertos objetivos, las relaciones formales y de amistad no se reflejan en tales interacciones; se puede decir que limitan a relaciones de trabajo.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 5, establece que los ciudadanos de la República de Guatemala, pueden realizar actividades en el marco de la legalidad y de la libertad de asociación que la ley estipula de tal manera que: —toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe...¹²⁰

De acuerdo a esto, todo ciudadano podrá unirse a otros y formar asociaciones con los fines que a sus intereses favorezcan, y en el caso de la participación ciudadana, los habitantes de cualquier comunidad sea esta urbana, suburbana, municipal, o departamental; la participación de los COCODES, en las actividades relacionadas con el desarrollo se da en el marco que la ley permite, la cual constitucionalmente genera los lineamientos por los cuales una persona o institución puede participar legalmente.

¹²⁰ Cordóva Macías, Ricardo. *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana*. San Salvador, El Salvador, Ed. FLACSO, 1996. Pág. 11.

La Ley General de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, genera los espacios de participación para los integrantes de la sociedad civil de las comunidades:

1. Para el Consejo Nacional de Desarrollo. (Artículo 5, literales: g, h, j, y n).
2. Para el Consejo Regional de Desarrollo. (Artículo 7, literales (f, i, y m).
3. Para el Consejo Departamental de Desarrollo. (Artículo 9, literales e, i).
4. Para el Consejo Municipal de Desarrollo. (Artículo 11 literales d y e) y
5. Para el Consejo Comunitario de Desarrollo (Artículo 13 literales a y b).

El objeto de la Ley General de Descentralización, según lo preceptuado en artículo 1 es: -Desarrollar el deber Constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.¶

Descentralizar desde el punto de vista del gobierno central concuerda con lo que el diccionario de sociología indica:

-Descentralización: proceso (o situación) de división de algunos de los poderes de una unidad social entre sus diversas partes; con frecuencia se considera que implica un cambio en la localidad geográfica del poder desde un área central a un cierto número de distritos periféricos, pero los desplazamientos geográficos no son sinónimos de desplazamiento en el poder.¶¹²¹

En el párrafo anterior no se debe confundir desplazamiento del poder central con el poder o gobierno municipal y el poder local, en donde el primero es el que ejerce el Poder Ejecutivo, el segundo tal y como lo expresa la Constitución Política

¹²¹ Pratt Fairchild, Henry. *Op. cit.* Pág. 134.

de la República de Guatemala en el artículo 253, se refiere a la autonomía municipal. -Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, entre sus funciones les corresponde:

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

El gobierno municipal tal y como lo expresa el artículo 254 de la Constitución política de la República: es ejercido por un consejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

El tercero se refiere al poder local, el cual como fue definido se entiende como las fuerzas, las acciones y las presiones de las cuales dispone la población para ejercer su derecho de planificación, priorización, gestión y fiscalización de los proyectos de desarrollo social para cada una de sus comunidades.

La Ley General de Descentralización, en el artículo 2, se expresa que 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 participación ciudadana no puede entenderse como un hecho aislado y espontáneo, la participación de las personas como integrantes de una sociedad organizada debe de cumplir dos requisitos fundamentales:

1. Que el gobierno reconozca la autonomía del grupo o contexto en donde se da el proceso y
2. Que el grupo reconozca y asuma su responsabilidad en el proceso.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) expresa que: —Involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones requiere dos condiciones. En primer lugar, la administración pública reconocer la capacidad autónoma de los ciudadanos para discutir y plantear alternativas. Debe también compartir la elaboración de la agenda y comprometerse a considerar, en el momento de la decisión final, las propuestas elaboradas en común. Por su parte, la ciudadanía debe asumir una mayor responsabilidad para lograr mejorar su participación en la elaboración de una política pública.¹²²

En Guatemala, el gobierno reconoce la autonomía del contexto, es decir la autonomía del municipio en donde se da el proceso. (Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Con relación a los principios el artículo 4 dice que son principios orientadores del proceso y de la siguientes: La autonomía de los municipios, la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, la solidaridad social, el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala, el diálogo, la negociación y la política de descentralización del Organismo Ejecutivo los concertación de los aspectos sustantivos del proceso, la equidad económica, social y el desarrollo humano integral, el combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza, el restablecimiento y conservación del

¹²² Gramberger, Marc. *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Paris, Francia, Ed. OCDE, 2007. Pág. 39.

equilibrio ambiental y el desarrollo humano y la participación ciudadana.

La Ley General de Descentralización en el artículo 5, objetivos, en los literales (1, 4, 5, 6, 7 y 8) refuerza la participación de la ciudadanía.

- Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.
- Facilitar a la participación y control social en la gestión pública.
- Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local.
- Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente.
- Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.
- Promover el desarrollo económico local, para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza.

La Ley General de Descentralización es actualmente el medio por el cual las Organizaciones Sociales legalmente establecidas en los municipios y los COCODES, encuentran los espacios para interactuar con el gobierno municipal y con las instancias que tienen que ver con el desarrollo de las áreas rurales.

Los COCODES, después de haber cumplido con los procedimientos de selección y priorización de sus proyectos, pueden mediante la intervención de los COMUDES, y de la gestión del gobierno municipal a través del alcalde municipal y su corporación encontrar las fuentes de financiamiento propias o a través de las instituciones del gobierno central, para la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario.

Los proyectos son variados, pero de acuerdo a lo que se observado los mismos se reducen al área de educación, salud, infraestructura en carreteras, introducción de agua potable, manejo de la basura y servicios básicos. No obstante que la ley también estipula cuales son las áreas sobre las cuales existen prioridades.

Según el artículo 7 de la Ley General de Descentralización, se establecen las prioridades de la siguiente forma: -Sin perjuicio del traslado integral de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, al municipio y demás instituciones del Estado, prioritariamente se llevará a cabo la descentralización de las competencias gubernamentales en las áreas de: 1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía 8. Cultura, Recreación y Deporte.

La competencia de las áreas prioritarias a que se hace referencia en este artículo no incluye las atribuciones que la Constitución Política de la República asigna con exclusividad a otras instituciones o entidades del Estado.¶

Debido a la importancia que la participación ciudadana tiene en el contexto del desarrollo social, la presente ley expone en el capítulo V, la definición y los alcances, dicho capítulo tiene:

- A. Fomento de la Participación Ciudadana en el proceso de Descentralización y su organización: Dada la importancia que la Ley General de Descentralización le otorga al proceso de participación ciudadana, como un medio de descentralizar los procesos administrativos del gobierno central y de generar los espacios para la participación activa de la población en la toma de decisiones, el gobierno central describe aspectos puntuales que las autoridades municipales y la población deben conocer para que este proceso no sea tergiversado y el mismo se lleve a cabo de acuerdo a lo que la ley determina con los alcances y en los áreas definidas.

—Artículo 17. Participación de la población. La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución, y control integral de

las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización.¶

—Artículo 18. De las organizaciones comunitarias. Las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.¶

—Artículo 19. Fiscalización Social. Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso necesario solicitarán a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la auditoría que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que ésta concluya.¶

Son atribuciones de la participación ciudadana también los procesos de auditoría y fiscalización social; para ello el Reglamento de la Ley General de Descentralización en el CAPITULO V DE LA PARTICIPACION CIUDADANA,

—Artículo 19. Participación Ciudadana en la Descentralización. La participación ciudadana que impulsará la descentralización se orientará esencialmente a la provisión de bienes y servicios públicos en ámbitos locales por parte de organizaciones ciudadanas constituidas y registradas conforme a la ley, que actúen en el ámbito local. Las organizaciones ciudadanas también podrán ejercer auditoría social la revisión de las actuaciones de los entes a cargo de competencias descentralizadas.¶

El artículo 20, establece: —Participación ciudadana, desarrollo local y auditoría social. Sin perjuicio de los mecanismos establecidos legalmente para solicitar el rendimiento de cuentas a sus autoridades, las asociaciones y los comités podrán

dirigirse a los entes destinatarios de competencias descentralizadas solicitando información sobre la ejecución de planes y programas a fin de evaluar su cumplimiento de conformidad con la ley y hacer las denuncias cuando corresponda ante los órganos competentes.¶

La participación ciudadana puede ser una herramienta poderosa para el desarrollo solamente si cumple con los objetivos y las aspiraciones de todas aquellas personas que se involucren directamente y para aquellas personas y sectores de la población que las apoyan. El proceso de la participación ciudadana, debe cumplir esencialmente tres pasos:

- a) La comunicación e información: Es esencial que los líderes conozcan perfectamente lo que quieren realizar, sepan comunicárselo a las autoridades y de igual manera a las personas pertenecientes a la comunidad a la cual pertenecen.
- b) Consulta y debates: Significa que los involucrados tanto los líderes comunitarios como la población en general en el momento de tomar decisiones, estas se hagan en consenso, es decir, que se debe abrir una fase de dialogo entre los dos sectores; la comunidad y sus líderes y entre ellos y las autoridades municipales. Mediante la Información y la Consulta podremos posibilitar llegar a propuestas de consenso que, a la larga, serán más eficaces y útiles que las realizadas sin participación.
- c) Participación en la gestión: La gestión compartida o trabajo en común, la toma de decisiones en conjunto y la ejecución compartida por los miembros de una colectividad, es el nivel de la participación que tiende hacia formas positivas de cogestión y autogestión.

Ortegón, citando a Arnstein, indica que con relación a la participación ciudadana: —Son los mecanismos que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia

participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político.¹²³

La participación ciudadana es la herramienta más poderosa que la población tiene para hacer valer sus derechos, está basada en ley y cuenta para llevarla a cabo, mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

Desde la antigüedad se ha reconocido y desde diversos enfoques de que es en el pueblo en donde radica el poder, basta con recordar las siguientes vox pópuli, expresión latina que significa voz del pueblo y que se utiliza para expresar que una cosa es conocida y sabida por todo el mundo, y que por tanto se da como aceptada o verdadera, la voz del pueblo tiene connotaciones especiales y más profundas que la definición en sí, la voz del pueblo, expresión que se usa para designar que una cosa es conocida, aceptada o verdadera, la extensión que la misma tiene es que cuando un pueblo entero reclama algo es porque ese algo, en primer lugar es importante y en segundo lugar debe ser aceptada como verdad.

—El término llega aún más lejos vox pópuli, vox dei; Vox Dei es una expresión en latín que significa voz de Dios. Existe una conocida sentencia que dice vox populi vox Dei, que se suele interpretar como la voz del pueblo es la voz de Dios, aunque su origen evidencia un intento por demostrar exactamente lo contrario. En Alcuino de York (735-804), *Epistolae*, 166, para 9, la frase completa reza, Nec audiendi qui solent dicere, Vox populi, vox Dei, quum tumultuositas vulgi Semper insaniae proxima sit. Que se traduce como: y no debería escucharse a los que acostumbran a decir que la voz del pueblo es la voz de Dios, pues el desenfreno del vulgo está siempre cercano a la locura.¹²⁴

¹²³ Ortegón, Édgar; Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura. *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Santiago, Chile, Ed. CEPAL, 2005. Pág. 197.

¹²⁴ Guerra, Francois Xavier. *Los espacios públicos en Iberoamérica: Ambigüedades y problemas*. México D.F., México, Ed. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2013. Pág. 41.

La profundidad de la expresión es la que debe ser tomada en consideración, porque no se trata de intentar igualar dos entes por demás incomparables, lo que debe verse es que la voz del pueblo siempre ha sido reconocida, aunque muy pocas veces aceptada como lo que debe prevalecer en un estado de derecho.

La responsabilidad de ser tomada la voz del pueblo como una justa expresión de sus sentimientos, deseos, necesidades o reclamos, depende directamente del mismo pueblo y de sus autoridades; si a esto se le suma que las leyes guatemaltecas lo reconocen y lo han institucionalizado.

Se puede diferenciar con claridad como la situación relacionada a la participación del pueblo por medio de su voz, se puede concretizar con hechos medibles y cuantificables en términos de desarrollo.

Los COCODES, han obtenido como resultado de la manera y nivel de concientización que han puesto en la demanda de los proyectos que lleven desarrollo a sus comunidades. Cabe resaltar que la voz de los vecinos actuando de manera individual, normalmente no es escuchada; la voz de muchos vecinos demandando lo mismo, puede ser escuchada y la manera en que los vecinos lo pueden hacer es a través de los COCODES, estas agrupaciones son las que tienen la potestad constitucional y el deber de realizar propuestas de cambios y mejoras en los proyectos y en las maneras en que las autoridades municipales ven y entienden el progreso y el desarrollo, especialmente cuando este se encuentra dirigido a sus propias comunidades.

El poder local se manifiesta y concretiza entonces cuando la comunidad entera se siente consciente y responsable de que el desarrollo de sus propias familias depende de la intervención de ellos, que haciendo uso de los derechos que la Constitución otorga a cada ciudadano por medio de las leyes respectivas, puede expresarse como una fuerza ordenada, realizar la presión atendiendo preceptos de sentido común y pertinencia y de manera responsable realizar las acciones que

como agrupación social tiene en el rol que les toca vivir en el proceso de desarrollarse integralmente.

La participación de las personas se puede dar en casi todos los ámbitos de la vida en sociedad; sin embargo, en Guatemala, la participación ciudadana se ha centralizado en el desarrollo local, ha dejado por un lado otros aspectos relacionados con la tecnificación, con los recursos agropecuarios, con la fabricación de utensilios que pueden ser comercializados por medio de cooperativas y que pueden dar forma a algún tipo de industria propia. Tener la visión hacia el futuro y dejar de depender de lo escaso que el gobierno puede dar a los vecinos, lejos de afectarlos, puede fortalecerlos como sociedad, puede ser fuente de desarrollo integral y sostenible mejorar y potencializar el desarrollo socioeconómico de la comunidad.

Con relación al desarrollo socioeconómico, Costamagna indica que es: —Un proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población mediante una acción decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales, públicos y privados, para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio.¶¹²⁵

Este enfoque que considera la importancia del rol del capital social y los enlaces de cooperación con agentes externos para capturar recursos humanos, técnicos y monetarios, entre otros, que contribuyan a la estrategia local de desarrollo. El desarrollo social no es una tarea de un gobierno, el desarrollo social visto desde el punto de vista de los agentes que intervienen y a quienes llega, es responsabilidad de todos los ciudadanos.

¹²⁵ Costamagna, Pablo. *Política y formación en el desarrollo territorial*. Bilbao, España, Ed. Publicaciones de la Universidad de DEUSTO, 2015. Pág. 29.

La participación ciudadana no es una actividad que se dé simplemente sin que exista un proceso de planificación previa, en el seno de los COCODES, este proceso inicia en el momento en que la población acepta que es necesario llevar desarrollo a la comunidad; cuando no existe el convencimiento de esta necesidad, es difícil obtener el apoyo de los vecinos para con los miembros de los COCODES.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), concuerda que: —La participación ciudadana activa se basa en el supuesto de que los ciudadanos pueden contribuir de manera eficaz y original a la elaboración de políticas públicas, a partir del conjunto de recursos de la sociedad, para enfrentar los numerosos problemas de gobernabilidad que se plantean hoy en día. Esto no implica considerar al gobierno como un micro-administrador, sino más bien como un promotor, creador de estructuras-marco.

En estas estructuras, el mercado y la sociedad civil, los ciudadanos y los grupos sociales pueden organizar sus actividades y sus relaciones. En un proceso de toma de decisiones la relación entre instituciones públicas y ciudadanía puede convertirse en co-participación.¹²⁶ (2007: 38)

El sentido lógico de la participación ciudadana requiere de un proceso, este involucra una serie de actividades que inicia con el análisis previo sobre lo que se desea hacer, en el caso de las comunidades este paso corresponde a la designación de un proyecto que sería la prioridad. La integración de las actividades se enumera a continuación:

1. Análisis previo.
2. Integración con la toma de decisiones.
3. Coordinación interna.

¹²⁶ Gramberger, Marc. *Op. cit.* Pág. 38.

4. Documentación y seguimiento.
5. Revisión de los agentes involucrados.
6. Revisión de la gestión.

CAPÍTULO VI

DERECHO COMPARADO

6.1. Derecho comparado en cuanto al régimen tributario de las comunidades

Los principios constitucionales que se refieren específicamente al poder tributario de las Comunidades son el principio de autonomía, el de solidaridad y el de coordinación.

Para desarrollar este apartado se toma en consideración el régimen de la legislación española en contraposición a la guatemalteca. Para poder comprender mejor el concepto de autonomía financiera es preciso realizar una serie de preguntas. En primer lugar ¿qué es autonomía financiera? En segundo lugar, ¿cuál es el contenido mínimo de la autonomía financiera? Y, por último, ¿qué entiende nuestro Tribunal Constitucional por autonomía financiera?

Respecto al primer interrogante, ni la Constitución Española, ni la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) recogen de manera expresa qué es la autonomía financiera. Sin embargo, el legislador se encargó de salvar este escollo pues es en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas donde se define la autonomía financiera como —capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos, cuya competencia hayan asumido por entender que una situación en la que faltase cualquiera de ambos requisitos difícilmente podría calificarse de autonomía financiera.¹²⁷

En relación con la segunda cuestión: —La doctrina no ha conseguido ponerse de acuerdo respecto a cuál es el contenido mínimo de la autonomía financiera. No obstante, sí es cierto que la mayoría de la doctrina defiende que se puede ser

¹²⁷ Congreso de los Diputados. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. I Legislatura Serie A. Proyectos de Ley. Madrid, España, 1979. Núm. 66.

autónomo sin tener medios suficientes, pero que resulta inalcanzable tal autonomía sin la existencia de medios financieros suficientes.¹²⁸

Esta discusión acerca del contenido mínimo de la autonomía financiera no es exclusiva del derecho tributario español, sino que también ha sido planteada por la doctrina italiana, siendo el profesor De Mita quien ha aportado el concepto a este respecto al entender ésta como el: -Poder de determinar los medios y los fines; poder de elaborar un propio presupuesto, como expresión de una voluntad política de perseguir objetivos propios en la forma considerada más adecuada a sus propias necesidades y con el empleo de los medios reputados más idóneos.¹²⁹

Por último, el Tribunal Constitucional español sostiene que para comprender la autonomía financiera es preciso tener presente tanto los ingresos como los gastos. En relación con los ingresos el Fundamento Jurídico Décimo Quinto de la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, vinculó la idea de soberanía a la existencia de recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones, vinculación que se realizó respecto a las Entidades Locales pero que considero perfectamente ampliable a las Comunidades Autónomas puesto que es el artículo 137 el que se refiere a la autonomía de ambos entes.¹³⁰

En relación con los gastos, es necesario apuntar la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo de, cuyo Fundamento Jurídico Noveno, que en síntesis viene a sostener que

¹²⁸ Adame Martínez, Francisco David. *Tributos propios de las comunidades autónomas*. Granada, España, Ed. Comares, 1996. Pág. 84.

¹²⁹ De Mita, Enrico. *Autonomía finanziaria e potestà tributaria delle regioni a statuto normale, Problemi economici e finanziari delle regioni*. Milán, Italia, Ed. Società editrice Vita e Pensiero, 1966. Pág. 109.

¹³⁰ La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios - patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución, al decir que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.

la autonomía financiera supone la competencia de las Comunidades Autónomas elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos.¹³¹

En lo que al derecho positivo se refiere, el principio de autonomía aparece recogido en el artículo 137 de la Constitución Española al proclamar la: -Autonomía para la gestión de sus propios intereses. En este sentido puede observarse que mientras el fundamento del poder financiero del Estado proviene de la soberanía, el pilar fundamental del poder financiero de las Comunidades Autónomas lo encontramos en la autonomía, como refleja el artículo 156.1 al señalar que -las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. ¹³²

Es en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas -LOFCA- la encargada de establecer los criterios y demás aspectos generales de la financiación de las Comunidades Autónomas, en cuyo artículo 6.2 se establecen los límites al poder tributario, pues señala que: -Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. Así mismo, la base del actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas la encontramos en la cesión de tributos, cuya capacidad normativa se ha ampliado en favor de las Comunidades Autónomas.

Artículo 6.2, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: -Cada Comunidad Autónoma podrá asumir, en los términos que establezca la Ley que regule la cesión de tributos, las siguientes competencias normativas:

¹³¹ Tal autonomía financiera implica, como reconoce el artículo 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco -EAPV-, la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos.

¹³² Menéndez Moreno, Alejandro. *El marco constitucional de la financiación de las comunidades autónomas: La reforma de los estatutos de autonomía*. Revista Jurídica de Castilla y León, España, 2003. Pág. 24.

- a) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar y la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota.
- b) En el Impuesto sobre el Patrimonio, la determinación de mínimo exento y tarifa, deducciones y bonificaciones.
- c) En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, reducciones de la base imponible, tarifa, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, así como la regulación de la gestión.
- d) En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», la regulación del tipo de gravamen en arrendamientos, en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes muebles e inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía; y en la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», el tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo, podrán regular deducciones de la cuota, bonificaciones, así como la regulación de la gestión del tributo.
- e) En los Tributos sobre el Juego, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la aplicación de los tributos.
- f) En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, la regulación de los tipos impositivos. g) En el Impuesto sobre Hidrocarburos, la regulación del tipo impositivo autonómico. II

En el ejercicio de las competencias normativas a que se refiere el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles, conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los

servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional.

Asimismo, en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado la aplicación de los tributos, la potestad sancionadora y la revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

Lo previsto en el párrafo anterior no será de aplicación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre el Valor Añadido, ni en los Impuestos Especiales de Fabricación. La aplicación de los tributos, potestad sancionadora y revisión de estos impuestos tendrá lugar según lo establecido en el apartado siguiente. Las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea.

En el caso de Guatemala las reformas del año 2012 que se incorporó dentro de nuestra legislación local la figura tributaria del Establecimiento Permanente contenido en el Libro I de la Ley de Actualización Tributaria. Decreto 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala. Sin embargo, esta figura ha sido aplicada desde hace varios años a nivel internacional por diversos países, con el afán de evitar la doble o múltiple tributación internacional.

Guatemala no contempla dentro de su legislación la doble o múltiple tributación externa o internacional, sino que solamente la doble o múltiple tributación interna.

El artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: —Principio de capacidad de pago. El sistema tributario debe ser justo y equitativo.

Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

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

Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco.

Por mandato constitucional los guatemaltecos tienen obligaciones tributarias con el objetivo de contribuir con el gasto público en forma equitativa. Por lo cual se establece el Impuesto sobre la Renta de acuerdo a uno de los siguientes regímenes según el artículo 14 del decreto 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala :

1. Régimen sobre Utilidades de Actividades Lucrativas.
2. Régimen Opcional Simplificado sobre Ingresos.

Las obligaciones específicas bajo éste régimen son: Presentar Declaración Jurada Anual de Impuesto Sobre la Renta -ISR-, Consignar en las facturas la leyenda sujeta a pagos trimestrales. Efectuar las retenciones que correspondan conforme a lo dispuesto en la Ley de Impuesto Sobre la Renta -ISR- elaborar inventarios al 31 de diciembre de cada año y reportar a la Administración Tributaria las existencias de inventario en enero y julio de cada año. Llevar contabilidad completa de acuerdo al Código de Comercio cuando corresponda.

Las obligaciones específicas bajo éste régimen son: Presentar Declaración Jurada informativa anual Consignar en las facturas sujeto a retención definitiva. Estas obligaciones mencionadas corresponden únicamente a obligaciones relacionadas

con el Impuesto sobre la Renta, ya que no existe otra normativa legal guatemalteca en donde se indiquen obligaciones del establecimiento permanente.

Así mismo, y como señala Lasarte Álvarez: -La coincidencia dentro de una frontera nacional de varias esferas impositivas exige su coordinación. Por tanto un mismo hecho imponible no debe ser objeto de tributación múltiple. El criterio de racionalidad que implica todo sistema tributario y la necesidad de un equitativo reparto de la carga fiscal, de modo que queden gravadas todas las manifestaciones de capacidad económica y todas ellas soporten una equivalente detracción fiscal¹³³II.

Lago Montero sostiene la idea de que: -El poder financiero de las Comunidades es un poder limitado. De este modo, los límites se pueden agrupar en:

- a) Límites derivados de los principios constitucionales sobre la normación.
- b) Límites derivados de los principios constitucionales de justicia tributaria.
- c) Límites derivados de los principios constitucionales de distribución de las competencias.
- d) Límites derivados de la naturaleza de ente territorial de las Comunidades Autónomas.II¹³⁴

El principio de capacidad económica es el principio más relevante del ordenamiento jurídico. No obstante, este principio requiere de una serie de exigencias para su aplicación:

- Mayor imposición sobre la renta y el patrimonio que sobre el consumo, porque la imposición directa mide mejor la capacidad económica de quien está obligado a pagar los impuestos.

¹³³ Lasarte Álvarez, Javier. *La financiación de las comunidades autónomas*. Madrid, España, Ed. Revista de Documentación Administrativa, Número 181, 1979. Pág. 431.

¹³⁴ Lago Montero, José María. *El poder tributario de las comunidades autónomas*. Navarra, España, Ed. Aranzadi, S.A., 2000. Pág. 146.

- Tratamiento más favorable de las rentas del trabajo que de otro tipo de rentas.
- Irretroactividad de las leyes tributarias.
- Inmediatez en las percepciones.

Las instituciones comunitarias imponen a todos los poderes públicos el respeto de los principios comunitarios de armonización fiscal. Estos principios se plasman en límites al poder tributario estatal, autonómico y local, que se pueden sintetizar del siguiente modo. En primer lugar, queda prohibida a los poderes públicos españoles la adopción de medidas fiscales que produzcan efecto barrera; así como el establecimiento de medidas tributarias que perturben la aplicación del IVA. Y, en segundo lugar, prohibir a los poderes públicos españoles el establecimiento de ayudas de Estado.

6.1.1. Análisis del desarrollo comunitario en relación a derecho comparado

Definir el concepto comunidad en estado puro, en abstracto, es complejo. En algún momento de la historia se ha utilizado esta palabra con la intención de homogeneizar las características de un grupo social a partir de una característica compartida. En esta visión no figura el componente territorial que es una prioridad ya que, desde los objetivos de la investigación: la comunidad es una unidad/grupo de población que reside en un territorio, donde se establecen relaciones entre las personas y el medio, que la caracterizan como comunidad.

Aun así, no debería confundirse la dimensión de territorio como un espacio rígido, muy delimitado físicamente. La dimensión de espacio debe responder a la realidad de las interacciones que se dan entre las personas.

A pesar de que exista un espacio más o menos delimitado, tampoco podemos hablar de comunidad si, como apunta Kisnerman (1975: 116) —no hay interacción, si no existe la conciencia de poder conseguir la satisfacción de alguna necesidad,

de compartir una serie de intereses comunes.¶¹³⁵

La comunidad, por tanto, no es un a priori, sino un proceso de construcción y su producto es el resultado del crecimiento el cual se ve reflejado como un conjunto de relaciones e interacciones entre seres humanos que viven y comparten cosas en común, las comunidades primitivas difieren sustancialmente con las comunidades de hoy día.

Wirth (2005: 1), con relación a esto dice: -El mundo contemporáneo ya no presenta el cuadro de pequeños grupos aislados de seres humanos sobre un vasto territorio, tal como Summer (1906) describió a la sociedad primitiva.¶¹³⁶

De todas maneras, quizás es más fácil hablar de organización comunitaria. Como indica Lindeman, citado por Lillo y Roselló: -La organización comunitaria es aquella etapa de la organización social que constituye un esfuerzo consciente de la población para controlar sus problemas y conseguir más y mejores servicios.¶¹³⁷

La organización comunitaria, por tanto: no es un producto, sino una estrategia. De estas distintas definiciones o aportaciones pueden extraerse distintas ideas como, por ejemplo: la comunidad no es una realidad, una unidad preexistente; debe crearse, deben generarse un conjunto de dinámicas que lleven hacia esas interacciones, hacia esta estrategia comunitaria que permitirá llegar a ser comunidad y tener conciencia de ello.

La comunidad rural no es una fuerza productiva, ni un modo de producción, se refiere a una forma de comunidad orgánica y no se reduce a una solidaridad mecánica de elementos individuales no se agota en las relaciones de propiedad

¹³⁵ Kisenrman, Natalio. *Práctica social en el medio rural*. Buenos Aires, Argentina, Ed. Humanitas, 1975. Pág. 116.

¹³⁶ Wirth, Louis. *El urbanismo como medio de vida*. Buenos Aires, Argentina, Ed. Abaco, 2005. Pág. 1.

¹³⁷ Lillo, Nieves y Elena Roselló. *Manual para el servicio social*. Madrid, España, Ed. Narcea, S.A., 2001. Pág. 65.

porque comporta también una serie de disciplinas colectivas extremadamente variables en cuanto a sus modalidades y vigor.

Según Lefebvre citado por Esteva: -La comunidad rural campesina es una forma de agrupación social que organiza, según modalidades históricamente determinadas, un conjunto de familias fijadas al suelo. Estos grupos primarios poseen por una parte bienes colectivos o indivisos, por otra, bienes privados según relaciones variables pero siempre históricamente determinadas. Están relacionados por disciplinas colectivas y designan aun cuando la comunidad guarde vida propia, responsables mandatarios para dirigir estas tareas de interés general.¹³⁸

Las comunidades de las áreas rurales, se encuentran formadas exactamente por grupos primarios, es decir grupos familiares; en este municipio se puede apreciar con más exactitud esta composición por lo relativamente nuevo del municipio. En algunos municipios, la situación es diferente, en primer lugar, por la movilidad que en el seno de las comunidades se ha dado, no obstante, existen comunidades formadas exclusivamente por grandes grupos familiares, a estas comunidades incluso son bautizadas con el apellido de las familias.

La solidaridad en estas comunidades eventualmente puede llegar a ser mayor que en aquellas comunidades en donde se han formado por la llegada de familias oriundas de otros municipios.

Aquí se manifiesta el rol de la familia como base fundamental de la sociedad y de las funciones que, como tal, la familia desempeña en el grupo social. Díaz, relacionado a las funciones de la familia indica: —La familia es el escenario donde se conjugan las necesidades auténticamente humanas, las potencialidades, las

¹³⁸ Esteva, Gustavo. *La batalla en el México rural*. 7ª. ed., México D.F., México, Ed. Siglo XXI Ediciones, 1991. Pág. 147.

capacidades y los satisfactores.¹³⁹

En el seno de la familia se identifican las necesidades, es aquí en donde se gestan las ideas primarias y luego se trasladan al grupo social.

La propiedad privada como en cualquier grupo social, existe, pero también llegan a compartir sus rasgos culturales, sus costumbres y una de ellas efectivamente se manifiesta en que la población en general no busca de manera directa e individual, su propio desarrollo, son muy proclives a buscar quien los represente y por ello es que antes de que institucionalizara la figura de los COCODES, la modalidad era la formación de comités de desarrollo, los cuales podían formarse para la gestión y construcción de un solo proyecto, por ejemplo, Comité Pro Construcción de la Escuela X, actualmente los COCODES, son los encargados de realizar la gestión, y eventualmente la construcción de los proyectos de beneficio colectivo, en estos casos participa la comunidad como un grupo solidario y participativo.

Por otra parte, el desarrollo rural, hace referencia a acciones e iniciativas llevadas a cabo para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas. Estas comunidades humanas que abarcan casi la mitad de la población mundial tienen en común una densidad demográfica baja. Las actividades económicas más generalizadas son las agrícolas y ganaderas tradicionalmente, aunque hoy pueden encontrarse otras muy diferentes al sector primario.

El desarrollo rural debe tener en cuenta la cultura tradicional local, ya que el medio rural es indisoluble de su cultura propia. Las acciones de desarrollo rural se mueven entre el desarrollo social y el económico. Estos programas suelen realizarse por parte de comunidades auto - gestionadas, autoridades locales o regionales, grupos de desarrollo rural, programas a escala continental según el ámbito rural que se tenga en cuenta.

¹³⁹ Díaz Argueta, Julio César. *Exclusión social: Desarrollo humano y gestión participativa*. Toronto, Canadá, Ed. Universidad de York, 2006. Pág. 109.

El desarrollo rural se encuentra íntimamente relacionado con un territorio, sin embargo, aún no existe el consenso entre las instituciones que describen y realizan investigación en el ámbito de lo que se denomina lo rural, eso por supuesto no excluye la idea central de que la demarcación territorial juega un papel preponderante en el desarrollo rural, porque el desarrollo se debe ver como un proceso en el cual se involucran las fuerzas internas de la comunidad, los recursos del territorio, la infraestructura del territorio y los medios externos.

Las fuerzas de la comunidad son todos los actores que participan en la producción de bienes de consumo especialmente productos agrícolas, productos artesanales, productos agropecuarios e iniciativas turísticas inclusive; los recursos del territorio lo constituyen básicamente la tierra, la minería, productos agroforestales y de explotación turística. La infraestructura corresponde a caminos, carreteras, cooperativas, centros de acopio y procesamiento y cualquier otro medio por el cual los habitantes de las comunidades pueden desplazarse y movilizar sus productos. Los medios externos son los que proveen los recursos económicos para que este proceso sea posible aquí entran en juego todas las instituciones del Estado, municipales e incluso la ayuda y cooperación internacional; en este grupo se incluyen las personas o instituciones que adquieren los productos provenientes de la comunidad.

Schejtman y Berdegué definen el desarrollo rural en función del territorio como:

-Como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades

para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios.¹⁴⁰

Este enfoque contrasta con el enfoque del Estado, ya que en primer lugar se describe como un proceso de transformación productiva es decir buscar las potencialidades del territorio para explotar sus propios recursos a nivel institucional y no solo como una alternativa de familia; el fin primordial es la reducción de la pobreza mediante la generación de recursos económicos que lleguen directamente a las familias.

El rol de las instituciones se orienta a la promoción, comercialización y búsqueda de alianzas estratégicas con otras comunidades para formar cooperativas que juntas se convierten en proveedores significativos en cuanto a volúmenes y de esa manera, garantizan mejores precios por los productos que se produzcan dentro de su territorio. El desarrollo rural sostenido y autosustentable se forma desde adentro, a través del mejoramiento de los métodos y procedimientos usados para optimizar y hacer uso eficiente de los recursos propios de la comunidad.

El desarrollo rural es todas aquellas actividades que se realizan con la finalidad de provocar un cambio en la calidad de vida de los habitantes, buscando con ello cumplir con los siguientes objetivos:

- Modernización de las explotaciones agrícolas;
- Seguridad y calidad de los productos alimenticios;
- Ingresos equitativos y estables para los agricultores;
- Incorporación de las exigencias medioambientales;
- Desarrollo de actividades complementarias o alternativas, generadoras de empleo, para frenar el éxodo rural y reforzar el tejido económico y social de los espacios rurales; mejora de las condiciones de vida y de trabajo e igualdad de oportunidades.

¹⁴⁰ Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué. *Desarrollo territorial rural*. Santiago, Chile, Ed. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004. Pág. 1.

En segundo lugar, el rol del Estado queda limitado a la implementación de los planes y proyectos contemplados dentro de las políticas de desarrollo social que se han proyectado, dentro de las que deben prevalecer son las de salud, educación, seguridad, infraestructura de caminos y carreteras de acceso que garanticen que el desarrollo que se da dentro de la comunidad rural sea el complemento de todo lo que el Estado no puede proveer; aquí juega un papel importante la intervención de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, Comités de Desarrollo como gestores de desarrollo y cualquier otra instancia pública, privada o internacional como facilitadores de créditos, intermediadores entre posibles mercados externos.

La intervención directa de las personas que habitan una comunidad actuando dentro de su propio territorio, haciendo uso eficiente de sus conocimientos, experiencias y capacidades para el manejo y transformación de sus recursos naturales, con la ayuda económica y técnica; con la asesoría necesaria y con la eficientización de los procesos pueden convertirse en agentes de cambio y generador de su propio desarrollo.

Para realizar una diferencia entre lo urbano y lo rural es necesario definir que es el desarrollo rural, de acuerdo a Rodríguez y Saborío: —En dichas definiciones se identifican dos dimensiones a partir de las cuales, se puede establecer una unión entre lo urbano y lo rural. Primero la diferenciación entre campo-ciudad y la naturaleza de las ocupaciones de cada uno de los lugares y, segundo la distinción entre elementos que representan atraso y tradición.‖¹⁴¹

Este enfoque entre urbano y rural, claramente hace referencia a que las principales diferencias entre los términos, está relacionado con las ocupaciones y los elementos que hacen alusión o son propios del desarrollo. Lo rural, se

¹⁴¹ Rodríguez, Adrián y Milagro Saborío. *Lo rural es diverso: Evidencias para el caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica, Ed. IICA, 2008. Pág. 4.

encuentra íntimamente relacionado con los aspectos que tienen que ver con el campo, con la agricultura y definitivamente alejado de lo tecnológico y de servicios propios de la ciudad.

Lo urbano se le relaciona con el consumo de los bienes producidos en las áreas rurales, con el uso de la tecnología, con el trabajo asalariado, con la descentralización como un medio para la búsqueda y la gestión de su propio desarrollo, entre otros.

La definición de la ciudad y la determinación del límite inferior de lo urbano o, en ocasiones, de la existencia de un continuo rural-urbano- han sido cuestiones ampliamente debatidas por los investigadores y por los organismos oficiales de estadística. En realidad, el problema presenta dos vertientes muy distintas. Por un lado, está la cuestión de la definición teórica del hecho urbano en contraposición a lo rural, y la enumeración de los rasgos esenciales de la ciudad. Por otro, la definición concreta utilizada en cada país para determinar con fines estadísticos lo urbano, y fijar el límite a partir del cual puede empezar a hablarse de ciudad como entidad distinta de los núcleos rurales o semirurales.

Desde un punto de vista teórico, las definiciones que se han dado de lo urbano son de dos tipos: Por un lado, se encuentran las que se basan en una o dos características que se consideran esenciales. Por otro, se encuentran las definiciones eclécticas, que intentan dar idea de la complejidad de lo urbano sintetizando las diversas características previamente definidas.

Los rasgos que con más frecuencia se han considerado para caracterizar el hecho urbano han sido, fundamentalmente, el tamaño y la densidad, el aspecto del núcleo, la actividad no agrícola y el modo de vida, así como ciertas características sociales, tales como la heterogeneidad, la cultura urbana y el grado de interacción social.

El tamaño, medido en número de habitantes, se ha considerado con gran frecuencia como una característica fundamental, aunque, en general, a un nivel teórico, ha sido utilizada junto con otras características. Lo más frecuente es considerar la densidad de habitantes o de edificios. Estos criterios fueron utilizados de forma casi exclusiva, tanto por sociólogos como por geógrafos, en los primeros momentos del desarrollo de los estudios urbanos.

La contraposición entre lo rural y lo urbano se formula explícitamente así, rurales son aquellos sectores de población que se extienden en la región y se dedican a la producción de los artículos primarios que rinde la tierra; los sectores urbanos, en cambio, incluyen a las grandes masas concentradas que no se interesan, al menos en forma inmediata, por la obtención de materias primas, alimenticias, textiles o de confort en general, sino que están vinculadas a los transportes, a las industrias, al comercio, a la instrucción de la población, a la administración del Estado o simplemente a vivir en la ciudad.

El área rural entonces puede entenderse como la porción de un territorio que se encuentra en la periferia de la ciudad el cual, está habitado por un cierto número de personas cuyas actividades principales en la República de Guatemala son la agricultura, la ganadería, actividades agroforestales, crianza no industrial de aves y otros.

También se debe agregar que debido a las actividades que en las comunidades rurales se realizan, los medios de transporte, carreteras y caminos de acceso son una necesidad prioritaria para estas regiones; ya que a través de ellas, pueden tener y realizar una rápida y eficiente movilización de sus productos hacia las áreas urbanas con la finalidad de promover su venta y realizar el intercambio económico de bienes y servicios.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que históricamente es a la población indígena la que mayoritariamente se le asocia con las áreas rurales de la República de

Guatemala, por el simple hecho de vivir allí.

La población indígena es la que menos acceso a educación, a servicios básicos, a la propiedad privada; el derecho y la posesión formal y legal de la tierra en el área rural, es otro elemento que limita el desarrollo y que establece grandes diferencias entre lo urbano y lo rural.

Muchas personas en las áreas rurales se ven imposibilitadas de lograr adquirir un préstamo para trabajar la tierra porque ellos no cuentan con la documentación legal para sustentar la propiedad de la misma.

El desarrollo municipal se debe ver desde dos enfoques, el primero, fue descrito en el proceso de desarrollo rural y el segundo es el que se entiende como un proceso de planificación del desarrollo y es el que se basa en el paradigma del desarrollo promovido por el Estado, en este se realiza una identificación de futuros proyectos aquí se involucran todos los actores del territorio municipal, se incluye los planes de desarrollo, de gestión y de inversión a corto y mediano plazo. También en la planificación se establecen los mecanismos por medio de los cuales se evaluarán los proyectos de desarrollo en función de los objetivos propuestos y aceptados por la comunidad. La participación de la comunidad es una participación de tipo pasivo debido a que existe una marcada separación entre el desarrollo local rural y la integración de todos los programas y facetas del desarrollo que tengan incidencia en el municipio, pero de forma integral.

El desarrollo municipal no debería ser diferente al desarrollo comunitario, se debe establecer una sinergia entre todos los participantes de tal manera que la suma de las aportaciones individuales dará la fortaleza al todo que es el municipio.

La separación y el manejo individual del desarrollo por segmentos pequeños sin que exista la coordinación entre las partes funcionando como un todo, debilitan al desarrollo local municipal como tal y perpetúa las prácticas tradicionales y

conservadoras de los países latinos y centroamericanos.

Borja y Calderón (1989) citados por Arocena describen que la causa de la debilidad de los municipios se debe a: -La tradición centralista de América Latina está relacionada con el predominio del Estado sobre la sociedad en la constitución y consolidación de los Estados-nación y su rol como agente motor, muchas veces el principal del desarrollo, la consecuencia evidente de estos históricos es la debilidad de las instituciones locales latinoamericanas, especialmente los municipios de ciudades medias y pequeñas/...en lo que se refiere al modo de funcionamiento y de gestión, los municipios carecen en general de la información y de los medios necesarios para cumplir eficazmente con su misión.¹⁴²

Muchas de las causas por las cuales los proyectos no son realizados en las comunidades se deben a razones atribuibles directamente a las personas e instituciones encargadas de la elaboración de los perfiles del proyecto, estas causas van desde la ignorancia, incapacidad hasta la falta de voluntad de las personas encargadas de la formulación y gestión de los proyectos para ser incluidos en la programación y presupuestación anual que el gobierno realiza; en el caso de Guatemala, esto se realiza en el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural con la participación de los COCODES, COMUDES, y de los Alcaldes Municipales.

Ortegon, Pacheco y Roura, con relación al proceso de formulación y evaluación de proyectos y su relación con el proceso de desarrollo de proyectos indica: —La formulación y la Evaluación de Proyectos facilitan tomar las decisiones necesarias para asignar los recursos disponibles entre diferentes posibilidades de inversión. La Formulación y la Evaluación de Proyectos se ocupan de identificar sistemáticamente actividades y sus datos denominados proyectos, de analizarlas en base a un procedimiento que se relaciona directamente con los objetivos de la

¹⁴² Arocena, José. *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Montevideo, Uruguay, CLAEH, 1995. Pág. 2.

organización y de establecer ventajas y desventajas de realizarlas.¹⁴³

La razón por la cual se debe ver el desarrollo del municipio desde este enfoque se debe a que sin importar la naturaleza de un proyecto y los fines para los cuales ha sido concebido, es necesario realizar una adecuada planificación; algunos municipios de la República de Guatemala, cuentan con Plan Integral de Desarrollo, donde plasman las proyecciones de desarrollo que las autoridades municipales en función de las proyecciones de sus ingresos por arbitrios y las aportaciones trimestrales que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza para todos los departamentos y sus municipios.

Las municipalidades pueden realizar y fundamentar el proceso de planificación basado en lo establecido en el Código Municipal, según lo preceptuado en el artículo 96: -Atribuciones del coordinador de la oficina municipal de planificación. Son atribuciones del coordinador de la oficina municipal de planificación:

- a) Cumplir y ejecutar las decisiones del Concejo Municipal en lo correspondiente a su responsabilidad y atribuciones específicas.
- b) Elaborar los perfiles, estudios de preinversión, y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas.
- c) Mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales.
- d) Mantener actualizado el registro de necesidades identificadas y priorizadas y de los planes, programas y proyectos en sus fases de perfil, factibilidad, negociación y ejecución.
- e) Mantener un inventario permanente de la infraestructura social y productiva con que cuenta cada centro poblado; así como de la cobertura de los servicios públicos de los que gozan éstos.

¹⁴³ Ortegón, Édgar; Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura. *Op. cit.* 196.

- f) Asesorar al Concejo Municipal y al alcalde en sus relaciones con las entidades de desarrollo públicas y privadas.
- g) Suministrar la información que le sea requerida por las autoridades municipales u otros interesados con base a los registros existentes.
- h) Otras actividades relacionadas con el desempeño de su cargo y aquellas que le encomiende el Concejo Municipal o el alcalde.
- i) Mantener actualizado el catastro municipal.

Las municipalidades podrán contratar en forma asociativa los servicios de un coordinador de sus oficinas municipales de planificación. II

La manera en que las Municipalidades pueden llevar a cabo sus Planes de Desarrollo es a través de los ingresos internos de la municipalidad, cobro por prestación de servicios públicos: agua potable, ornato, IUSI, autorización de negocios especiales, entre otros, las aportaciones que la Constitución Política de la República de Guatemala establecen como legales, de tal manera que la suspensión legal de los ingresos esta basados en los siguientes artículos: El capítulo VII de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde al Régimen Municipal según el artículo 253: -Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, entre otras funciones les corresponde:

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

En este contexto, el gobierno municipal puede y debe planificar y gestionar su propio desarrollo bajo el criterio del consejo municipal y sus autoridades; también puede gestionar préstamos con organismos internacionales siempre y cuando no exceda su capacidad de pago.

En el artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece: -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 le sean necesarios.¶

El Código Municipal en el artículo 100. Ingresos del municipio. Constituyen ingresos del municipio:

- a) Los provenientes del aporte que por disposición constitucional que el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio;
- b) El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;
- c) Las donaciones que se hicieren al municipio;
- d) Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;
- e) El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales;
- f) El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo;
- g) Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos;
- i) Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales;
- j) Los intereses producidos por cualquier clase de débito fiscal;
- k) Los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en el sistema financiero nacional;
- l) Los provenientes de las empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado del municipio;
- m) Los provenientes de las transferencias recurrentes de los distintos fondos

nacionales;

- n) Los provenientes de los convenios de mancomunidades de municipios;
- ñ) Los provenientes de los contratos de concesión de servicios públicos municipales;
- o) Los provenientes de las donaciones;
- p) Los provenientes de aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado;
- q) El precio de la venta de bienes inmuebles;
- r) El ingreso proveniente de las licencias para construcción, modificación o demolición de obras civiles;
- s) El ingreso, sea por la modalidad de rentas a los bienes municipales de uso común o no, por servidumbre onerosa, arrendamientos o tasas; y,
- t) Cualesquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales.¶

El artículo 101 del Código Municipal preceptúa el principio de legalidad, indicando que: -La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente, previa solicitud al Concejo Municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido.¶

La contribución por mejoras, se encuentra regulada en el artículo 102, de la siguiente forma: -Contribución por mejoras. Los vecinos beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles, pagarán las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no podrán exceder del costo de las mejoras. El reglamento que emita el Concejo Municipal establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de

cobro.

Los ingresos por concepto de contribuciones, tasas administrativas y de servicios, de rentas y los provenientes de los bienes y empresas municipales preferentemente se destinarán para cubrir gastos de administración, operación y mantenimiento y el pago del servicio de la deuda contraída por el Concejo Municipal para la prestación del servicio de que se trate.

Al producto de las contribuciones anticipadas para la realización de obras de Urbanización no podrá dársele ningún otro uso o destino.¶

El artículo 255 constitucional, en el segundo párrafo preceptúa: -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.¶ Por su parte el artículo 239, establece: -Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la Republica, 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.¶

El artículo 257, de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cuál fue reformado por el artículo 37 de las reformas constitucionales realizadas por el Congreso de la Republica el 17 de noviembre de 1993, establece: -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 en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restantes podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento; desafortunadamente en muchas municipalidades del país, se hace exactamente lo contrario porque utilizan más de un cincuenta por ciento en funcionamiento y la diferencia lo invierten en proyectos de desarrollo tal y como la ley lo establece.¶

La distribución y entrega de los recursos financieros a las municipalidades guatemaltecas se hace en forma bimensual, seis pagos anuales, de acuerdo al Código Municipal, Decreto Legislativo 12-2002.

Estos recursos son distribuidos conforme una fórmula matemática, contenida en el Código Municipal, que es aplicada por la comisión específica, integrada por el secretario de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, el director de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-, el presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- y el presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas -AGAAI-.

La asignación a cada municipalidad se distribuye según lo establecido en el artículo 119 del Código Municipal, proporcionalmente de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Un 25 por ciento se reparte de acuerdo al número de población de cada municipio.
- b) Un 25 por ciento se distribuye en partes iguales a todas las municipalidades.
- c) Un 25 por ciento es distribuido de acuerdo al ingreso per – cápita ordinario

de cada municipalidad, que es la sumatoria de los ingresos provenientes de arbitrios, tasas, rentas, y contribuciones recaudados localmente, dividido entre la población total del municipio. Este criterio favorece a las municipalidades que generan mayores ingresos.

- d) El 15 por ciento se distribuye según el número de aldeas y caseríos.
- e) El 10 por ciento se hace al inverso del per-cápita ordinario de cada jurisdicción municipal. Este criterio favorece a las municipalidades más pobres, es decir, que su recaudación es baja.

Las instituciones que brindan la información, datos demográficos, ingresos por arbitrios, recaudaciones para hacer el cálculo de los porcentajes de la asignación constitucional, son el Tribunal Supremo Electoral -TSE-, el Instituto Nacional de Estadística -INE- y el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-.

La fórmula matemática de 25, 25, 25, 15 y 10 por ciento que determina la asignación, considera incluso los casos de municipalidades que tienen una baja recaudación y por ello se les aplica el principio inverso.

La segunda perspectiva corresponde al desarrollo general del municipio fruto de lo anterior y en el cual se encuentra el crecimiento económico de la población en general, el mejoramiento en las condiciones y calidad de vida de los habitantes.

La planificación del desarrollo municipal es tarea y responsabilidad de las autoridades municipales y su corporación, sin embargo, en este proceso la municipalidad puede solicitar y recibir apoyo de parte de las instituciones del gobierno central. La Ley de los Consejos de Desarrollo en el artículo 10, preceptúa las funciones de los consejos departamentales de desarrollo, de la siguiente forma:

- a) Apoyar a las municipalidades de (departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de

Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos.

- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento.
- c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento.
- d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.
- e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.
- f) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.
- g) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto de (presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo, presentadas por los alcaldes respectivos.
- h) Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de

los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

- i) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- j) Reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento.
- k) Proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental; en esta función sólo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del artículo 9 de esta ley.¶

También la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el artículo 25, establece: -Unidad Técnica de los Consejos Regionales, Departamentales y Municipales. Cada Consejo Regional y Departamental de Desarrollo contará con una unidad técnica responsable de asesorar en la elaboración y seguimiento de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y preinversión e inversión pública en la región o departamento, según corresponda, y otras que le asigne el reglamento respectivo. El artículo 27, por su parte preceptúa el apoyo administrativo y técnico a los Consejos Nacionales, Regionales, Departamentales y Municipales de Desarrollo. El apoyo administrativo para el Consejo nacional de Desarrollo Urbano y Rural está a cargo de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP); el apoyo para cada Consejo Regional es proporcionado por la oficina del coordinador de la región, y el de cada Consejo Departamental de Desarrollo por la gobernación departamental.

Estará a cargo de la Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diversos

niveles, el apoyo técnico para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios, dentro del marco general de las políticas, del Estado y de su integración con los planes sectoriales.

Adicionalmente a todo lo que la Constitución Política y la ley de los Consejos de Desarrollo estipulan en materia de ayuda y apoyo en la planificación de sus programas de desarrollo para las municipalidades, también estas pueden recibir apoyo de parte de otras instituciones como lo son el Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, la Secretaría General de Planificación -SEGEPLAN-.

Las normas con relación a las funciones de los gobiernos locales, establecidas en la Constitución y el Código Municipal, no son limitativas ni imperativas, lo que significa que es el propio municipio el que debe definir la amplitud y cobertura de sus competencias y fines. Las competencias municipales consisten en atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. La Constitución no establece competencias para niveles intermedios de gobierno.

Los gobiernos locales no tienen capacidad para crear o modificar impuestos, arbitrios o contribuciones especiales, pues estas facultades están reservadas al Congreso de la República, pero sí tienen autonomía para establecer tasas o ingresos por los servicios que prestan. Los gobiernos locales tienen asignados recursos por disposiciones constitucionales y también por normas de la legislación ordinaria. Los más importantes son el 10 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado y el 1.5 por ciento de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, un punto y medio porcentual del IVA. Las municipalidades están facultadas para contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos.

El desarrollo local o comunitario y municipal, no puede verse solamente desde el punto de vista de crecimiento en infraestructura, caminos, servicios y mejores ingresos para los habitantes, para que el crecimiento sea integral y largo plazo, se

debe implementar y apoyar el sistema educativo, con la construcción de escuelas de nivel primario como mínimo. La construcción de centros de salud con programas de salud preventiva para madres e hijos y en la medida de lo posible y atendiendo los programas nacionales de desarrollo municipal, implementar centros de capacitación para hombres, mujeres y jóvenes en las áreas de aplicación inmediata dentro de sus propias comunidades; en la medida en que los municipios busquen y consoliden su propio desarrollo, se estará contribuyendo con el desarrollo nacional.

El desarrollo nacional se puede entender como la culminación de todo el proceso de desarrollo que se da en la nación. Forma parte de este proceso el desarrollo humano, el desarrollo comunitario o local, el desarrollo municipal hasta llegar a alcanzar el desarrollo de nación o desarrollo nacional.

El decreto 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el primer considerando inicia estableciendo lo siguiente: -Que la Constitución Política de la República en sus artículos 119 literal b) y 224, se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemática mente la descentralización económico administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes. II

Del anterior párrafo se entiende que el Estado por sí mismo no puede desarrollar todas las actividades a nivel nacional para lograr alcanzar el desarrollo integral para todos los guatemaltecos. Y esto se entiende porque especialmente el Estado guatemalteco no se ha distinguido jamás por su eficiencia; es por ello, que necesita de la participación de todos los pueblos, las personas, para que en conjunto se pueda llevar a cabo los siguientes pasos en el proceso de desarrollo; identificar, priorizar, gestionar, ejecutar y fiscalizar todos aquellos programas, planes y proyectos que busquen provocar un cambio en la vida socioeconómica

de los habitantes de todos los pueblos de la Republica.

Paso 1. Identificar: se define como el reconocer, establecer o encontrar la identidad o naturaleza de algo. En el contexto que interesa se acepta como la identificación de una necesidad compartida y que afecta a todos los integrantes de la comunidad por igual.

Paso 2. Priorizar: se deriva de la palabra prioridad, anterioridad en importancia, urgencia, valor, superioridad, por lo tanto, corresponde al acto por el cual una persona o un grupo de personas establecen en función de sus necesidades, el nivel importancia, urgencia, valor o superioridad que sobre otras la anterior tiene.

Paso 3. Gestionar: hacer diligencias para la consecución de algo o la tramitación de algo. Este paso lo realizan la persona o personas que han sido designadas para realizar lo que corresponde en las instancias públicas o privadas con el fin de obtener el bien o los recursos para solucionar la necesidad que afecta a la comunidad. Este paso dependiendo de lo que se trate, puede ser dividido en otros dos pasos, lograr la aprobación y obtener los recursos económicos para su realización.

Paso 4. Ejecutar: realizar, hacer una cosa ideada o proyectada; ejecutar un proyecto. Este paso es el sueño de todas los habitantes de una comunidad, ya que aquí ven materializadas parcialmente sus aspiraciones y esfuerzos; se dice que es un proyecto realizado y funcional cuando ha sido concluido y probada su efectividad en solucionar la necesidad por la cual surgió. Sin embargo, la historia de Guatemala recopila gran cantidad de proyectos y sueños inconclusos por la forma de trabajar de muchas instituciones especialmente las gubernamentales y actualmente las particulares las que al trabajar para alguna institución irresponsable realizan trabajos de mala calidad y simplemente no las realizan esto es parte de la corrupción que existe en casi todas las instancias que tienen que ver con la administración de recursos económicos estatales.

Paso 5. Fiscalizar: sujetar a la inspección fiscal. Es el mecanismo o la acción que el pueblo puede realizar para verificar y constatar que lo que se ha solicitado y autorizado es lo que realmente se ha hecho, y en caso de detectarse lo contrario, el pueblo o el poder local puede en virtud de que la Constitución Política se lo autoriza reclamar e incluso iniciar acciones en contra de las autoridades o instancias responsables de la ejecución de los proyectos. Lo anterior describe los pasos básicos que el pueblo puede realizar para con base a ello, lograr llevar el desarrollo a sus comunidades.

El desarrollo nacional debe responder a una planificación del gobierno central el cual por medio de las instancias correspondientes realizar el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe responder a las necesidades reales de toda la población guatemalteca; para lograr esto el gobierno debe establecer las políticas públicas con el fin de que sea por medio de ellas que se direcciona y coordina el desarrollo integral de la nación.

El gobierno central cuenta con todas las instancias generales y específicas las cuales forman parte de un cuerpo debidamente organizado quienes desde la base que es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como ente principal de realizar la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. (Artículo 6, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano Rural).

La planificación del desarrollo no puede ser un acto transitorio, irreflexivo y cortoplacista, debe ser un acto debidamente coordinado y sustentado en función de las posibilidades reales del gobierno en cuanto a poder de ejecución y de los ingresos nacionales que deben constituir la base del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Por ello las políticas que sustenten el Plan Nacional de Desarrollo, deben ser Políticas de Estado, de tal manera que sin

importar los cambios en el gobierno por razones electorales, los planes deben seguirse y cumplirse en beneficio de todos los habitantes de la República de Guatemala.

El desarrollo nacional debe incluir el desarrollo integral de toda la nación es decir de todos sus habitantes sin exclusión de ninguna naturaleza respetando los derechos y la cultura de los 22 departamentos y 333 municipios, sus aldeas y caseríos.

El desarrollo nacional está ligado a muchos otros aspectos de la vida de los ciudadanos de una nación, así por ejemplo no se puede hablar de desarrollo si no se toma en consideración la seguridad ciudadana, la seguridad económica, la seguridad jurídica, entre otros. De esa cuenta para decir que una nación está alcanzando su pleno desarrollo o desarrollo integral, se debe tener en cuenta que en la época actual y en el pasado el Estado no es ni ha sido fuente de generación de empleo o generación de riqueza; es por ello, que el Estado al momento de planificar el desarrollo debe establecer cuáles son las normas, procedimientos y el papel que él debe desempeñar para generar las condiciones adecuadas para que la iniciativa privada pueda con seguridad invertir para la generación de fuentes de trabajo, lo que llevara a generar mayores y mejores ingresos a los ciudadanos con lo que ellos reinvertirán sus ingresos en la compra y adquisición de otros bienes y servicios lo que a la postre eventualmente generara cambios en la vida de los habitantes de las ciudades y sus respectivas comunidades.

El desarrollo integral consiste en la ejecución de planes, programas, proyectos y procesos continuos de actividades y labores que acordes, con la política general del Estado y en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, se realicen con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población, en los ámbitos económicos, social, político, cultural, geográfico, ambiental. En este sentido se puede interpretar, si el desarrollo integral está dirigido a satisfacer las necesidades de la población, y que la seguridad es una necesidad del ser

humano, la relación entre ambas categorías es manifiesto.

El Estado debe por medio de sus instancias propiciar el crecimiento socioeconómico de la población sin el menoscabo del entorno ecológico, es decir, debe crear y fortalecer las instituciones encargadas de velar para que el desarrollo nacional que puede incluir a la industria agroforestal sea amigable con el ambiente ya que de ello depende en gran medida la sana fluidez de los ríos y sus afluentes, los ciclos de lluvia en función de la existencia de bosques sanos y la redituabilidad de la tierra en función de los cultivos que en ella se siembran.

La armonía con el ambiente lleva también un componente con la sana diversión, con la existencia de parques de recreación en donde y de acuerdo a las normas tanto humanos como la fauna tengan un lugar adecuado para vivir en armonía con su cultura y hábitats respectivamente.

El desarrollo nacional también implica la justa aplicación de la justicia en cuanto a la tenencia y uso de la tierra, históricamente se sabe que uno de los grandes problemas y causas del subdesarrollo se debe a esta causa; hay pocas personas que tienen la propiedad de grandes extensiones de tierra y que no se trabaja y hay grandes cantidades de personas que prácticamente no tienen tierra que trabajar.

Estas personas por no tener regularizada la tenencia de la poca tierra que tienen, no son sujetos de crédito y en consecuencia, su capacidad de producción se limita a la subsistencia con la siembra de cultivos que escasamente servirán para el consumo diario con lo cual no podrán salir de su estado de pobreza y tampoco les dará la oportunidad para realizar cambios en sus estilos ancestrales de vida.

La educación para todos los niños y niñas así como el acceso a los servicios de salud, son parte integral del desarrollo y no obstante que tanto el ministerio de educación y de salud tienen la obligación constitucional de brindarla de manera gratuita, de todos es sabido que esto no es así para todos los ciudadanos; el desarrollo nacional o el Plan de Desarrollo Nacional debe ser un proyecto de

nación en donde todos los elementos planteados sean factibles de poder ser realizados, los planes de desarrollo que tanto el gobierno central como el municipal exponen a sus ciudadanos y a la comunidad internacional deben ser efectivos y eficaces y no un simple documento lleno de retórica y objetivos inalcanzables.

El papel de las naciones donantes para programas de desarrollo nacional es de suma importancia, pero muchas veces la ayuda que podría llegar a las regiones más necesitadas para cambiar y dar una oportunidad a estas personas, se queda muchas veces sin poder ser efectivas por la simple e inconsciente actitud de los políticos que al no ver algún beneficio directo no apoyan y muchas veces limitan que estas ayudas lleguen al país.

CAPÍTULO VII

ANÁLISIS, PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En el presente capítulo se expondrán los resultados obtenidos de los instrumentos utilizados en la realización del presente trabajo de tesis, consistente en la entrevista de informantes claves y un cuadro de cotejo de la legislación nacional aplicable al régimen tributario municipal, a la municipalidad y a los arbitrios municipales. Exponiendo así el logro del objetivo, el que consiste en hacer un estudio y análisis jurídico referente al Régimen Tributario Municipal y su aplicación en relación con la normativa nacional vigente y como se desempeña dicho régimen actualmente en el país.

Para recolectar la información que permitiría cumplir con los objetivos de la presente tesis, se elaboró un modelo de entrevista el cual fue realizado para ser respondido específicamente por Alcaldes Municipales. Por medio del estudio y desarrollo del presente trabajo de tesis se demostrará en este capítulo cómo fue posible responder a la pregunta que motivó la investigación que al inicio de la

investigación se planteó: **¿Cuál es el ordenamiento jurídico aplicable al régimen tributario municipal en función del desarrollo del municipio?**

7.1 De las entrevistas dirigidas a los Honorables Alcaldes Municipales.

Se llevaron a cabo varias sesiones, con diez preguntas comunes para los entrevistados, escogidos mediante una rigurosa selección, las cuales fueron respondidas de acuerdo a su experiencia en el ámbito municipal y por contar con conocimientos específicos sobre el Régimen tributario Municipal, así como de la legislación nacional, con el fin de enriquecer el presente trabajo investigativo se transcriben textualmente las respuestas de cada entrevistado siendo estas las siguientes:

a) La primera Entrevista se le realizó al Señor Alcalde Municipal de la Antigua Guatemala, del departamento de Sacatepéquez en el periodo 1,996-2,004. **Licenciado Víctor Hugo Del Pozo Coronado.** De las Respuestas a dichas interrogantes se obtuvieron los siguientes resultados:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

Es el poder coercitivo de una entidad para poder hacer que personas individuales o jurídicas paguen sus tributos a los que están sujetos ya sean estos, impuestos generales o tasas municipales.

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

El Poder Ejecutivo en Materia de Cumplimiento.

El Poder Legislativo en aprobación de régimen tributario y

Las Municipalidades con las tasas municipales

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

Totalmente obsoleto, los arbitrios datan de 1964, para el caso de Antigua Guatemala, donde por ejemplo el Hotel Santo Domingo y otros hoteles de cinco (5) estrellas pagan quince quetzales (Q.15.00) al mes a la comuna.

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

El correcto y sostenido avance en la aplicación, seguimiento y evaluación de las diferentes políticas públicas municipales, consensuadas y avaladas por sus habitantes.

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

La herramienta necesaria para la generación de un mejor nivel de vida de todos los habitantes.

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

Definitivamente no. Para implementar las políticas públicas municipales se requiere además de los consensos, los recursos económicos para poder implementar los planes

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

No las recuerdo.

Pero aclaro: la diferencia entre tasa municipal, es la que la Municipalidad puede cobrar por algún servicio que brinda, tales como agua, drenajes, alquileres, alumbrado público, y arbitrios que son imposiciones hechas por el Legislativo.

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

Si, se cumplió a medias, pues lo referente a la creación de un código tributario municipal nunca se efectuó.

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

Si, lo que me causa duda es si el congreso de la República puede delegar en las municipalidades esa facultad y que sea el concejo municipal quien revise los arbitrios

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Que el congreso haga una actualización de los arbitrios municipales, y en esta revisión deben desecharse una serie de arbitrios como la de pesas y medidas, poste municipal y otros.

b) La segunda Entrevista se le realizó al Señor Alcalde Municipal de Jocotenango, del departamento de Sacatepéquez en el periodo 2,004-2,008. Licenciado **Francisco Javier Fuentes Carballo**, Abogado y Notario, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala. De las Respuestas a dichas interrogantes se obtuvieron los siguientes resultados:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

Es el poder que ostenta el Estado para la creación e imposición de impuestos para obtener el pago por los administrados a través de los Órganos de Gobierno correspondientes

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

El Ministerio de Finanzas publicas a través de la Superintendencia de administración tributaria -SAT-

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

Un régimen impositivo injusto, sin equidad y con pocos logros para la obtención del pago de los impuestos.

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

Desordenado sin una visión de desarrollo futuro y obras que solo mitigan necesidades temporales ya que no están planificadas a largo plazo.

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

Una serie de estrategias oficiales con el objeto de satisfacer necesidades presentes, pero con la visión futura de largo plazo

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

No, ya que los arbitrios y tasas municipales no están ajustados a la realidad actual. Habría que formular un plan de actualización de tasas y arbitrios.

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

Algunas, pero no se cumplen y otras que si, tendría que crearse un código tributario municipal

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

Sí, pero aun no se ha cumplido con dicho artículo, específicamente no se ha promulgado un código tributario municipal.

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

Si, ajustarlo a la realidad actual a nivel del municipio y luego cumplir con el artículo enunciado en la pregunta anterior.

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Actualizándolo y luego demostrarle a la población que los ingresos se emplean en beneficio de todo el municipio y no para el beneficio de las autoridades de turno

c) La tercera Entrevista se le realizo al Señor Alcalde Municipal de la Antigua Guatemala, del departamento de Sacatepéquez por el periodo 2,004-2,008. Licenciado **Cesar Antonio Siliezar Portillo**. De las Respuestas a dichas interrogantes se obtuvieron los siguientes resultados:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

Es la facultad que tiene el Gobierno Central y las municipalidades para obtener recursos para el funcionamiento e inversión para desarrollar y mejorar los servicios en general. Y todo lo que está establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

El ejecutivo a través de la Superintendencia de administración Tributaria (SAT) y las Municipalidades.

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

Actualmente con las medidas de la Superintendencia de administración Tributaria (SAT), ha aumentado la recaudación al 100%, sin embargo hay sectores que no tributan.

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

Actualmente ha mejorado porque se cuenta con recursos provenientes del gobierno central lo que ayuda a ejecutar más proyectos.

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

El mejoramiento del nivel de vida de los vecinos por medio del mejoramiento de todos los servicios.

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

En un 60% porque no se cobra un porcentaje acorde a los inmuebles, según su valor.

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

Se dividen en arbitrios y tasas, Boleto de ornato, tasa municipal de servicio eléctrico, derecho de puerta, servicios de agua potable etc.

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

Se refiere a la creación de un código tributario municipal el cual no se ha implementado aun.

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

Seria de beneficio unificar los tributos en todos los municipios, pero por la autonomía de cada municipio, ellos toman sus propias decisiones.

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Para generar más ingresos, actualizando el Impuesto Único Sobre Inmuebles, con esto se recaudaría suficiente dinero para poder desarrollar el municipio.

d) La cuarta Entrevista se le realizo al Señor Alcalde Municipal de Jocotenango, del departamento de Sacatepéquez por el periodo 2,008-2,012, el Señor **Oscar Darío Farrington Monterroso**. De las Respuestas a dichas interrogantes se obtuvieron los siguientes resultados:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

Es una obligación de todo guatemalteco tributar.

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

Superintendencia de administración Tributaria (SAT)

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

Son todos los impuestos que pagamos los guatemaltecos

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

Prestando mejor los servicios. Ejemplo Salud, Seguridad, agua, Bienestar, etc.

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

Mejorar la educación seguridad agua, luz, parques, escuelas.

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

No, porque no se está cumpliendo el cometido.

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA). Derecho de puerta.

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

Si y es posible la ejecución

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

Si, así el concejo con el alcalde pueden dar beneficios

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Concientizar al vecino para que sea responsable y no se evada ningún impuesto.

7.2 Análisis del Cuadro de cotejo de la legislación nacional aplicable al régimen tributario municipal, a la municipalidad y a los arbitrios municipales.

| Unidad de Análisis | Constitución Política de la República de Guatemala | Código Tributario | Código Municipal | Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles | Ley del Impuesto al Valor Agregado | Ley del Impuesto de Solidaridad | Ley del impuesto sobre Circulación de Vehículos terrestres, Marítimos y Aéreos | Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal |
|------------------------------|---|----------------------|---------------------------|--|------------------------------------|---------------------------------|--|---|
| Indicadores | | | | | | | | |
| Régimen Tributario Municipal | Artículos 239, 255 y Artículo 9. Disposiciones Transitorias y Finales | Artículo. 12,13, 14. | Artículos.100 101,102,104 | Artículo 2. | Artículo 10 | x | Artículos 6,7,8 | x |
| Municipalidad | Artículos.253 y 254. | Artículo 17. | Artículo 1. | X | x | x | x | Artículo 1 |
| Arbitrios Municipales | Artículo. 261. | Artículo. 12. | Artículo 105 | Artículo 2. | Artículo 10 | x | Artículos 6,7,8 | x |

| Unidad de Análisis | Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento | Ley de Arbitrio de Ornato Municipal | Ley General de Descentralización | Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite por Cable | Ley de Anuncios en las Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares |
|------------------------------|--|-------------------------------------|----------------------------------|--|---|
| Indicadores | | | | | |
| Régimen Tributario Municipal | X | Artículo 1. | x | Artículo 7 | Artículos 5 |
| Municipalidad | X | x | Artículo 2, 5 | x | x |
| Arbitrios Municipales | X | Artículo 1. | x | Artículo 7 | Artículos 5, 12,14 |

Al analizar los diferentes puntos de vista y en base a la experiencia de los informantes clave que figuraron en esta investigación y al compararlo con la doctrina y el marco legal del Régimen Tributario Municipal, se puede concluir que: el poder tributario es la potestad inherente que posee el Estado a través de su Órgano legislativo y que es a este a quien corresponde con absoluta exclusividad el crear modificar y suprimir tributos, esto conforme a sus necesidades y con la limitación consistente en que solo mediante una norma legal se pueden establecer tributos con el fin de de garantizar la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz del municipio y del Estado, sin embargo dentro de los entrevistados: el licenciado Francisco Javier Fuentes Carballo, el licenciado Cesar Antonio Siliezar Portillo y el señor Oscar Darío Farrington Monterroso opinan que el poder tributario lo ostenta la Súper Intendencia de Administración Tributaria -SAT-, cuando por mandato constitucional le

corresponde esa potestad al Congreso de la República de Guatemala según el artículo 239 constitucional.

El fin primordial de la consolidación de un régimen tributario municipal es garantizar el desarrollo de su población mediante los servicios que presta y la atención que brinda. En Guatemala el Órgano del Estado que ostenta el poder tributario es el Organismo Legislativo, poder que emana de la Constitución Política de la República de Guatemala y que a su vez se encuentra limitado por el actual régimen tributario.

El régimen tributario se refiere a ese conjunto de normas legales que regulan las relaciones tributarias entre el ente público acreedor del tributo y los sujetos pasivos de ella. Una de las características del régimen tributario actual es que cuenta con un bajo rendimiento recaudatorio. Si bien la presión tributaria ha aumentado, en los últimos años se ha situado alrededor del 8%. Se toma en cuenta que el promedio de la carga tributaria ha sido y que constituye el promedio más bajo registrado en América Latina en los últimos cuarenta años. Como resultado de los Acuerdos de Paz, a partir de 1997, la carga tributaria no superó por varios años consecutivos los objetivos, por tanto no se alcanzó la meta establecida. El Sistema Tributario en Guatemala es notoriamente inestable en sus ingresos, lo cual influye en el manejo fiscal de corto plazo, lo que obstaculiza la planificación financiera y la programación y ejecución del gasto público a nivel municipal. Dicha inestabilidad se refleja en la dependencia de los impuestos y que el Estado no es productor de riqueza, depende directamente de los tributos de los contribuyentes.

Al referirse en definir el desarrollo municipal, los entrevistados expusieron que se puede describir como el correcto avance y seguimiento como validación de las políticas públicas en determinado municipio; las comunidades de todo el país carecen de una guía que les permita planificar su desarrollo. Para que éste crezca

y se desarrolle, es necesaria la participación de todos e involucrar a las comunidades en la planificación de proyectos de infraestructura, para su beneficio. El desarrollo institucional de los municipios es fundamental para el proceso de desarrollo democrático y para la integración de las poblaciones marginadas. El Gobierno se ha comprometido a intensificar el fortalecimiento administrativo, técnico y financiero de los gobiernos y organizaciones locales a través de programas de formación, capacitación profesional y empleo, asimismo a fortalecer el sistema de organización comunal para que las mismas sean sus propios agentes de desarrollo y manejen sus servicios e infraestructura, así como también disponer de la representación en su gestión política, jurídica y económica.

El Gobierno asimismo, debe comprometerse a profundizar los esquemas de descentralización de la administración pública y elevar su capacidad de ejecución, y trasladar gradualmente el poder de decisión, de manejo de los recursos y la administración de los servicios a la comunidad y a los gobiernos locales. El Decreto 42-2001, establece que el desarrollo social, económico y cultural de la Nación se llevará a cabo al tomar en cuenta las tendencias y características de la población, con el fin de mejorar el nivel de calidad de vida de las personas, la familia y la población en su conjunto y tendrá visión de largo plazo tanto para su formulación y ejecución, como en su seguimiento y evaluación, esto dará como resultado el fomentar la participación de la sociedad civil en su conjunto para el logro de los objetivos.

¿Qué es lo que implica el desarrollo municipal con relación al régimen tributario municipal actual? los entrevistados citaron que es deber constitucional del Estado, el promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado. La descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, así como 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 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.

Las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio por parte de los entrevistados, unos no lo recuerdan y otros citaron los arbitrios y tasas, boleto de ornato, tasa municipal de servicio eléctrico, derecho de puerta y agua potable.

Con relación a que el Congreso de la República debía emitir un Código Tributario Municipal, ajustados a los preceptos constitucionales, a más tardar, en el plazo de un año a contar de la instalación del Congreso, esté a la fecha no lo ha cumplido.

En cuanto a cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal, consideran que es necesario ajustarlo a la realidad del municipio; finalizando: ¿cómo fortalecería el desarrollo tributario municipal actual? esto se lograría por medio de una actualización de arbitrios y a su vez con el fortalecimiento de la recaudación de la Súper Intendencia de Administración Tributaria -SAT-.

La Constitución Política de la República de 1985, no solamente amplía el concepto de autonomía, sino contempla la elaboración y promulgación del Código Municipal, el cual fue promulgado por el Congreso de la República mediante el Decreto 58-88 del 6 de octubre de 1985 que recoge los principios constitucionales de autonomía y descentralización. El nuevo Código Municipal está contenido en el Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República el cual fue promulgado el 9 de mayo de 2002, reafirma el ejercicio de la autonomía municipal como función propia de los

gobiernos municipales. El Código Municipal mediante el Decreto Legislativo 22-2010 del Congreso de la República fue modificado en cuanto a los títulos: I Generalidades, II Población y Territorio, III Gobierno y Administración del Municipio, V Administración Municipal, VI Hacienda Municipal, VII principios reguladores de los procedimientos administrativos y VIII Régimen sancionatorio. Estas reformas contaron con 107 votos favorables y fueron publicados en el Diario Oficial el martes 15 de junio de 2010, entrando en vigencia 8 días después de su publicación.

La prestación de servicios municipales, emisión de sanciones por incumplimiento del Reglamento de la Ley de Tránsito, mediante la policía municipal de tránsito, autorización de licencias de construcción y diseñar sus propias planificaciones de inversión por fondos propios o por asignación constitucional. Es decir que se cuenta con la facultad de disponer la forma de captación y administración de los recursos financieros.

El artículo 68 del Decreto 12-2002 indica: las competencias propias del municipio:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios, formular y coordinar políticas, planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos hasta su disposición final;
- b) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas;
- c) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales;
- d) La autorización de megáfonos o equipos de sonido a exposición al público en la circunscripción del municipio;
- e) Administrar la biblioteca pública del municipio;
- f) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación;
- g) Gestión y administración de farmacias municipales populares;
- h) La prestación del servicio de policía municipal;

- i) Cuando su condición técnica y financiera lo permita generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal y privado;
- j) Delimitar el área o áreas que dentro del perímetro de sus poblaciones puedan ser autorizadas para el funcionamiento de los siguientes establecimientos: expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura y otros que por su naturaleza estén abiertos al público;
- k) Desarrollo de viveros forestales municipales permanentes, con el objeto de reforestar las cuencas de los ríos, lagos, reservas ecológicas y demás áreas de su circunscripción territorial para proteger la vida, salud, biodiversidad, recursos naturales, fuentes de agua y luchara contra el calentamiento global; y
- l) Las que por mandato de Ley, le sea trasladada la titularidad de la competencia en el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

En el Artículo 70 del Código Municipal¹¹, establece que:

- a) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso dentro de la circunscripción municipal;
- b) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio;
- c) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe;
- d) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;
- e) Construcción y mantenimiento de edificios escolares; y,
- f) Ejecutar programas y proyectos de salud preventiva.

CONCLUSIONES

1. La Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Descentralización, el Código Municipal y las leyes ordinarias vigentes en el país, determinan la manera de cómo proceder administrativa y financieramente ante las necesidades propias de cada municipio. Desde esta perspectiva, queda a criterio y en función de la capacidad de administración de las autoridades correspondientes, buscar los mecanismos para proveer a los vecinos de los servicios y recursos para que ellos realizando sus funciones puedan acceder a estos y dar solución a las necesidades sociales.
2. La descentralización fiscal municipal ha sido una herramienta utilizada para alcanzar un mayor grado de desarrollo en diferentes países ya que propicia el traslado de recursos al nivel de gobierno local que es mucho más cercano a las necesidades e intereses de sus vecinos. El mejor conocimiento de las necesidades en materia de salud, saneamiento seguridad alimentaria y nutricional, educación y vivienda permite que las autoridades locales tengan una mejor información para planificar las diferentes acciones a implementar, para solucionar los problemas de su municipio. Adicionalmente, descentralizar estimula una mayor participación de la ciudadanía en el diseño, priorización, ejecución, control y mantenimiento de proyectos de inversión pública.
3. Si bien es cierto que las Municipalidades son autónomas por mandato Constitucional, la autonomía no es absoluta, esta es limitada. Por lo tanto están sujetas a fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas y el Congreso de la República de Guatemala por consiguiente, el marco legal de los ingresos tributarios municipales deben asegurar la transparencia en el manejo de los recursos.

4. La descentralización financiera implementada adecuadamente permitiría ciertas ventajas que conducirían a un mejor crecimiento de todos los departamentos del país y permitiría una mejor distribución de competencias.
5. La descentralización del Estado es un mandato constitucional que requiere para hacerlo efectivo, de un sistema de financiamiento local que contemple al municipio como eje operativo de todas aquellas funciones concentradas en el gobierno, y esto con el objetivo de mejorar sus ingresos y su autonomía institucional.
6. Por medio de una norma legal que permita modernizar el actual régimen tributario municipal se estaría encomendando a las comunas la facultad de cobrar los arbitrios, los cuales constituirían una obligación para todos los alcaldes, así como establecer las garantías que tiene el ciudadano de observar el buen uso de los fondos recaudados.

RECOMENDACIONES

1. Se debe implementar una descentralización financiera adecuada que permita ciertas ventajas que conducirían a un mejor crecimiento de todos los departamentos del país y permitiría una mejor distribución de competencias para garantizar la transparencia en el manejo de los fondos y las inversiones que realicen con la finalidad optimizar los recursos que administran y de esa manera tener una mayor y mejor cobertura.
2. Se debe de promover la descentralización fiscal con el fin de transferir funciones tributarias exclusivas del gobierno central a otros niveles, como el regional, el departamental y/o el municipal con el fin de solucionar los problemas y mejorar el diseño, ejecución y control de proyectos de inversión pública y coordinar las actividades del poder municipal, para hacer eficiente la gestión y planificación de proyectos de desarrollo.
3. Se debe fortalecer la capacidad de generar, gestionar y diversificar las fuentes de ingresos de los municipios, lo cual promoverá el desarrollo local. y con el objeto de que exista descentralización, debe haber participación en todos los niveles de gobierno, incluyendo el municipal en cuanto a la asignación de responsabilidades políticas, administrativas y fiscales.
4. La creación de un cuerpo normativo claro, sólido y de aplicación sencilla en las relaciones de los contribuyentes con el Municipio con el único y exclusivo fin de determinar arbitrios, tasas y contribuciones por mejoras, su administración, fiscalización, determinación, recaudación y la regulación del régimen sancionatorio.
5. Se debe de cumplir con lo estipulado en el artículo 9 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución Política de la República de Guatemala y crear un Código Tributario Municipal con el objeto de delimitar

las funciones de las Municipalidades respecto a la creación de tasas y diferenciar una figura jurídica de otra, a efecto de que los Concejos Municipales no se extralimiten en sus funciones y se atribuyan funciones que le corresponden con exclusividad al Congreso de la República en búsqueda de recursos.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

1. Adame Martínez, Francisco David. **Tributos propios de las comunidades autónomas**. Granada, España, Ed. Comares, 1996.
2. Albert Gómez, Ma. José. **La vertiente educativa y social de los derechos humanos**. Madrid, España, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 2014.
3. Albiñana García- Quintana, Cesar. **Sistema tributario español y comparado**. Alicante, España, Ed. Ice, 1992.
4. Aldao, María Gabriela y otros. **Administración financiera gubernamental**. Córdoba, Argentina, Ed. Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015.
5. Andrade Sánchez, Eduardo. **Teoría general del Estado**. México D.F., México, Ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1987.
6. Antokoletz, Daniel Víctor. **Tratado de derecho constitucional y administrativo**. Buenos Aires, Argentina, Ed. La Facultad, 1933.
7. Arce, Alberto y otros. **Políticas públicas como objeto social: imaginando el bien público en el desarrollo rural latinoamericano**. Guatemala, Guatemala: Ed. FLACSO, 2008.
8. Arocena, José. **El desarrollo local: Un desafío contemporáneo**. Montevideo, Uruguay, CLAEH, 1995.
9. Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). **Finanzas Municipales**. Guatemala, Guatemala, Ed. ANAM, 2006.
10. Ballbé, Manuel y Marta Franch. **Derecho administrativo una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España**. Barcelona, España: Ed. Marqués Tallers Gráficos, 2002.
11. Barrios Escobar, Miguel Ángel. **La utilización del presupuesto por programas en la planificación y política financiera de los gobiernos locales de Guatemala**. Guatemala, Guatemala, Ed. USAC, 1973.
12. Beltranena Valladares de Padilla, María Luisa. **Lecciones de derecho civil**. Tomo I, 4ª. ed., Guatemala, Guatemala, Ed. YAF Multiservicios, 2001.
13. Blanco Ramos Ignacio. **Derecho tributario: Parte general y legislación**

- española.** Barcelona, España, Ed. Ariel, 1973.
14. Bobbio, Norberto. **Liberalismo y democracia.** Trad. de José F. Fernández Santillán, 2ª. ed., México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.
 15. Bosch, Juan. **El estado, sus orígenes y desarrollo.** 2ª. ed., Santo Domingo, República Dominicana, Ed. Alfa y Omega, 1988.
 16. Bravo Lira, Bernardino. **El Estado constitucional en Hispanoamérica.** Santiago, Chile, Ed. Universidad de Chile, 1986.
 17. Burki, Shahid Javed; Guillermo E. Perry y William Dillinger. **Más allá del centro: La descentralización del Estado.** Washington D.C., Estados Unidos de América, Ed. Banco Mundial, 1999.
 18. Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** 18ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta S.R.L., 2006.
 19. Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo II.** 4ª. ed., Guatemala, Guatemala, Ed. Fénix, 2005.
 20. Calvo Ortega, Rafael. **Curso de derecho financiero.** España, Ed. Civitas, 2007.
 21. Carrasco Iriarte, Hugo. **Derecho fiscal I: Aspectos generales de las contribuciones e impuestos federales.** 6ª. ed., México D.F., México, Ed. Iure editores, 2008.
 22. Castillo, Jorge. **Derecho administrativo guatemalteco.** Guatemala, Guatemala: Ed. Impresiones Graficas, 2004.
 23. Congreso de los Diputados. **Boletín Oficial de las Cortes Generales. I Legislatura Serie A. Proyectos de Ley.** Madrid, España, 1979.
 24. Córdova Macías, Ricardo. **Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana.** San Salvador, El Salvador, Ed. FLACSO, 1996.
 25. Costamagna, Pablo. **Política y formación en el desarrollo territorial.** Bilbao, España, Ed. Publicaciones de la Universidad de DEUSTO, 2015.
 26. Corte de Constitucionalidad. **Constitución Política de la República de Guatemala (Aplicada a fallos de la Corte de Constitucionalidad).** Guatemala, Guatemala, Ed. Corte de Constitucionalidad, 2002.
 27. De la Garza, Sergio Francisco. **Derecho financiero mexicano.** México D.F., México, 2008.

28. De Mita, Enrico. **Autonomía financiera e potestá tributaria delle regioni a statuto normale, Problemi economici e finanziari delle regioni.** Milán, Italia, Ed. Società editrice Vita e Pensiero, 1966
29. Del Río, Cristóbal. **Técnica presupuestal.** México D.F., México, Ed. ECASA, 1983.
30. Delgado de Cantú, Gloria M. **México: Estructuras política, económica y social.** México D.F., México: Ed. Alhambra Mexicana, 1996.
31. Dermizaky, Peredo, Pablo. **Estado de derecho y buen Gobierno.** Santiago, Chile, Ed. Red Ius et Praxis, 2006.
32. Díaz Argueta, Julio César. **Exclusión social: Desarrollo humano y gestión participativa.** Toronto, Canadá, Ed. Universidad de York, 2006.
33. Díaz Castañeda, Rodolfo. **Aprender investigando: Formulación de proyectos de investigación en comunicación educativa.** Sonora, México, Ed. Multi Expresión Editorial, 2007.
34. Díaz, Roberto. **Manual fundamentos de derecho.** Guatemala, Guatemala, Editorial Serviprensa, 1977.
35. Evans de la Cuadra, Enrique y Eugenio Evans Espineira. **Los tributos ante la constitución.** Santiago, Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1997.
36. Fernández Martínez, Refugio de Jesús. **Derecho fiscal.** México D.F., México, Ed. McGraw-Hill, 1998.
37. Foucault, Michel. **Hay que defender la sociedad.** Madrid, España, Ed. Akal, S.A., 2003.
38. Fraga, Gabino. **Derecho administrativo.** 45ª. ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 2006.
39. García Máñez, Eduardo. **Introducción al estudio de derecho.** 50ª. ed., México D. F., México, Ed. Porrúa S. A., 2000.
40. Giulliani Fonrouge, Carlos. **Derecho financiero.** 3ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 2006.
41. Gramberger, Marc. **Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas.** Paris, Francia, Ed. OCDE, 2007.
42. Guerra, Francois-Xavier. **Los espacios públicos en Iberoamérica: Ambigüedades y problemas.** México D.F., México, Ed. Centro de Estudios

Mexicanos y Centoamericanos, 2013.

43. Guerra, Francois Xavier. **Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas**. México D.F., México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.
44. Gutiérrez de Colmenares, Carmen María y Josefina Chacón de Machado. **Introducción al derecho**. 3ª. ed., Guatemala, Guatemala, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar, 2004.
45. Henao Hidrón, Javier. **El poder municipal**. 10ª. ed., Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 2000.
46. Herrarte, Alberto. **Los fundamentos del estado de derecho**. Guatemala, Guatemala, Ed. Tipografía Nacional, 1995.
47. Huerta Malbrán, María Antonieta y otros. **Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala**. Bogotá, Colombia: Ed. Pontificia Universidad Javeriana/Universidad Rafael Landívar, 2000.
48. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Participación ciudadana**. San José, Costa Rica, Ed. Unidad Editorial IIDH, 1997.
49. Iturriaga, Arminda. **Historia del municipio mexicano, en Gobierno y administración municipal en México**. México D.F., México, Ed. Segob/Cedemun, 1993.
50. Kisenrman, Natalio. **Práctica social en el medio rural**. Buenos Aires, Argentina, Ed. Humanitas, 1975.
51. Lago Montero, José María. **El poder tributario de las comunidades autónomas**. Navarra, España, Ed. Aranzadi, S.A., 2000.
52. Laveaga, Gerardo. **La cultura de la legalidad**. México D.F., México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
53. Lasarte Álvarez, Javier. **La financiación de las comunidades autónomas**. Madrid, España, Ed. Revista de Documentación Administrativa, Número 181, 1979.
54. León, Baldomero Oliver. **Monarquía y Estado constitucional: La institución monárquica en el proceso de consolidación del Estado constitucional**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 2002.
55. Lillo, Nieves y Elena Roselló. **Manual para el servicio social**. Madrid, España, Ed. Narcea, S.A., 2001.

56. Mejía Maya, Ignacio. **Guía administrativa**. 3ª. ed., Medellín, Colombia, Ed. Jurídica Diké, 1976.
57. Menéndez Moreno, Alejandro. **El marco constitucional de la financiación de las comunidades autónomas: La reforma de los estatutos de autonomía**. Revista Jurídica de Castilla y León, España, 2003.
58. Millán, Jorge Benedicto y María Luz Morán. **Sociedad y política: Temas de sociología política**. 2ª. ed., Madrid, España: Ed. Alianza, 2009.
59. Montenegro, Walter. **Introducción a las doctrinas político económicas**. México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001.
60. Moyá Palencia, Mario. **Temas constitucionales**. México D.F., México, Ed. UNAM, 1978.
61. Nava Negrete, Alfonso. **Diccionario jurídico mexicano**. 10ª. Ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 1997.
62. Ochoa Campos, Moisés. **El municipio y su evolución institucional**. México D.F., México, Ed. Banobras/Fomun, 1987.
63. Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta S.R.L., 2000.
64. Ortegón, Édgar; Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura. **Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública**. Santiago, Chile, Ed. CEPAL, 2005.
65. Padilla Domínguez, Roberto y Juan Montes de Oca Malváez. **Modernización de la administración pública en el Estado de México**. Estado de México, México, Ed. Gobierno del Estado del México, 2009.
66. Pallares, Francesc. **Las políticas públicas: El sistema político en acción**. Madrid, España, Ed. Revista de Estudios Políticos, 1986.
67. Pérez Royo, Fernando. **Derecho financiero y tributario, Parte general**. 11ª. ed., Madrid, España, Ed. Civitas, 2001.
68. Polanyi, Karl. **La gran transformación**. México D.F., México, Ed. Juan Pablos Editor, 2009.
69. Pratt Fairchild, Henry. **Diccionario de sociología**. México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997.
70. Programa de municipios para el desarrollo local. **Municipio, el gobierno municipal: El A, B, C del Gobierno municipal**. Guatemala, 2007.

71. Pugliese, Mario. **Instituciones de derecho financiero derecho tributario.** México D.F., México, Ed. Fondo De Cultura Económica, 1939.
72. Rautenstrauch, Walter. **El presupuesto en el control de las empresas industriales.** 2ª. ed., México D.F., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1955.
73. Repetto, Fabián. **La Gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.** Washington D.C., Estados Unidos de América, Ed. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2005.
74. Robles Martínez, Reynaldo. **El municipio.** 4ª. ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 2000.
75. Rodríguez Aznar, José Vicente. **Elementos de economía presupuestaria: con un apéndice sobre Reforma del sistema presupuestario venezolano; ideas para una estrategia.** Caracas, Venezuela, Ed. Ministerio de Hacienda, 1973.
76. Rodríguez, Adrián y Milagro Saborío. **Lo rural es diverso: Evidencias para el caso de Costa Rica.** San José, Costa Rica, Ed. IICA, 2008.
77. Sayagües Laso, Enrique. **Apuntes de derecho administrativo.** 3ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Astrea, 1999.
78. Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué. **Desarrollo territorial rural.** Santiago, Chile, Ed. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004.
79. Semo, Enrique. **Historia del capitalismo en México.** México D.F., México, Ed. Era, 1979.
80. Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado.** 11ª. ed., México D.F., México, Ed. Porrúa, 1990.
81. Suing Nagua, José. **Gobiernos autónomos descentralizados.** Loja, Ecuador, Ed. UTP, 2010.
82. Vidales Rubí, Leonel. **Glosario de términos financieros.** 1ª. ed., México D.F., México, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2003.
83. Villegas, Héctor B. **Curo de finanzas, derecho financiero y tributario.** 5ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 1992.
84. Wirth, Louis. **El urbanismo como medio de vida.** Buenos Aires, Argentina, Ed. Abaco, 2005.

NORMATIVAS

85. **Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala, 1986.
86. **Código Municipal y sus reformas.** Decreto 58-88 y 12-2002. Congreso de la República de Guatemala, 1988 y 2002.
87. **Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad.** Decreto 1-86, Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala, 1986.
88. **Código de Comercio.** Decreto 2-70, Congreso de la República de Guatemala, 1970.
89. **Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.** Decreto 54-86, Congreso de la República de Guatemala, 1986.
90. **Ley del Impuesto Sobre la Renta.** Decreto 26-92, Congreso de la República de Guatemala, 1992.
91. **Ley del Organismo Ejecutivo.** Decreto 114-97, Congreso de la República de Guatemala, 1997.
92. **Ley del Organismo Judicial.** Decreto 2-89, Congreso de la República de Guatemala, 1989.
93. **Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Decreto 1-85, Asamblea Nacional Constituyente, 1985.
94. **Ley General de Descentralización.** Decreto 14-2002, Congreso de la República de Guatemala, 2002.
95. **Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Decreto número 31-2002, Congreso de la República de Guatemala, 2002.
96. **Ley Orgánica del Organismo Legislativo.** Decreto 63-94, Congreso de la República de Guatemala, 1994.
97. **Reglamento de la Ley General de Descentralización.** Acuerdo Gubernativo 312-2002, Presidencia de la República de Guatemala, 2002.
98. **Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.** Ley 8/1980, Jefatura de Estado, Rey Don Juan Carlos I, Madrid, España, 1980.

ANEXOS

ANEXO 1

Entrevista

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO.

GUIA DE ENTREVISTA

Trabajo de investigación: "Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio".

Alumno investigador: Oscar Eduardo Flores Quiñonez

Instrucciones: El presente instrumento es una colaboración para realizar la tesis de investigación titulada **-ANÁLISIS DEL REGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO**", agradezco de antemano su colaboración. Por ende la información resultante de la misma será manejada con estricta confidencialidad, y los criterios u opiniones serán utilizados para lo que corresponda dentro de la investigación que se efectúa.

Nombre completo: _____

Lugar de labores: _____

Cargo/Puesto que desempeña: _____

Fecha: _____

Instrucciones: De acuerdo a sus conocimientos y/o experiencia conteste las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

10. En su opinión ¿Cómo fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Validado por:

Alcalde Municipal electo por el Municipio de Jocotenango, Sacatepéquez, por el periodo 2012-2016. _____

Secretario Municipal de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

Jefe de la Dirección Administrativa Financiera Integrada Municipal (DAFIM).de Jocotenango, Sacatepéquez _____

ANEXO 2
Entrevistas Selladas

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO.

GUIA DE ENTREVISTA

Trabajo de investigación: "Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio".

Alumno investigador: Oscar Eduardo Flores Quiñonez

Instrucciones: El presente instrumento es una colaboración para realizar la tesis de investigación titulada "ANÁLISIS DEL REGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO", le agradezco de antemano su colaboración. Por ende, la información resultante de la misma será manejada con estricta confidencialidad, y los criterios u opiniones serán utilizados para lo que corresponda dentro de la investigación que se efectúa.

Nombre completo: _____

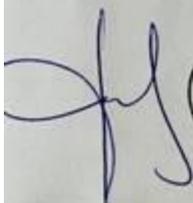
Lugar de labores: _____

Cargo/Puesto que desempeña: _____

Fecha: _____

- Instrucciones: De acuerdo a sus conocimientos y/o experiencia conteste las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?



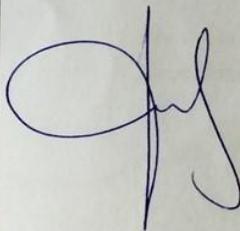
2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?



7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal ?

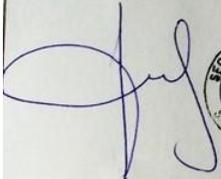
10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Validado por :

Alcalde Municipal electo por el Municipio de Jocotenango, Sacatepéquez, por el periodo 2012- 2016. _____

Secretario Municipal de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

Jefe de la Dirección Administrativa Financiera Integrada Municipal (DAFIM).de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

ANEXO 3
Entrevistas Completas

a) La primera Entrevista se le realizó al Señor Alcalde Municipal de la Antigua Guatemala, del departamento de Sacatepéquez en el periodo 1,996-2,004.
Licenciado Víctor Hugo Del Pozo Coronado

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO.

GUIA DE ENTREVISTA

Trabajo de investigación: "Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio".

Alumno investigador: Oscar Eduardo Flores Quiñonez

Instrucciones: El presente instrumento es una colaboración para realizar la tesis de investigación titulada "**ANÁLISIS DEL REGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO**", le agradezco de antemano su colaboración. Por ende, la información resultante de la misma será manejada con estricta confidencialidad, y los criterios u opiniones serán utilizados para lo que corresponda dentro de la investigación que se efectúa.

Nombre completo: VÍCTOR HUGO DEL POZO CORONADO

Lugar de labores: MUNICIPALIDAD DE LA ANTIGUA GUATEMALA

Cargo/Puesto que desempeña (ó): ALCALDE MUNICIPAL

Fecha: 1996 - 2004

- Instrucciones: De acuerdo a sus conocimientos y/o experiencia conteste las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

EL PODER COHERCITIVO DE UNA ENTIDAD PARA
PODER HACER QUE PERSONAS INDIVIDUALES O
JURÍDICAS PAGUEN IMPUESTOS A LOS QUE ESTÁN SUJETOS,
YA SEAN ESTOS, IMPUESTOS GENERALES O TASAS MUNICIPALES.

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

EL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO
EL PODER LEGISLATIVO EN APROBACIÓN DE RÉGIMEN
TRIBUTARIOS Y LAS MUNICIPALIDADES CON LAS TASAS ~~Y ARBITRIOS~~
MUNICIPALES.

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

TOTALMENTE OBSOLETO, LOS ARBITRIOS DATAN DE 1964, PARA
EL CASO DE ANTIGUA GUATEMALA, DONDE POR EJEMPLO EL HOTEL STO DOMINGO
Y DEMÁS DE 5 ESTRELLAS, PAGAN Q15⁰⁰ AL MES A LA COMUNA.

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

EL CORRECTO AVANCE ^{Y SOSTENIDO} EN LA APLICACIÓN, SEGUIMIENTO
Y VALUACIÓN DE LAS DIFERENTES POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPALES, DEFINIDAS Y AVALADAS POR SUS HABITANTES.

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

LA HERRAMIENTA NECESARIA PARA LA GENERACIÓN DE UN
MEJOR NIVEL DE VIDA DE TODOS SUS HABITANTES.

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

DEFINITIVAMENTE NO. PARA IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPALES SE REQUIERE ADEMÁS DE LOS CONSENSOS, LOS
RECURSOS ECONÓMICOS PARA PODER IMPLEMENTAR LOS PLANES →

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

NO LAS RECUERDO.
PERO ALCABA LA DIFERENCIA ENTRE TASA MUNICIPAL, LA QUE LA
M. PUEDE COBRAR POR ALGÚN SERVICIO QUE BRINDA, COMO AGUA, PIZAJES,
MUNICIPALES, ALUMBRADO PÚBLICO. Y ARBITRIOS QUE SON IMPOSICIONES
HECHAS POR EL LEGISLATIVO. -

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

SI, SE CUMPLIO A MEDIDAS, PUES LO REFERENTE A LA CREACION DE UN CODIGO TRIBUTARIO MUNICIPAL NUNCA SE EFECTUÓ.

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

SI. LO QUE ME CAUSA DUDA ES SI EL CONGRESO DE LA REPUBLICA PUEDE DELEGAR A LAS MUNICIPALIDADES EL QUE SEAN LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUIENES REVISEN LOS ARBITRIOS.

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

QUE EL CONGRESO HAGA UNA ACTUALIZACION DE LOS ARBITRIOS MUNICIPALES. EN ESTA REVISION DEBERN DESECHARSE UNA SERIE DE ARBITRIOS COMO LA DE PESAS Y MEDIDAS, POSTE MUNICIPAL Y OTROS NEGOCIOS →

Validado por:

Alcalde Municipal electo por el Municipio de Jocotenango, Sacatepéquez, por el periodo 2012-2016. _____

Secretario Municipal de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

Jefe de la Dirección Administrativa Financiera Integrada Municipal (DAFIM) de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

b) La segunda Entrevista se le realizo al Señor Alcalde Municipal de Jocotenango, del departamento de Sacatepéquez en el periodo 2,004-2,008. Licenciado **Francisco Javier Fuentes Carballo**, Abogado y Notario, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO.

GUIA DE ENTREVISTA

Trabajo de investigación: "Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio".

Alumno investigador: Oscar Eduardo Flores Quiñonez

Instrucciones: El presente instrumento es una colaboración para realizar la tesis de investigación titulada "**ANÁLISIS DEL REGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO**", le agradezco de antemano su colaboración. Por ende, la información resultante de la misma será manejada con estricta confidencialidad, y los criterios u opiniones serán utilizados para lo que corresponda dentro de la investigación que se efectúa.

Nombre completo: FRANCISCO JAVIER FUENTES CARBALLO.

Lugar de labores: ALCALDE MUNICIPAL - periodo 2004-2008. -

Cargo/Puesto que desempeña: Municipalidad de Sacatepéquez SAC.

Fecha: 07 MARZO 2017. -

- Instrucciones: De acuerdo a sus conocimientos y/o experiencia conteste las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

ES EL PODER QUE OSTENTA EL ESTADO PARA LA CREACIÓN E IMPOSICIÓN DE IMPUESTOS Y EJERCER SU PAGO POR LOS ADMINISTRADOS + TRAJER DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO COMO PODIENTES.

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

EL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS A TRAVÉS
DE LA SUPERINTENDENCIA TRIBUTARIA - SAT -

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

UN RÉGIMEN IMPOSITIVO INJUSTO, SIN EQUIDAD
Y CON POCOS LOGROS PARA LA OBTENCIÓN DEL PAGO
DE LOS IMPUESTOS.

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

DESORDENADO, SIN UNA VISIÓN DE DESARROLLO FUTURO
Y OBRAS QUE SÓLO MITIGAN NECESIDADES TEMPORALES,
YA QUE NO ESTÁN PLANIFICADAS A LARGO PLAZO.

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

UNA SERIE DE ESTRATEGIAS SOCIALES CON EL OBJETO DE
SATISFACER NECESIDADES PRESENTES PERO CON UNA
VISIÓN FUTURA A LARGO PLAZO.

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

NO, YA QUE LOS ARBITRIOS Y TASAS MUNICIPALES, NO ESTAN
AJUSTADOS A LA REALIDAD ACTUAL. HABRÍA QUE
INICIAR CON UN PLAN DE RECALIBRACIÓN DE TASAS Y ARBITRIOS.

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

ALGUNAS, PERO NO SE CUMPLEN Y OTRAS NO SE CUMPLEN.
TERDRÍA QUE CREARSE UN CÓDIGO TRIBUTARIO MUNI-
CIPAL.

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

Si, pero aún no se ha cumplido con dicho artículo. específicamente no se ha promulgado un código tributario municipal.

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

Si, ajustarlo a la realidad local a nivel del municipio y luego cumplir con el artículo enunciado en la presente encuesta.

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Actualizándolo y luego demostrarle a la población que los ingresos se emplean en beneficio de todo el municipio y no para el beneficio de las autoridades de turno.

Validado por:

Alcalde Municipal electo por el Municipio de Jocotenango, Sacatepéquez, por el periodo 2012-2016. _____

Secretario Municipal de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

Jefe de la Dirección Administrativa Financiera Integrada Municipal (DAFIM) de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

c) La tercera Entrevista se le realizo al Señor Alcalde Municipal de la Antigua Guatemala, del departamento de Sacatepéquez por el periodo 2,004-2,008.
Licenciado **Cesar Antonio Siliezar Portillo**

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO.

GUIA DE ENTREVISTA

Trabajo de investigación: "Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio".

Alumno investigador: Oscar Eduardo Flores Quiñonez

Instrucciones: El presente instrumento es una colaboración para realizar la tesis de investigación titulada "ANÁLISIS DEL REGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO", le agradezco de antemano su colaboración. Por ende, la información resultante de la misma será manejada con estricta confidencialidad, y los criterios u opiniones serán utilizados para lo que corresponda dentro de la investigación que se efectúa.

Nombre completo: Cesar Antonio Siliezar Portillo

Lugar de labores: Municipalidad de la Antigua Guatemala

Cargo/Puesto que desempeña: Alcalde periodo, 2004-2008

Fecha: 7 de Marzo de 2017

- Instrucciones: De acuerdo a sus conocimientos y/o experiencia conteste las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

Es la facultad que tiene el gobierno Central y las municipalidades para obtener recursos para el funcionamiento e inversión para desarrollar y mejorar los servicios en general. Todo bajo lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

El ejecutivo a través de la Superintendencia de Administración Tributaria - y las municipalidades

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

Actualmente con las medidas de la SAT, a aumentado la recaudación, pero aun así no es una recaudación al 100%, hay sectores que no tributan.

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

Actualmente a mejorado porque se cuenta con recursos provenientes del gobierno central lo que ayuda a ejecutar más proyectos

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

El mejoramiento del nivel de vida de los vecinos por medio del mejoramiento de todos los servicios

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

En un 60% porque no se cobra un porcentaje acorde a los inmuebles, según su valor.

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

Se dividen en arbitrios y tasas, Boleto de Ornato, Tasa municipal de Servicio eléctrico, Derechos de puerta, Servicio de agua potable etc.

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

Se refiere a las reformas del impuesto sobre
la renta.

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

Sería de beneficio unificar los tributos en
todos los municipios, pero por la autonomía
Cada municipio toma sus disposiciones

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

Para generar mas ingresos solamente
actualizando el TUSI, se recaudaría
Suficiente dinero para poder desarrollar
el municipio

Validado por:

Alcalde Municipal electo por el Municipio de Jocotenango, Sacatepéquez, por el periodo 2012-2016. 1996 - 2004

Secretario Municipal de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

Jefe de la Dirección Administrativa Financiera Integrada Municipal (DAFIM).de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

d) La cuarta Entrevista se le realizo al Señor Alcalde Municipal de Jocotenango, del departamento de Sacatepéquez por el periodo 2,008-2,012, el Señor **Oscar Darío Farrington Monterroso**.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO.

GUIA DE ENTREVISTA

Trabajo de investigación: "Análisis del régimen tributario municipal, en función del desarrollo del municipio".

Alumno investigador: Oscar Eduardo Flores Quiñonez

Instrucciones: El presente instrumento es una colaboración para realizar la tesis de investigación titulada "ANÁLISIS DEL REGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL, EN FUNCIÓN DEL DESARROLLO DEL MUNICIPIO", le agradezco de antemano su colaboración. Por ende, la información resultante de la misma será manejada con estricta confidencialidad, y los criterios u opiniones serán utilizados para lo que corresponda dentro de la investigación que se efectúa.

Nombre completo: Oscar Darío Farrington Monterroso

Lugar de labores: Municipalidad Jocotenango,

Cargo/Puesto que desempeña: 2008 - 2012 - Alcalde

Fecha: 7 - MARZO - 2007

- Instrucciones: De acuerdo a sus conocimientos y/o experiencia conteste las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo definiría el poder tributario?

Es una obligación de todo Guatemalteco
tributar IVA IUSI ISE.

2. ¿Qué Organismo del Estado ostenta el Poder Tributario en Guatemala?

Super Intendencia Tributaria
SAT.

3. ¿Cómo definiría el régimen tributario actual?

Son todos los impuestos que
pagamos los Guatemaltecos.

4. ¿Cómo definiría el desarrollo municipal?

Prestando y mejorando los servicios.
Ejem. SALUD seguridad Bienestar.
etc.

5. ¿Qué cree usted que implica el desarrollo municipal?

Mejorar educación seguridad AGUA.
Luz. Parques escuelas.

6. ¿Cree usted que lo que implica el desarrollo municipal se cumple con el régimen tributario municipal actual?

NO. X9. NO se está cumpliendo el
cometido. Ahor.

7. ¿Conoce usted las disposiciones normativas contempladas en el Código Tributario en relación con el Municipio?

USÍ ISR IVA derechos de Puerta.

8. ¿Conoce usted el artículo nueve (9) de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala y su implementación en Guatemala?

SI. Y ES POSIBLE LA EJECUCION--

9. En su opinión ¿Considera que hay que cambiar el régimen tributario municipal actual y que ese régimen pasa por crear un código tributario municipal?

SI ASI EL CONCEJO CON ALCALDE
PUEDAN DAR BUENOS BENEFICIOS-

10. En su opinión ¿Como fortalecería el desarrollo tributario municipal actual?

CONSENTIR AL USUARIO. PARA QUE
SEAN CORRECTOS Y NO SE GUADE NINGUN
IMPUESTO.

Validado por:

Alcalde Municipal electo por el Municipio de Jocotenango, Sacatepéquez, por el periodo 2012-2016. _____

Secretario Municipal de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

Jefe de la Dirección Administrativa Financiera Integrada Municipal (DAFIM).de Jocotenango, Sacatepéquez. _____

ANEXO 4
Cuadro de Cotejo

| Unidad de Análisis | Constitución Política de la República de Guatemala | Código Tributario | Código Municipal | Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles | Ley del Impuesto al Valor Agregado | Ley del Impuesto de Solidaridad | Ley del impuesto sobre Circulación de Vehículos terrestres, Marítimos y Aéreos | Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal | Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento | Ley de Arbitrio de Ornato Municipal | Ley General de Descentralización | Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite por Cable | Ley de Anuncios en las Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares |
|------------------------------|---|-------------------|---------------------|--|------------------------------------|---------------------------------|--|---|--|-------------------------------------|----------------------------------|--|---|
| Indicadores | | | | | | | | | | | | | |
| Régimen Tributario Municipal | Art.239, 255 y Art. 9. Disposiciones Transitorias y Finales | Art. 12,13, 14. | Art.100 101,102,104 | Art 2. | Art 10 | X | Art 6,7,8 | x | x | Art 1. | x | Art 7 | Art 5 |
| Municipalidad | Art.253, 254. | Art 17. | Art 1. | X | x | X | x | Art 1 | x | x | Art 2, 5 | x | x |
| Arbitrios Municipales | Art. 261. | Art. 12. | Art 105 | Art 2. | Art 10 | X | Art 6,7,8 | x | x | Art 1. | x | Art 7 | Art 5, 12,14 |

ANEXO 5

Cuadro de Cotejo Sellado y Firmado

CUADRO DE COTEJO

| Unidades de Análisis → | Constitución Política de la República de Guatemala | Código Tributario. | Código Municipal. | Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles | Ley del Impuesto al Valor Agregado | Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles. | Ley del impuesto sobre Circulación de Vehículos terrestres, Marítimos y Aéreos. | Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal | Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento | Ley de Arbitrio de Ornato Municipal | Ley General de Descentralización y su reglamento | Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite por Cable | Ley de Anuncios en las Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares. |
|------------------------------|--|--------------------|-------------------|--|------------------------------------|---|---|---|--|-------------------------------------|--|--|--|
| Regímen Tributario Municipal | | | | | | | | | | | | | |
| Municipalidad. | | | | | | | | | | | | | |
| Arbitrios Municipales | | | | | | | | | | | | | |

Validado por:

- Alcalde Municipal electo por el Municipio de Jocotenango, Sacatepéquez, por el periodo 2012-2016.

- Secretario Municipal de Jocotenango, Sacatepéquez.

- Jefe de la Dirección Administrativa Financiera Integrada Municipal (DAFIM) de Jocotenango, Sacatepéquez.